

# *La nueva “arquitectura de género” de las Naciones Unidas. La creación de ONU mujeres*

*Hilary Charlesworth y Christine Chinkin †*

A comienzos de este siglo se dio un proceso de reforma de la ONU, motivado en la percepción de falta de coherencia institucional. Uno de los cambios significativos de esta reforma fue la creación de ONU Mujeres en 2010. Esta agencia, diseñada como parte de la nueva arquitectura de género, pasó a incorporar las cuatro partes existentes en el sistema ONU relacionadas a la temática de mujeres. El presente artículo se centra en analizar, desde el derecho internacional, cuáles son las implicancias de esta nueva estructura institucional destinada a la situación de las mujeres en el mundo.

La pregunta principal que intenta responder el artículo es si la reforma institucional va de la mano con los avances normativos. La cuestión es, entonces, si ONU Mujeres es simplemente una reorganización burocrática o si, en realidad, es más que la suma de sus partes.

---

† Christine Chinkin es profesora emérita del derecho internacional y directora del centro de investigación sobre mujeres, paz y seguridad internacional de la London School of Economics. También es profesora de la universidad de Michigan, miembro del Panel de Derechos Humanos de Kosovo y asesora del comité europeo encargado de preparar la Convención para la prevención y la lucha en contra de la violencia contra la mujer y la violencia doméstica.

Hilary Charlesworth es profesora y directora de un centro de investigación en la Australian National University. Fue presidenta del centro australiano y neozelandés de derecho internacional. Junto con Chinkin, recibió el premio Goler T. Bulcher en 2006 por su contribución a la efectiva realización de los derechos humanos.

---

---

Palabras clave: ONU Mujeres, igualdad de género, empoderamiento de las mujeres, integración de la perspectiva de género, mujeres y procesos de paz, mujeres y desarrollo, igualdad sustantiva, Reforma de Naciones Unidas, coherencia institucional

---

La noción de coherencia institucional dominó la agenda de reforma de las Naciones Unidas (ONU) en este siglo. Motivado por lo que interpretó como la debilidad del fracturado sistema de la ONU, su Secretario General Kofi Annan, desarrolló a lo largo de su mandato (1996-2005) un ambicioso programa de reformas buscando asegurar una mayor efectividad de la ONU a través de la optimización de sus funciones institucionales. Esta preocupación también fue heredada por el secretario general Ban Ki Moon. La creación de la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y la Potenciación de las Mujeres, conocido como ONU Mujeres, representa un desarrollo significativo en el proceso de reforma, comenzando a funcionar el 1 de enero de 2011. ONU Mujeres incorpora cuatro partes ya existentes del sistema de la ONU que tratan con mujeres, y ha sido diseñada como la nueva "arquitectura de género"<sup>1</sup> de la ONU. En este artículo consideramos desde la perspectiva del derecho internacional, las implicancias, que tiene esta nueva estructura en la situación de las mujeres alrededor del mundo. ¿Es ONU Mujeres simplemente un reordenamiento burocrático o es acaso más grande que solo la suma de sus partes?

En primer lugar, describimos el contexto de la reforma de la ONU en la cual el objetivo de coherencia juega un papel central. Luego, discutimos la creación de ONU Mujeres desde esta perspectiva, bosquejando las historias de todas las agencias que esta fusiona. El establecimiento de ONU Mujeres unifica el trabajo de estructuras internacionales que se ocupan de las mujeres y ofrece una oportunidad para una mayor visibilidad institucional de la vida de estas. Más adelante, se describirá la arquitectura normativa relacionada con las mujeres en el derecho y las instituciones internacionales, notando su calidad fragmentada, controversial y contradictoria. En este sentido, sostenemos que la

---

<sup>1</sup> A. Rao, "Gender Equality Architecture and UN Reforms: For submission to the UN Secretary-General's High Level Panel on System-wide Coherence by the Centre for Women's Global Leadership and the Women's Environment and Development Organisation", en: H. Pietilä, NGLS Development Dossier: The Unfinished Story of Women and the United Nations, 2007, 133 et seq.

creación de ONU Mujeres priorizó la coherencia institucional sin prestar demasiada atención a las bases legales de las luchas de las mujeres por la igualdad. Quizás se haya asumido que el marco sustancial está fijo y no es susceptible de discusión, o bien, que cualquier intento de negociación puede generar un retroceso y disolución de las normas existentes. En cualquier caso, los objetivos de coherencia, efectividad y eficiencia económica -los motores de la reforma institucional- resultaron ajenos a la reforma legal y al desarrollo normativo. Sugerimos que, sin una fuerte dirección normativa, ONU Mujeres no servirá de mucho para cambiar el status quo global en el cual la desigualdad de las mujeres es un rasgo determinante. Reconocemos que las instituciones internacionales operan en un ambiente profundamente politizado y que lo que puedan lograr se ve limitado por esto. Una reforma institucional puede, sin embargo, alentar el desarrollo del derecho internacional<sup>2</sup> y la creación de la estructura de ONU Mujeres puede dar lugar a la elaboración y a la promoción de un concepto de igualdad enriquecido que apoye a las mujeres en todo el mundo. Esto le daría a ONU Mujeres una visión –la dirección normativa y la capacidad de desafiar los límites del derecho internacional.

La creación de ONU Mujeres resalta lo que Olympe de Gouges identificó en el siglo XVIII como un interrogante crítico para el feminismo: los derechos de las mujeres están mejor protegidos mediante normas e instituciones generales o mediante normas específicas y órganos focalizados solo en mujeres.<sup>3</sup> El intento de mejorar la vida de las mujeres mediante mecanismos generales puede generar que las preocupaciones de las mujeres se vean subsumidas en lo que se consideran como problemas globales; sin embargo la creación de mecanismos diferenciados puede generar un gueto con menos prioridad, poder y recursos. Además, las instituciones internacionales tienden a sosegar las ideas feministas cuando las traducen a las agendas institucionales. El poder transformador de estos conceptos requiere apoyo y compromiso por parte de las comunidades fuera de las instituciones. Aún no está claro si la creación de ONU Mujeres permitirá

---

<sup>2</sup> Comparar: C. W. Jenks, "Co-ordination in International Organization: An Introductory Survey", *BYIL* 28 (1951), 29 et seq. (32); con A. Orford, *International Authority and the Responsibility to Protect*, 2011.

<sup>3</sup> S. Kouvo, *Making Just Rights? Mainstreaming Women's Human Rights and a Gender Perspective*, 2004.

más o menos interacción con las comunidades feministas que apoyan substantivamente la causa de la igualdad de las mujeres.

## **I. Coherencia internacional como motor de la reforma de la ONU**

Aunque la necesidad de reforma de la ONU se ha resaltado desde su comienzo,<sup>4</sup> la enmienda a su carta constitutiva<sup>5</sup> ha resultado mínima<sup>6</sup> y las campañas de reestructuración han quedado en el camino. Hay una tensión perpetua entre aquellos que buscan apoyar a la ONU como cumbre del gobierno global y aquellos que están interesados en limitar su mandato de restricción de la soberanía nacional<sup>7</sup>. El fracaso en alcanzar resultados concretos lleva a vivir ciclos repetitivos de reformas y renovaciones, exacerbados por una pobre memoria institucional e información dispersa.<sup>8</sup> Se pueden implementar iniciativas aparentes de reforma para preservar el status quo.<sup>9</sup> El ciclo de reforma que produjo ONU Mujeres parece tomar la idea de la coherencia como una forma de crear nuevas estructuras con poca consideración hacia su agenda normativa; asumiéndola, al parecer, como algo ya arreglado. La coherencia se convierte entonces en un método de diseño que oscurece la política de las estructuras que crea, dejando afuera la posibilidad de un cambio substantivo.

---

<sup>4</sup> En Octubre de 1947, un estudio del Comité de Gastos del Senado de los Estados Unidos encontró que la ONU tenía "serios problemas de superposición, duplicación de esfuerzos y débil coordinación en la proliferación de mandatos y programas." E. Luck, *Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress*, 2003, 1; Ver también, E. Luck, "Principal Organs", en: T. Weiss & S. Daws (eds), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2007, 653 et seq.

<sup>5</sup> Carta de las Naciones Unidas, Arts. 108-109.

<sup>6</sup> La Carta de la ONU ha sido modificada en tres ocasiones. Ver, cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y en el Consejo Económico y Social, A/RES/1991(XVII) A-B del 17 de diciembre 1963. La parte A de la resolución fue decidida en acuerdo con el artículo 108 de la Carta de la ONU para expandir la membresía del Consejo de Seguridad de once a quince miembros; la parte B fue decidida para expandir la membresía del ECOSOC de dieciocho a veintisiete miembros.. En 1971, la Asamblea General decidió expandir la membresía del ECOSOC hasta cincuentaicuatro miembros: Expansión del Consejo de Económico y Social, A/RES/2847 (XXVI) del 20 de diciembre de 1971.

<sup>7</sup> Ver P. Alston, "The United Nations: No Hope for Reform?", en: A. Cassese (ed.), *Realizing Utopia: The Future of International Law*, 2012, 38 et seq.

<sup>8</sup> Reporte de la Unidad de Inspección Conjunta, "Some Measures to Improve Overall Performance of the United Nations System at the Country Level" - Parte I: "A Short History of United Nations Reform in Development", Doc. JIU/Rep/2005/2 Pt I, 2005 (Doris Bertrand), parr. 28; Ver también, D. Kennedy, "A New World Order: Yesterday, Today and Tomorrow", *Transnat'l. & Contemp. Probs.* 4 (1994), 329 et seq.

<sup>9</sup> D. Kennedy, "When Renewal Repeats: Thinking Against the Box", *N.Y.U. J. Int'l L. & Pol.* 32 (1999- 2000), 335 et seq. (465).

En 1997, el primer año de su mandato, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, introdujo un proceso de reforma, el cual habría de continuar durante sus siguientes dos mandatos e incluso más. Él lo describió como “la reforma más extensa y profunda en los 52 años de historia” de la ONU.<sup>10</sup> El reporte de 1997 de Annan, denominado “Renovación las Naciones Unidas”, señaló la debilidad institucional en la fragmentación y rigidez de algunas estructuras de la organización.<sup>11</sup> Así, concibió “un conjunto de cambios extensivos y profundos que condujeran firmemente el camino de la organización hacia una gran reforma fundamental”.<sup>12</sup> Annan organizó una comitiva de alto nivel para que reportara directamente a él respecto de los diferentes aspectos de la reforma, desde la gestión interna, las operaciones de paz, las relaciones con la sociedad civil, hasta el desarrollo. Luego de considerar las recomendaciones hechas por los paneles, el Secretario General debió llevar sus propuestas a la Asamblea General de la ONU, pasando de este modo del proceso técnico al político. Este acercamiento sectorial hacia la reforma se vio aún más politizado cuando fue invadido por numerosos escándalos que involucraban a personal de la ONU,<sup>13</sup> así como también por las profundas divisiones entre Estados miembros, que había causado la invasión a Irak en 2003.

En la Cumbre del Milenio del 2000, la Asamblea General reafirmó su determinación de “no escatimar esfuerzos” para convertir a la ONU en “un instrumento más efectivo” para la consecución de las prioridades enunciadas, incluyendo el fortalecimiento de sus órganos y “la adopción de mejores prácticas de administración”.<sup>14</sup> En respuesta a lo que él denominó como un “momento decisivo” para la ONU, Annan estableció un Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Retos y Cambio, el cual presentó en 2004.<sup>15</sup> El Panel de Alto Nivel hizo 101 recomendaciones políticas e institucionales para hacer a la ONU más “efectiva, eficiente y equitativa”.<sup>16</sup> Enfatizó la necesidad de que las instituciones trabajasen

---

<sup>10</sup> Secretario General de la ONU, “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma”, carta de envío al presidente de la Asamblea General de la ONU, Doc A/51/950 del 14 de Julio 1997.

<sup>11</sup> *Ibid.*, parr. 12.

<sup>12</sup> *Ibid.*, parr 6.

<sup>13</sup> E.g., P. A. Volcker/ R. J. Goldstone/ M. Pieth, Comité de Investigación de las Naciones Unidas para el programa de Petróleo por Comida, “Manipulation of the oil-for-food Program by the Iraqi Regime”, 2005.

<sup>14</sup> 2000 Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, A/RES/55/2 del 18 de septiembre del 2000.

<sup>15</sup> Reporte del Panel Superior en Amenazas, Desafíos y Cambio del Secretario General, “A More Secure World: Our Shared Responsibility”, Doc A/59/565 of 2 de diciembre de 2004.

<sup>16</sup> Ver también la Carta de Envío del 1 de diciembre de 2004 del Presidente del Panel Superior en Amenazas, Desafíos y Cambios al Secretario General.

mejor, para lograr una mayor efectividad y credibilidad, y propuso cambios para los órganos de la ONU ya existentes, incluyendo la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social (ECOSOC), como así también la abolición de la Comisión de Derechos Humanos (CHR, por sus siglas en inglés) y el establecimiento de dos nuevas instituciones, el Consejo de Derechos Humanos (en reemplazo de la CHR) y la Comisión de Consolidación de la Paz. La respuesta de Kofi Annan a las recomendaciones del Panel de Alto Nivel evocó a una implementación "integrada y coordinada".<sup>17</sup> Recordó los procesos de reforma que había puesto en marcha a partir de 1997 y las medidas que había introducido en cuanto a la coordinación de los campos de desarrollo y humanitarios y el trabajo de la ONU a nivel país. Más allá de algunos progresos, el Secretario General observó que "el sistema de las Naciones Unidas como un todo aún no está prestando sus servicios de la forma coherente y efectiva que los ciudadanos del mundo necesitan y merecen".<sup>18</sup>

En la Cumbre Mundial de 2005, la Asamblea General acordó fortalecer a la ONU mediante la "mejora de su autoridad y eficiencia"<sup>19</sup> y reiteró su apoyo hacia la "coherencia del sistema".<sup>20</sup> Sin embargo, tal y como ha sucedido consistentemente en los proyectos de reforma de la ONU, las divisiones políticas restringieron la adopción de las reformas propuestas por la Asamblea General, en particular omitiendo cualquier reforma de la composición o competencia del Consejo de Seguridad. De hecho, incluso se ha sugerido que la iniciativa de reforma propuesta por Annan fue mal concebida y destinada al fracaso debido a su error de creer que los problemas de la ONU podrían ser resueltos a través de un cambio institucional.<sup>21</sup> En cualquier caso, el buscar una reforma generalizada mediante la negociación entre los Estados miembro es un proceso lleno de tensión que da lugar al desacuerdo y a posibles contramarchas. La Cumbre Mundial de 2005 tentativamente apoyó algunos principios normativos como por ejemplo el "la responsabilidad de proteger".<sup>22</sup> La abolición de la CDH se basó en preocupaciones por la falta de credibilidad

---

<sup>17</sup> Secretario General de la ONU, "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos", Doc. A/59/2005 del 25 de marzo de 2005.

<sup>18</sup> *Ibid.*, parr. 196.

<sup>19</sup> 2005 Documento Final de la Cumbre Mundial, A/RES/60/1 del 16 de septiembre de 2005.

<sup>20</sup> *Ibid.*, parr. 169.

<sup>21</sup> E. Luck, "How Not to Reform the United Nations", *Global Governance* 11 (2005), 407 et seq. (409).

<sup>22</sup> 2005 Documento Final de la Cumbre Mundial, ver nota 22, párrs. 138-40; el lenguaje fue repetido en S/RES/1973, parr. 4 del 17 de marzo del 2011: "[T]o protect civilians and civilian populated areas under threat of attack"

y politización, como así también por la ineficacia. En general, sin embargo, el lenguaje del proyecto de reforma del Secretario General Kofi Annan tuvo un tono administrativo: la reforma es considerada como relevante en pos de crear coherencia, responsabilidad y transparencia; garantizando el funcionamiento y una prestación de apoyo a nivel nacional que fuese costo-eficiente. Es sorprendente, entonces, que se haya tomado tanto tiempo para llegar al embrollo de los organismos de la ONU relacionados con las mujeres, considerando la incoherencia institucional de su desarrollo ad hoc y de la superposición de mandatos.

## II. Arquitectura de ONU mujeres

Las mujeres han estado formalmente en la agenda de la ONU desde su creación en 1945. La Carta de la ONU "reafirm[ó] la fe ... en la igualdad de derechos de hombres y mujeres"<sup>23</sup> y declaró que uno de sus propósitos era la promoción y el estímulo del "respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción de... sexo".<sup>24</sup> El artículo 8 de la Carta estipula que la ONU "no establecerá restricciones en cuanto a la elegibilidad de hombres y mujeres para participar en condiciones de igualdad y en cualquier carácter en las funciones de sus órganos principales y subsidiarios". Estas disposiciones fueron el resultado de la enérgica diplomacia de las delegadas de la Conferencia de San Francisco en 1945, y la presión sostenida por organizaciones no gubernamentales de mujeres (ONGs).<sup>25</sup>

La participación de las mujeres en la ONU fue el foco inicial. El tema de la inclusión de las mujeres en las delegaciones nacionales ante la ONU se planteó en la primera sesión de la Asamblea General celebrada en Londres en 1946. Francia propuso una declaración que fomentase a las delegaciones de la ONU a incrementar su "participación femenina", en gran medida como una forma de reconocimiento del papel de las mujeres durante la Segunda Guerra Mundial. Varios países se pronunciaron a favor de la propuesta francesa, a pesar de que esta no fue formalmente adoptada.<sup>26</sup> La Asamblea General, sin embargo, sí adoptó una resolución

---

<sup>23</sup> Carta de las Naciones Unidas, preámbulo.

<sup>24</sup> Carta de las Naciones Unidas, Art. 1, parr. 3. Esta fue la primera afirmación en un tratado internacional sobre la prohibición de distinción sobre la base del sexo

<sup>25</sup> M. Galey, "Forerunners in Women's Quest for Partnership", en: Anne Winslow (ed.), *Women, Politics and the United Nations*, 1995, 1 et seq. (6-8); A. S. Fraser, "Becoming Human: The Origins and Development of Women's Human Rights", HRQ 21, 1999, 853 et seq. (886).

<sup>26</sup> Comité de la Liga de las Naciones de la ONU, declaración sobre la participación de las mujeres en el trabajo de las Naciones Unidas: reporte del Comité General, Doc. A/PV.29 del 12 de febrero de 1946.

sobre los derechos políticos de las mujeres, recomendando a los Estados miembro que atribuyeran a las mujeres los mismos derechos políticos que a los hombres.<sup>27</sup> En la misma sesión de la Asamblea General, Eleanor Roosevelt, miembro de la delegación estadounidense, leyó una "carta abierta a las mujeres del mundo", elaborada por las diecisiete mujeres que eran miembros o asesoras de once de las cincuenta y un delegaciones miembro de la ONU. La carta mencionó las varias tareas que las mujeres habían "realizado notable y valerosamente durante la guerra", y pidió a los gobiernos "alentar a las mujeres de todo el mundo a que tomen un papel más activo en los asuntos nacionales e internacionales, y pidió a las mujeres avanzar y participar en las tareas de paz y reconstrucción".<sup>28</sup>

Aunque en la mayoría de los indicadores globales la vida de las mujeres permanece en desventaja en comparación con la de los hombres,<sup>29</sup> la atención hacia las mujeres dentro de la ONU ha oscilado desde el surgimiento de esta oleada inicial de actividad. La principal respuesta a los reclamos por el reconocimiento internacional de la vida de las mujeres ha sido la creación de instituciones especializadas, a través de las cuales se ha generado un cuerpo de trabajo constante, pero fragmentado, incluyendo la negociación de tratados específicos para mujeres, la investigación sobre la condición de las mujeres, la recolección de datos y estadísticas, y el desarrollo de políticas.<sup>30</sup> Las siguientes secciones describen los mandatos de las instituciones especializadas que se han encargado este trabajo.

### A. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer

---

<sup>27</sup> Derechos Políticos de la Mujer, A/RES/56(I), 11 de Diciembre de 1946.

<sup>28</sup> La carta abierta fue escrita en reuniones arregladas por Eleanor Roosevelt en el salón de té en su cuarto en el hotel Clardiges. Ver, M. A. Glendon, "A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights", 2001, 29. La carta reconoce que no todas las mujeres pueden estar de acuerdo en que la participación en la vida pública es su preocupación más inmediata ya que muchas todavía no han podido reclamar siquiera una ciudadanía completa en sus países de origen. Sin embargo, delegados y asesores impusieron cuatro tareas para las mujeres: participación activa para mejorar los estándares de vida en sus propios países "para que haya mujeres calificadas preparadas para aceptar la responsabilidad cuando nuevas oportunidades aparezcan"; criar a sus hijos "varones y mujeres, de la misma manera, para que entiendan los problemas del mundo y la necesidad de la cooperación internacional, como también los problemas de sus propios países"; no dejar que ellos "sean erróneamente guiadas por movimientos antidemocráticos ahora o en el futuro"; y aceptar que "el objetivo de la plena participación en la vida y las responsabilidades de sus países y en la comunidad mundial es un objetivo común para que las mujeres del mundo se asistan unas a otras".

<sup>29</sup> Programa de Desarrollo de la ONU, "Human Development Report 2010", 2010, 89, <<http://hdr.undp.org/>>.

<sup>30</sup> "The United Nations and the Advancement of Women 1945-1995", The United Nations Blue Book Series, Vol. VI, 1995, contiene la mayoría de este trabajo.

La Comisión de la ONU sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW, por sus siglas en inglés) fue la primera institución global a la cual se le asignó un mandato para hacer recomendaciones "sobre los problemas urgentes que requieren atención inmediata en el campo de los derechos de las mujeres".<sup>31</sup> Esta es un órgano político que ahora comprende a 45 Estados miembro de la ONU. Si bien hubo precedentes como el "Comité de Expertos sobre la Situación Jurídica de la Mujer" establecido por la Sociedad de Naciones en 1937 (compuesto por tres hombres y cuatro mujeres)<sup>32</sup> y la Comisión Interamericana de Mujeres en 1928; la creación de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer fue el resultado de una batalla dentro de la Asamblea General de la ONU.<sup>33</sup> Brasil propuso, en la primera sesión de la Asamblea General, una comisión de mujeres específica, separada de la CHR, establecida en 1946.<sup>34</sup> La propuesta fue apoyada por muchas de las mujeres delegadas, pero sufrió una rotunda oposición por parte de la delegada de Estados Unidos, Virginia Gildersleeve. Ella argumentó que una comisión de mujeres separadas sería discriminatoria e innecesaria ya que las cuestiones de las mujeres podrían ser tratadas adecuadamente por la CHR.<sup>35</sup>

Esta disputa se resolvió mediante un compromiso entre ambas posiciones: la formación dentro del ECOSOC de una subcomisión de la CHR dedicada a las mujeres. Sin embargo, en 1946, ante la insistencia de Bodil Begtrup, un delegado de Dinamarca y el primer Presidente de la Sub-Comisión de la Condición de la Mujer, el ECOSOC adoptó una resolución para la formación de una comisión independiente y libre para las mujeres.<sup>36</sup> Esto dio estatus formal a la CSW, dentro del sistema de la ONU. Como subcomisión, había estado facultada para "presentar propuestas, recomendaciones e informes a la Comisión de Derechos Humanos en relación con la situación de las mujeres", los cuales desde allí pasaban a ECOSOC.<sup>37</sup> Sin embargo, convirtiéndose en una comisión

---

<sup>31</sup> Resolución por la Comisión sobre la Condición de la Mujer, E/RES/2/11, 21 de junio de 1946.

<sup>32</sup> Pietilä, ver nota 2, 6; F. De Haan, "Women's Rights: A Brief Survey from 1945 to 2009", UN Chronicle XLVII (1) (2010), 56 et seq.

<sup>33</sup> Pietilä, ver nota 2, 15.

<sup>34</sup> Bertha Lutz, miembro de la delegación brasilera, había sido una figura líder en el movimiento sufragista en Brasil y una delegada de la conferencia Panamericana de la Mujer en Baltimore en 1922: Ver, J. Hahner, "Emancipating the Female Sex: The Struggle for Women's Rights in Brazil", 1990.

<sup>35</sup> Fraser, ver nota 26, 886. Gildersleeve fue apoyado por Eleanor Roosevelt en este punto: Ver, D. Jain, *Women, Development and the United Nations*, 2005, 17-18.

<sup>36</sup> E/RES/2/11, ver nota 32.

<sup>37</sup> E/RES/5(1), 16 de Febrero de 1946, párrs. 2-3.

independiente, sus informes y recomendaciones iban ya directamente al ECOSOC, habilitándola así, a determinar su propio calendario y agenda. La CSW se comprometió con el trabajo de la CHR, en particular con la redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.<sup>38</sup> Si bien, los miembros de la CSW eran delegados de los gobiernos, un observador notó que estos estaban más comprometidos con los objetivos de la institución que los miembros de otros órganos de la ONU y que actuaban "como una especie de antesala para las mujeres del mundo".<sup>39</sup> Consecuentemente, los miembros de la CSW construyeron una estrecha relación con las ONG de mujeres.

En su petición al ECOSOC sobre el establecimiento de la CSW, Bodil Begtrup respondió al argumento en contra de un cuerpo especializado para las mujeres que defendía la idea de que los problemas de las mujeres no estaban separados de aquellos de los hombres. Ella respondió:

[Este] su punto de vista es puramente irrealista y académico. La práctica muestra que [el ECOSOC] tiene problemas especiales que se conectan a la condición de las mujeres. Estos problemas tienen ahora, por primera vez en la historia, que ser estudiados a nivel internacional como tales, otorgándoseles la importancia social que deberían tener. ... La sensación de que este gran cuerpo [la ONU], con todas las dificultades sociales y políticas que tiene ante sí, todavía tiene tiempo para interesarse en la vida cotidiana y en la mejora de la condición de la mujeres ha despertado un enorme interés....<sup>40</sup>

El mandato de la CSW se formuló en el lenguaje de los derechos: debía reportar al ECOSOC respecto de "la promoción de los derechos de las mujeres en los campos político, económico, social y educativo", así como elaborar recomendaciones sobre "los problemas urgentes que requieren atención inmediata en el campo de los derechos de las mujeres".<sup>41</sup> En lo que se ha llamado su primera fase de actividad, la CSW se centró en

---

<sup>38</sup> Ver, Estatus de la Mujer, E/RES/48(IV) del 29 de marzo de 1947, parr. 3: CSW a ser representada en el ECOSOC "cuando secciones del diseño de la cuenta internacional de los derechos humanos concernientes a los derechos particulares de la mujer estén bajo discusión".

<sup>39</sup> Pietilä, ver nota 2, 14, citando a John Humphrey, Primer director de la División de Derechos Humanos de la Secretaría de la ONU.

<sup>40</sup> ECOSOC Res. E/PV.4 of 21 June 1946, re-impresión en: "The United Nations Bluebook Series, The United Nations and the Advancement of Women 1945-1995", (rev. ed., vol. VI, 1996), 101-2.

<sup>41</sup> E/RES/2/11, ver nota 32. La primera sesión de la CSW solicitó una enmienda a sus términos de referencia para incluir una cláusula de que las actividades del CSQ tenían como objetivo "implementar el principio de que las mujeres y los hombres tienen los mismos derechos": Doc. E/281/Rev.1 del 25 de febrero de 1947. Este pedido fue aceptado por ECOSOC: ECOSOC Res. 48(IV), ver nota 39, A, parr. 7(b): "el propósito fundamental de la Comisión para desarrollar propuestas para promover derechos iguales para la mujer".

mejorar el reconocimiento del derecho de las mujeres a la igualdad.<sup>42</sup> Luego, cambió su enfoque hacia el desarrollo económico y social.<sup>43</sup> La CSW ha continuado siendo el principal órgano normativo mundial con respecto a las mujeres, trabajando en conjunto, o como soporte, de muchos de los órganos y procesos que se discuten a continuación. Esta no suscitó las críticas de politización e ineficacia que persiguieron a la CHR, las cuales condujeron a la abolición de dicho organismo en 2006 y a su sustitución por el Consejo de Derechos Humanos.<sup>44</sup> Sin embargo, la existencia de un cuerpo independiente para las mujeres creó una potencial marginación de los intereses de las mujeres en el trabajo de la CHR.<sup>45</sup>

Hasta 1975, la CSW fue el único organismo de la ONU expresamente autorizado para abordar los temas de las mujeres. En respuesta a la presión de la CSW y de ONGs de mujeres, en 1972 la Asamblea General resolvió celebrar una cumbre mundial sobre la mujer en la Ciudad de México, la cual se llevó a cabo en 1975 y se centró en la igualdad, el desarrollo y la paz, dando lugar a la designación del año 1975 como Año Internacional de la Mujer.<sup>46</sup> Tras la Conferencia de México, la Asamblea general declaró como el Decenio de las Naciones Unidas para las mujeres, a los años 1976-85.<sup>47</sup> El Decenio proporcionó un marco y un calendario para el desarrollo de instituciones de las Naciones Unidas con mandatos relativos al avance de las mujeres en todos estos temas. En dicha década se llevaron a cabo dos conferencias más: la de Copenhague (1980) y la de Nairobi (1985). La participación de las mujeres en las conferencias mundiales aumentó, tanto como delegadas del gobierno como en plan de representantes de las organizaciones de mujeres, en calidad de observadores de las conferencias intergubernamentales y en paralelo, en los foros de las ONG.

---

<sup>42</sup> L. Reanda, "The Commission on the Status of Women", en: Philip Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, 1992, 265 et seq. (275).

<sup>43</sup> Reporte del Secretario General de la ONU, "Secretary-General to the CSW on the United Nations Technical Assistance Programme in Relation to the Status of Women", Doc. E/CN.6/145 del 12 de mayo de 1950.

<sup>44</sup> Consejo de los Derechos Humanos, A/RES/60/251 del 3 de abril del 2006. El Consejo ha bienvenido cooperación con la CSW: ver *Integrando los Derechos Humanos de la Mujer a través del Sistema de las Naciones Unidas*, HRC Res. 6/30, Doc. A/HRC/RES/6/30 del 14 de diciembre de 2007.

<sup>45</sup> Sobre la temprana relación entre el CHR y el CSW, ver J.Morsink, "Women's Rights in the Universal Declaration", HRQ 13 (1991), 231 et seq.

<sup>46</sup> Año Internacional de la Mujer, A/RES/3010 (XXVII) del 18 de diciembre de 1972.

<sup>47</sup> Conferencia Mundial sobre el Año Internacional de la Mujer, A/RES/3520 (XXX) del 15 de diciembre.

Los documentos finales adoptados en las sucesivas conferencias proporcionaron un marco para la "adopción de estrategias, planes y programas" y de la acción internacional en pos de la obtención de los objetivos del Decenio. La Conferencia de Nairobi recomendó que, "se llevase a cabo al menos una conferencia mundial [sobre las mujeres] durante el periodo entre 1985 y 2000",<sup>48</sup> y en consecuencia tuvo lugar en Beijing, en 1995, la Cuarta Conferencia Mundial. Esto rompió todos los récords de asistencia a una reunión de la ONU. Hubo delegaciones de 189 gobiernos y 17.000 delegados procedentes de los gobiernos, las ONG y los medios de comunicación, con más de 35.000 asistentes en el foro paralelo de las ONG.<sup>49</sup> Estas cifras llevaron al Secretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, a describir la Plataforma de Acción de Beijing<sup>50</sup> como emergente del proceso más participativo e inclusivo en la historia, con un documento final que proporcionó "un programa de gran alcance para el empoderamiento de las mujeres".<sup>51</sup> Discutiremos la Plataforma de Acción más adelante.

Después de la Conferencia de Nairobi, el ECOSOC amplió el mandato de la CSW, otorgándole un papel central en la vigilancia del progreso de los objetivos de las Estrategias de Nairobi Orientadas hacia el Futuro,<sup>52</sup> y estableciendo los temas prioritarios de la CSW dentro de las categorías de igualdad, desarrollo y paz de la Conferencia de México.<sup>53</sup> Del mismo modo después de la Conferencia de Beijing, la CSW, junto con la Asamblea General y el ECOSOC, habría de "contar con el papel principal en la determinación de políticas generales y de seguimiento, y en la coordinación de la aplicación y el seguimiento de la Plataforma de Acción".<sup>54</sup> También habría de tener una "función catalizadora en la incorporación de la perspectiva de género" en todas las políticas y programas, siendo el punto focal de preparación y de posterior

---

<sup>48</sup> Conferencia Mundial sobre la Mujer, Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer, Nairobi, Kenia, 15-26 de julio de 1985, "Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace", parr. 340, Doc. A/CONF.116/28/Rev.1

<sup>49</sup> C. Bunch, "Women and Gender", en: T. Weiss/ S. Daws (eds), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2007, 496 et seq. (499).

<sup>50</sup> Conferencia Mundial sobre la Mujer, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, China, 4-15 de septiembre de 1995, "Report of the Fourth World Conference on Women", Doc. A/CONF.177/20/REV.1 (1996) [en lo sucesivo, Declaración de Beijing y Plataforma de Acción].

<sup>51</sup> B. Boutros-Ghali, "Translating the Momentum of Beijing into Action", en: Departamento de Información Pública de la ONU, "Beijing Declaration and Platform for Action with the Beijing +5 Political Declaration and Outcome Document", 2001, 1 et seq. (2).

<sup>52</sup> E/RES/1987/18 del 26 de mayo de 1987; E/RES/1987/22 del 26 de mayo de 1987.

<sup>53</sup> E/RES/1987/24 del 26 de mayo de 1987.

<sup>54</sup> E/RES/1996/6 del 26 de julio de 1996.

implementación de los procesos de seguimiento de los siguientes cinco,<sup>55</sup> diez<sup>56</sup> y quince<sup>57</sup> años. La CSW ha llevado a cabo una labor sistemática y analítica en cuanto a la implementación de las “áreas de especial preocupación” identificadas en la Plataforma de Beijing, y seleccionando los temas prioritarios para sus sesiones anuales.<sup>58</sup>

La Secretaría original de la CSW fue la Sección sobre la Condición de las Mujeres dentro de la División de Derechos Humanos del Departamento de Asuntos Sociales de la ONU. Esta fue financiada pobremente y provista de pocos empleados, aunque un observador señaló que su escasez de recursos se vio “parcialmente compensada por la motivación y el entusiasmo de los miembros de la Comisión”.<sup>59</sup> La Sección se convirtió en 1974, en la rama para la Promoción de la Igualdad entre Hombres y Mujeres, y en 1985 fue renombrada como la rama para el Avance de la Mujer. En 1988, la rama pasó a denominarse División para el Adelanto de la Mujer (DAW, por sus siglas en inglés), la cual se mantuvo hasta su incorporación a ONU Mujeres. La DAW se trasladó de Viena a Nueva York en 1993.

## B. INSTRAW, UNIFEM y OSAGI

Las conferencias mundiales sobre las mujeres en la Ciudad de México y Beijing condujeron a la creación de nuevas instituciones especializadas

---

<sup>55</sup> Más acciones e iniciativas para implementar la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción, A/RES/S- 23/3 del 10 de junio del 2000.

<sup>56</sup> Revisión y evaluación de los diez años de la implementación de la Declaración de Beijing y de la Plataforma de Acción y el resultado de las veintitrés sesiones especiales de la Asamblea General llevadas a cabo durante la sesión cuarenta y nueve de la CSW, del 28 de febrero al 11 de marzo de 2005. Secretario General de la ONU, “Follow-up to the 4th World Conference on Women and Full Implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action: Rep. of the Secretary-General”, Doc. A/55/293 del 11 de agosto del 2000; Ver también A/RES/55/71 del 8 de febrero de 2001.

<sup>57</sup> Reporte del Secretario General, “Review of the Implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action, the outcomes of the twenty-third special Sesión of the General Assembly and its contribution to shaping a gender perspective towards the full realization of the Millennium Development Goals”, Doc. E/2010/4\*-E/CN.6/2010/2\* del 8 de febrero de 2010. Toda la documentación oficial sobre el repaso de los 15 años está disponible en <http://www.un.org>.

<sup>58</sup> E.g., en 2013, las Conclusiones Acordadas sobre la Eliminación y la prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas proveen, entre otras cosas, una declaración exhaustiva sobre las obligaciones del estado, los obstáculos para su objetivo, la interrelación entre la violencia y la igualdad de género, los Objetivos de Desarrollo Millennium, la salud reproductiva y sexual y la pobreza; La eliminación y la prevención de todas las formas de violencia hacia las mujeres y las niñas, Doc. E/CN.6/2013/L.5 del 19 de marzo de 2013. La adopción de las conclusiones acordadas en este tema prioritario fueron especialmente significativas luego del fracaso para acordar conclusiones en el tema prioritario del año 2012, el empoderamiento de mujeres rurales y su rol en la erradicación de la pobreza y el hambre, desarrollo y desafíos actuales, Comisión sobre el Estatus de la Mujer, Reporte sobre la 56ava sesión. (14 de marzo de 2011, 27 de febrero, 9 de marzo y 15 de marzo de 2012), Doc. E/2012/27 – E/CN.6/2012/16 del 23 de marzo de 2012, parr. 28.

<sup>59</sup> Pietilä, ver nota 2, 15.

dentro de la ONU. El Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, por sus siglas en inglés) fue establecido por el ECOSOC en 1976 a raíz de una resolución de la Conferencia de México.<sup>60</sup> Contaba con base en República Dominicana y sus objetivos eran "estimular y ayudar a través de la investigación, la formación y la recopilación y difusión de información; el avance de las mujeres y su integración en el proceso de desarrollo, tanto en su rol participantes, como en el de beneficiarias".<sup>61</sup> De manera única del sistema de la ONU, el INSTRAW estuvo "enteramente dedicado a la investigación, formación e información en el contexto del avance de las mujeres en el desarrollo".<sup>62</sup> Después de la Plataforma de Acción de Beijing, la Asamblea General aprobó medidas para la revitalización del INSTRAW. Estas incluyeron la designación de nuevos métodos de trabajo mediante el establecimiento de un sistema electrónico de redes e información orientado a la concientización sobre género, y con el fin "diseminar información de todos los países, investigar, capacitar y crear de redes, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo".<sup>63</sup>

La Asamblea General de la ONU estableció en 1976 el Fondo Voluntario para el Decenio de las Naciones Unidas para la para apoyar la aplicación del Plan de Acción Mundial aprobado en la Conferencia de México.<sup>64</sup> A través de programas selectivos, el Fondo habría de focalizarse en las mujeres rurales, las mujeres pobres de las zonas urbanas, "y otros grupos marginales de las mujeres en desventaja". El Fondo tenía un Comité Consultivo compuesto por cinco Estados seleccionados por el Presidente de la Asamblea General. En 1984, en el período previo a la Conferencia de Nairobi, el Fondo se transformó en el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Se lo diseñó para ser un "catalizador destinado a asegurar la adecuada participación de las mujeres en las principales actividades de desarrollo y para apoyar las actividades innovadoras y experimentales que

---

<sup>60</sup> Conferencia Mundial sobre el Año Internacional de la Mujer, A/RES/3520 (XXX), ver nota 48, parr. 9; La Unidad Internacional de Entrenamiento e Investigación para el Avance de la Mujer, Doc. E/5850 of 12 May 1976. El establecimiento de UNITAR fue endosado por A/RES/31/135 del 16 de diciembre de 1976.

<sup>61</sup> Estatuto del Instituto Internacional de Investigación y Entrenamiento para el Avance de la Mujer de las Naciones Unidas, Doc. A/39/511 del 26 de septiembre de 1984, art.2.

<sup>62</sup> Revitalización y reforzamiento de INSTRAW , A/RES/54/140 del 10 de febrero del 2000.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> Fondo voluntario para la década de la mujer de las Naciones Unidas, A/RES/31/133 del 16 de diciembre de 1976.

beneficiaran a las mujeres conforme a las prioridades nacionales y regionales”.<sup>65</sup> El UNIFEM cobró presencia operativa en los países, y se convirtió en una agencia semiautónoma dentro del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer llamó a mejoras en la capacidad institucional de la ONU para aplicar la Plataforma de Acción de Beijing y para apoyar el avance de las mujeres.<sup>66</sup> Se propuso la creación de un puesto de alto nivel en la oficina del Secretario General de la ONU dedicado a asesorar sobre los temas de género.<sup>67</sup> El pedido se concedió en 1996, pero en 1997 el nuevo Secretario general, Kofi Annan, trasladó a la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (OSAGI, por sus siglas en inglés) al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. La Asesora Especial tenía la categoría de Sub-Secretaria General (y por lo tanto contaba con el rango suficiente para coordinar la política de género en todo el sistema de la ONU. El principal foco de la OSAGI ha sido el posicionamiento o integración del género en el sistema de la ONU, también denominado “gender mainstreaming” – el cual se analizará más adelante. Este también ha sido la base de la Oficina de la Coordinadora de las Cuestiones Relativas a la Mujer, cuya mayor preocupación ha sido el estatus de las mujeres en el sistema de la ONU. En 1976, luego de la Conferencia de Nairobi, se creó una Reunión Especial entre Organismos sobre la Mujer, incluyendo a las agencias más especializados y a otras entidades de la ONU. La reunión se dio en conjunción con las reuniones anuales de la CSW, inicialmente con el apoyo de la DAW y posteriormente con el de la OSAGI. Esta entidad se convirtió en la Red interinstitucional sobre la mujer y la igualdad entre los géneros, presidida por la Asesora Especial del Secretario General en cuestiones de género y adelanto de la mujer.<sup>68</sup>

Generalmente, dentro de la ONU la tarea de desarrollo normativo se asigna en mayor medida a los foros controlados por los Estados miembro,

---

<sup>65</sup> Reporte de la Unidad Conjunta de Inspección, “The Advancement of Women Through and in the Programmes of the United Nations System: What Happens after the Fourth World Conference of Women”, Anexo I, Doc. JIU/REP/95/5, 1995 (Erica-Irene A. Daes); Ver también, Conferencia Mundial de la Mujer, “Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace”, ver nota 49, párr. 336.

<sup>66</sup> Declaración de Beijing y Plataforma para Acción, ver nota 51, párr. 306.

<sup>67</sup> *Ibid.*, párr. 326.

<sup>68</sup> Otros desarrollos burocráticos incluyeron el establecimiento de una Unidad de los Derechos Humanos de la Mujer por la OHCHR en 2007. Otras entidades de la ONU han instituido puntos focales para los temas sobre género en sus estructuras internas, e.g. dentro de las misiones de paz de la ONU y un consultor de género en el Departamento de la Sede de Operaciones de Paz.

dejando a las instituciones administradas por la Secretaría a cargo de su implementación mediante la asistencia técnica y el desarrollo de capacidades. En el ámbito de las mujeres, las conferencias mundiales desarrollan agendas programáticas de una manera no vinculante, (es decir, mediante el "soft law"). A pesar de su condición de no vinculante, la Plataforma de Acción de Beijing en particular, ha adquirido legitimidad a través de su exposición de doce áreas de especial preocupación, su llamado a la acción a los Estados, las organizaciones internacionales gubernamentales y su marco para la guía de políticas.<sup>69</sup> Desde Beijing, las mujeres activistas e instituciones se han preocupado de preservar los logros normativos allí alcanzados.

### C. Otros organismos de la ONU

El desarrollo normativo también se ha logrado a través de los órganos independientes que se encargan específicamente de las mujeres y que existen en otras partes de la ONU, en particular el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). El CEDAW es el órgano de supervisión formado por expertos y establecido en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Convención de las Mujeres). Este fue adoptado en 1979 para supervisar la aplicación de la Convención.<sup>70</sup> La creación de un comité de seguimiento fue controversial porque algunos Estados temían que el nuevo organismo debilitara la autoridad de la CSW. La composición del CEDAW (como la de los demás órganos de derechos humanos de la ONU) está formada por expertos independientes que, a diferencia de la CSW, no son representantes del gobierno. A través de sus comentarios finales sobre los informes iniciales y periódicos de los Estados, la adopción de las recomendaciones generales sobre el tema y la jurisprudencia en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención,<sup>71</sup> el Comité ha proporcionado una interpretación extensiva de las obligaciones de los Estados "para asegurar el pleno desarrollo y progreso de las mujeres".<sup>72</sup> El CEDAW sigue siendo el único organismo de la ONU

---

<sup>69</sup> Reporte de la Reunión de Grupo de Expertos, "The Impact of the Implementation of the Beijing Platform for Action on the Full Achievement of the Millennium Development Goals", Doc. EGM/BPFA-MDG/2009/REPORT del 22 de diciembre de 2009, parr. 96.

<sup>70</sup> Artículo 17, Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, 18 de diciembre 1979, UNTS Vol. 1249, No. 20378.

<sup>71</sup> Protocolo Opcional para la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Doc. A/RES/54/4 del 15 de octubre de 1999.

<sup>72</sup> Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, art 3 [hereinafter CEDAW]. Ver M. Freeman/ C. Chinkin/ B. Rudolf (eds), Convención sobre la

destinado al avance de las mujeres que tiene la obligación legal, y no política, de garantizar el cumplimiento con la obligación convencional de la no discriminación en contra de las mujeres.<sup>73</sup> Otro mandato experto es el del Relator Especial sobre la Violencia contra la mujer, establecido por la CHR en 1994.<sup>74</sup> En 2004, la misma Comisión también nombró un Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente de mujeres y niños<sup>75</sup> y en 2010 el Secretario General nombró un Relator Especial sobre la violencia sexual en los conflictos.<sup>76</sup> El Consejo de Derechos Humanos de la ONU estableció, en 2010, un Grupo de Trabajo sobre la Discriminación contra las Mujeres tanto en las normas como en la práctica.<sup>77</sup>

#### D. El estatus las instituciones de Mujeres de la ONU

Esta breve reseña del compromiso institucional de la ONU con las mujeres muestra que la creación de instituciones fue ad hoc, creando tanto niveles complejos de responsabilidad como así también colocando nuevas instituciones intercaladas con las estructuras existentes. Esta es una historia similar a la de otras áreas de actividad de la ONU: en un sistema descentralizado, los Estados miembro de la ONU han desarrollado tareas y mandatos mientras que rara vez han sido capaces de dismantelar aquellos que están desfasadas o que resultan ineficaces debido a motivos políticos.<sup>78</sup> Esto no es necesariamente una debilidad, tal y como Wilfred Jenks señaló hace mucho tiempo. De hecho, él remarcó que "la descentralización funcional" fue elegida como la base para la arquitectura de la ONU porque permitía la mayor cantidad de cooperación en tantas áreas como fuera posible y porque removía el control político del control de las áreas técnicas.<sup>79</sup> Las instituciones específicas de mujeres de la ONU, sin embargo, sufren

---

Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: Comentario, 2012.

<sup>73</sup> Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ver nota 71, arts 1- 3.

<sup>74</sup> Doc. E/CN.4/RES/1994/45 del 4 de marzo de 1994. Los Relatores Especiales hasta la fecha han sido Radhika Coomaraswamy, Yakin Ertürk y Rashida Manjoo.

<sup>75</sup> Relator especial en Tráfico de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, Doc. E/CN.4/DEC/2004/110 del 21 de abril de 2004. Sigma Huda (Bangladesh) fue la primera en este mandato. Fue reemplazada en 2008 por Joy Ngozi Ezeilo (Nigeria).

<sup>76</sup> El puesto fue comandado por S.C. Res. 1888 del 30 de septiembre de 2009 sobre Mujer, paz y seguridad: S/RES/1888 (2009) del 30 de septiembre de 2009. Margot Wallström renunció su posición el 31 de mayo de 2012 y fue sucedida por Zainab Hawa Bangura de Sierra Leone.

<sup>77</sup> Eliminación de la discriminación contra la Mujer, Doc. A/HRC/RES/15/23 del 10 de octubre de 2010.

<sup>78</sup> Luck, ver nota 5, 653, 655.

<sup>79</sup> Jenks, ver nota 3, 29, 37.

de bajos niveles de apoyo y visibilidad. Por ejemplo, un Inspector de la Dependencia Común de Inspección de la ONU (JIU, por sus siglas en inglés) criticó el estado y los ínfimos recursos de la DAW en 1995, señalando que "cuatro conferencias mundiales sobre las mujeres no han hecho nada para quitar a los recursos de personal destinados al programa de mujeres desde el fondo de la lista de recursos de la ONU".<sup>80</sup> Tanto el INSTRAW como el UNIFEM se financian con contribuciones voluntaria. Esta dependencia genera incertidumbre en cuanto a la materialización de las promesas, y da lugar a las contribuciones específicas, abriendo el camino para que los principales donantes ejerzan influencia y presión.<sup>81</sup> El establecimiento de la OSAGI sin ninguna asignación presupuestaria significó que las nuevas funciones estarían unidas a un puesto ya existente, imponiendo restricciones en la capacidad operativa de la posición desde el principio.

Una medida del estatus institucional es el tiempo de reunión asignado a los organismos como la CSW. Hasta 1987 CSW se reunía cada dos años. Después de la Conferencia de Nairobi, el ECOSOC decidió que la reunión de la CSW debía ser anual.<sup>82</sup> Esta reunión se lleva a cabo durante diez días hábiles a finales de febrero y principios de marzo. En este sentido, es posible observar un contraste con el tiempo asignado a la CHR que, hasta su terminación en 2006, solía reunirse cada año durante seis semanas. Su sucesor, el Consejo de Derechos Humanos, se reúne periódicamente durante todo el año "con una duración total no menor a diez semanas".<sup>83</sup>

### **III. La creación de ONU mujeres**

La creación de ONU Mujeres se produjo después de un largo debate sobre la reforma de la ONU en una serie de áreas, esbozada en la Sección I. Esta, por lo tanto, debe ser evaluada dentro de un proceso de reformas más amplio, en particular para ver si es parte del acercamiento usual de la ONU a las reformas realizando "retoques para salir del paso"<sup>84</sup> o si se trata de un cambio institucional más fundamental. En 1985, la

---

<sup>80</sup> Reporte de la Unidad de Inspección Conjunta, "The Advancement of Women Through and in the Programmes of the United Nations System: What Happens after the Fourth World Conference of Women", ver nota 66, parr. 210.

<sup>81</sup> J. Laurenti, Financing, en: Thomas Weiss & Sam Daws (eds), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2007, 675 et seq., 694.

<sup>82</sup> E/RES.1987/2, 26 de mayo de 1987.

<sup>83</sup> A/ RES/ 60/251, ver nota 45, parr. 10.

<sup>84</sup> Reporte de la Unidad de Inspección Conjunta, "Some Measures to Improve Overall Performance of the United Nations System at the Country Level Part I: A Short History of United Nations Reform in Development", ver nota 9.

Conferencia de Nairobi había tomado nota de la dificultad de manejo en la arquitectura de ONU Mujeres, en particular las desventajas de la estructura institucional fragmentada con respecto a la consecución de los objetivos del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer y la sistemática falta de coordinación.<sup>85</sup> En el período previo a la Conferencia de 1995 en Beijing, la Asamblea general de la ONU examinó una propuesta de la Secretaría general para unificar el INSTRAW y el UNIFEM.<sup>86</sup> El JIU asesoró a las estructuras existentes, en la búsqueda de avances en la implementación de políticas relacionadas con la mujer "decepcionada".<sup>87</sup> Se hizo un número de propuestas específicas, incluyendo un papel más activo y pragmático para la CSW en la evaluación de las mujeres y los programas de género;<sup>88</sup> una mejora de la financiación y el estatus de la DAW;<sup>89</sup> y el establecimiento de un sistema para la colaboración y la interacción con las ONG para el progreso de programas para las mujeres.<sup>90</sup> La Conferencia de Beijing reiteró esas preocupaciones,<sup>91</sup> articulando la necesidad de "renovar, reformar y revitalizar" las partes del sistema de la ONU (especialmente la DAW) para mejorar su eficiencia y eficacia.<sup>92</sup>

Después de la Conferencia de Beijing en 1995, se estableció la OSAGI pero las recomendaciones presupuestarias y organizativas del JIU no se implementaron. En 1996, la Asamblea General volvió a examinar la propuesta políticamente disputada de fusionar INSTRAW y UNIFEM pero concluyó que carecía de la información necesaria sobre las implicaciones legales, técnicas y administrativas de dicha unión, por lo que no hizo nada.<sup>93</sup> Repitiendo su idea anterior,<sup>94</sup> la Asamblea General recomendó que la interacción entre la CSW, el INSTRAW, el CEDAW, la DAW y UNIFEM debía ser "revisada y racionalizada en el contexto de los esfuerzos en curso para revitalizar el Consejo Económico y Social, para

---

<sup>85</sup> Conferencia Mundial sobre la Mujer, "Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace", ver nota 49, párr. 338.

<sup>86</sup> A/RES/48/11, 20 de diciembre de 1993.

<sup>87</sup> Reporte de la Unidad de Inspección Conjunta "The Advancement of Women Through and in the Programmes of the United Nations System: What Happens after the Fourth World Conference of Women", ver nota 66, párr. 4.

<sup>88</sup> *Ibid.*, párrs. 202-4.

<sup>89</sup> *Ibid.*, párrs. 205-13.

<sup>90</sup> *Ibid.*, párrs. 233-40.

<sup>91</sup> Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción, ver nota 51, párr. 309.

<sup>92</sup> *Ibid.*, párr. 361.

<sup>93</sup> La UNGA notó que no había recibido opinión de la CSW "debiendo a la falta de documentos que fueron pedidos". A/RES/50/162 del 1 de febrero de 1996.

<sup>94</sup> A/RES/ 48/111, ver nota 87.

lograr un programa más fuerte y unificado para el progreso de las mujeres". También declaró que dicha acción con respecto a los organismos relacionados a las mujeres "debía ser considerada como parte del ejercicio general de reestructuración de las Naciones Unidas",<sup>95</sup> conectando la reforma de la arquitectura de ONU Mujeres con el proyecto más amplio de reforma de la ONU.

Tras el examen de la Plataforma de Acción de Beijing en 2000, las ONG y algunos miembros del personal de la ONU presionaron por una reforma en esta área, pero las primeras etapas de la amplia reforma de Kofi Annan no hicieron mención alguna de las entidades de ONU que se ocupan de las mujeres. El informe del Panel de Alto Nivel de 2004 sólo contenía limitadas referencias a las mujeres: recomendaba que el Consejo de Seguridad, agencias de la ONU y los Estados miembro aplicaran plenamente la Resolución 1325 (ver más adelante);<sup>96</sup> que existiese haber una mayor consulta y participación de las voces importantes de la sociedad civil en los procesos de paz, especialmente por parte de las mujeres;<sup>97</sup> y que se llamara a la ratificación del Protocolo de Palermo sobre la trata de personas.<sup>98</sup> La respuesta del Secretario General al reporte del Panel de Alto Nivel tampoco hizo referencia alguna a las instituciones específicas para mujeres. A pesar de las quejas de los grupos femeninos, el Documento del Resumen de la Cumbre Mundial de la Asamblea General no mencionó la reforma de las instituciones específicas de las mujeres en ONU. Sin embargo, la Asamblea General afirmó que "los principales temas normativos, como el desarrollo sostenible, los derechos humanos y de género, son [serán] tenidos en cuenta en la toma de todas las decisiones de las Naciones Unidas."<sup>99</sup> El Secretario General también hizo hincapié en la necesidad de una "coherencia del sistema" en términos de políticas de la ONU y actividades.<sup>100</sup> Esto requería, por ejemplo, afianzar los vínculos entre los compromisos normativos de la ONU y sus operaciones y coordinar su

---

<sup>95</sup> A/RES/50/162, ver nota 94.

<sup>96</sup> Reporte del Panel de Alto Nivel en Amenazas del Secretario General, Challenges and Change, A More Secure World: Our Shared Responsibility, ver nota 16, parr. 238.

<sup>97</sup> Ibid., parr. 103.

<sup>98</sup> 98 Protocolo para prevenir, suprimir y castigar el tráfico de personas, especialmente mujeres y niños, suplementando la Convención de las Naciones Unidas en Crimen Organizado Internacional, 15 de noviembre del 2000, UNTS Vol. 2237, No. 39574; Reporte del Panel de Alto Nivel en Amenazas del Secretario General, "Challenges and Change, A More Secure World: Our Shared Responsibility", ver nota 16, parr. 175.

<sup>99</sup> A/RES/60/1, ver nota 20, parr. 169.

<sup>100</sup> Ibid., parrs.168-9; Secretario General de la ONU, In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights For All, ver nota 18, parrs. 193-8.

representación en los consejos de desarrollo y en los organismos humanitarios para demostrar coherencia en los mandatos y la asignación de recursos.

Otra parte de los procesos de reforma de la ONU se focalizó en sus fracasos respecto a la ejecución en el terreno. El Secretario General de la ONU recibió una invitación de "líderes mundiales" para "fortalecer la gestión y coordinación de las operaciones de las Naciones Unidas para que puedan hacer una contribución aún más eficaz para conseguir los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los del Milenio".<sup>101</sup> En respuesta, Kofi Annan, creó un "Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia del Sistema"<sup>102</sup> Esta vez – en respuesta a una presión considerable de grupos internacionales de mujeres- el Secretario general pidió concretamente al Grupo Especial que incluyera una evaluación de "cómo la igualdad de género podría mejorarse cómo podría ser más plenamente encarada por las Naciones Unidas", pero sólo tres de los quince miembros del panel eran mujeres. El "Centro para el Liderazgo de la Mujer" y la "Organización del Medio Ambiente Global y la Organización de la Mujer" presentaron al Panel un documento, aprobado por 50 ONGs de mujeres. En este se daban a conocer sus preocupaciones en cuanto al sistema existente y la visión para una nueva "arquitectura de género" de la ONU. Ellos argumentaron a favor de una "entidad independiente dotada de recursos con capacidad normativa, operativa y de control, una presencia universal en los países dirigida por un Secretario General".<sup>103</sup>

El reporte de los Paneles del Grupo de Alto Nivel en 2006 llamado "Unidos en la Acción", habló sobre el desarrollo, la asistencia humanitaria y el medio ambiente en un mundo globalizado, el cual identificó como uno de los principales desafíos para las actividades operativas de la ONU y su deseo de cumplir los objetivos del Desarrollo del Milenio.<sup>104</sup> El Panel también abordó "temas transversales", como la igualdad de género, proponiendo la reforma de las estructuras débiles "actuales" para lograr

---

<sup>101</sup> Secretario General de la ONU, adelanto al resultado de la Cumbre Millennium: nota por el Secretario General, parr. 2, Doc. A/61/583 of 20 November 2006. Los "líderes globales" fueron las Cabezas de Estado y el Gobierno, quienes adoptaron el Outcome Document de la cumbre mundial del 2005.

<sup>102</sup> Reporte del Panel de Alto Nivel en Coherencia del Sistema en Áreas de Desarrollo, Asistencia Humanitaria y Medioambiente del Secretario General, Delivering as One, Doc. A/61/583 del 9 de noviembre de 2006 [en lo sucesivo, "Delivering as One"].

<sup>103</sup> Rao, ver nota 2, 138. Ver también P. Donovan, Gender Equality Now or Never: A New UN Agency for Women, julio 2006.

<sup>104</sup> Delivering as One, ver nota 103, párrs. 14-51. El Panel está construyendo en la identificación de la Asamblea General en estos temas horizontales. Ver, , A/RES/60/1, ver nota 20, parr. 169.

que las mujeres tengan "una voz mucho más fuerte",<sup>105</sup> y recomendó la creación de un único organismo para hacer frente a los problemas de género. Esto se lograría mediante la transformación de UNIFEM, DAW y OSAGI en dos divisiones: una normativa, analítica y de control, y otra de asesoramiento sobre políticas y administración (INSTRAW fue omitido de la propuesta en esta etapa debido a las presiones para mantenerlo en la región del Caribe y América Central). La entidad estaría dirigida por un Director Ejecutivo, con rango de Subsecretario General y recibiría "financiación suficiente, estable y previsible" fuera del presupuesto ordinario, complementado por contribuciones voluntarias. El Panel concibió la labor de la entidad como una forma de asegurar que "la igualdad de género y el aumento del poder de las mujeres sean tomadas en serio en todo el sistema de las Naciones Unidas";<sup>106</sup> y señaló que "otras entidades de la ONU han de dedicar muchos más recursos a la integración del género".

La necesidad de contrarrestar la fragmentación institucional fue un tema que se mencionó mucho en el reporte<sup>107</sup> y las propuestas del Panel con respecto al fortalecimiento de la arquitectura de género de la ONU fueron parte integral de este enfoque. Tanto la reforma institucional como la igualdad de género, fueron percibidas como "fundamentales para lograr resultados eficaces de desarrollo." El Panel aceptó los conceptos de igualdad de género, el empoderamiento y la incorporación de género sin ninguna crítica, explicación o discusión de la relación entre ellos.

La propuesta de "la arquitectura de género" incluida en "Unidos en la Acción" desató un intenso debate entre los miembros de la ONU.<sup>108</sup> Algunos se mostraron reacios a apoyar la formación de una nueva entidad hasta que se considerase adecuadamente los cinco elementos clave de las recomendaciones del reporte: la armonización de las prácticas; el trabajo conjunto ("Delivering as One"); los problemas financieros; las cuestiones de gobierno y la igualdad de género. Esta última era una ficha para la negociación de algunos Estados, que insistían en un acuerdo sobre todos estos otros temas antes de abordar el último.

---

<sup>105</sup> Delivering as One, ver nota 103, parr. 49. 106 Rao, ver nota 2.

<sup>106</sup> Delivering as One, ver nota 103 at parr. 49. 108 Ibid., 25, box 2.

<sup>107</sup> Ver, *ibid.*, parr. 10. El reporte concluye en parr. 47 en que "mientras la ONU siga siendo un actor clave en apoyar a los países para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, hay una fuerte sensación que el sistema de contribución de la ONU ha sido incoherente, bajo en recursos y fragmentado.

<sup>108</sup> Para un resumen sobre las visiones ver, Update on UN Reform and the GEA, Gender Equality Architecture Archives, 7 de junio de 2007, <<http://www.gearcampaign.org>>.

Otros pusieron en duda la eficacia de la fusión de tres instituciones distintas a nivel operativo. Las discusiones se llevaron a cabo durante los siguientes tres años en los cuales hubo varias opciones para la arquitectura de género de la ONU. La Secretaría de las Naciones Unidas basándose en el examen con los Estados miembro y las organizaciones no gubernamentales, identificó las opciones posibles: mantener el status quo; crear un fondo autónomo o programa; establecer un nuevo servicio de la Secretaría de las Naciones Unidas; y formar una nueva entidad mediante la consolidación de las instituciones existentes que tendría funciones normativas y operacionales.<sup>109</sup>

Organizaciones influyentes de mujeres dirigieron otra carta abierta a los Estados miembro de la ONU y el Secretario General en la CSW en 2007<sup>110</sup> y pusieron en marcha la campaña conocida como Reforma de la Arquitectura de la ONU para lograr la Igualdad de Género (GEAR, por sus siglas en inglés) – un movimiento mundial basado en la consulta y edificación de las opiniones de las mujeres en todo el mundo- en la CSW para 2008. Para el año 2009, la cuarta opción se había convertido en la más aceptable,<sup>111</sup> y a principios de 2010, el Secretario General dio a conocer un plan para una “componer una entidad dirigida a garantizar la igualdad de género y la autonomía de las mujeres”,<sup>112</sup> documento que en gran medida anticipó los términos de la Asamblea General establecidos en ONU Mujeres, presentando la nueva institución como un órgano subsidiario de la Asamblea general. Su dirección normativa debía ser modelada por la CSW y su dirección operativa guiada por un Consejo Ejecutivo integrado por 41 Estados miembro procedentes de las agrupaciones regionales y de los principales contribuyentes financieros del nuevo cuerpo. Las funciones normativas serían financiadas por el presupuesto regular de la ONU, mientras que los procesos operativos

---

<sup>109</sup> Secretariado de la ONU, Further Details on Institutional Options for Strengthening the Institutional Arrangements for Support to Gender Equality and the Empowerment of Women, 5 de marzo de 2009, <<http://www.un.org>>. Este paper se desarrolla en base a opciones de reforma usados en dos notas anteriores: Nota de Concepto de la ONU “A Strengthened Architecture for Gender Equality and Empowerment of Women”, 1 de agosto de 2007, <<http://www.un.org>>; Secretariado de la ONU, Note on the United Nations Support to Member States on Gender Equality and Women’s Empowerment, 5 de junio de 2008, <<https://www.un.org>>.

<sup>110</sup> Carta Abierta sobre la Arquitectura de la Igualdad de Género de la Mujer en la ONU de la Camarilla de Conexión del NGO formando parte de la 51ava comisión en el Estatus de la Mujer, 8 de marzo del 2007, <<http://www.cwgl.rutgers.edu>>. Stephen Lewis, el enviado especial de la ONU para SIDA en Africa, apoyó la iniciativa fuertemente

<sup>111</sup> A/RES/63/311 del 2 de octubre de 2009.

<sup>112</sup> Reporte del Secretario General sobre la propuesta comprehensiva para la entidad compuesta para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer Doc. A/64/588 del 6 de enero de 2010.

debían ser financiados con contribuciones voluntarias. Las principales diferencias entre las propuestas de GEAR y las del Secretario General eran el presupuesto (GEAR había propuesto un presupuesto mínimo anual de US \$ 1 mil millones y el Secretario General recomendó que bastaba con la mitad de esa cantidad) y el papel de la sociedad civil en la nueva entidad. GEAR buscó la participación formal de la sociedad civil en el Consejo Ejecutivo, que no era aceptable para muchos Estados miembro ni consistente con la práctica habitual de las Naciones Unidas. Así, el órgano intergubernamental se refirió a la sociedad civil únicamente a modo de referencia general y vaga en cuanto a las consultas. La Asamblea General decidió finalmente establecer ONU Mujeres a través de una resolución titulada "Coherencia del Sistema", aprobada en julio de 2010, que abarca los cinco de los elementos clave mencionados.<sup>113</sup> Su forma final fusiona y consolida DAW, INSTRAW, OSAGI y UNIFEM. Su gobierno es un acuerdo intergubernamental de varios niveles a través de la Asamblea General, el ECOSOC y la CSW. Al dar la bienvenida al lanzamiento de ONU Mujeres, el secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon, habló del importante impulso que daría a los "esfuerzos de la ONU para promover la igualdad de género, ampliar las oportunidades y combatir la discriminación en todo el mundo."<sup>114</sup> La primera Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, Michelle Bachelet, había tenido una buena recepción como ex Presidenta de Chile, y fue nombrada como Subsecretaria general, la posición más alta dada a una mujer dentro de la ONU. Su renuncia en de marzo de 2013 para volver postularse para la presidencia chilena resultó un revés para la institución.

La constitución de ONU Mujeres por parte de la Asamblea General ha sido empaquetada principalmente dentro del campo de la coherencia institucional y sólo incidentalmente en términos normativos. La primera mitad de su resolución fundacional, la 64/289, está dedicada a una serie de cuestiones: crea numerosas solicitudes generales de coordinación burocrática – calendarios, agendas, programas de trabajo, oficinas y comités; propone programas de orientación y capacitación en actividades de desarrollo de la ONU para los delegados de sus Estados miembro; busca una revisión del sistema de evaluación de las actividades de desarrollo y más fondos para ellos; y fomenta la eficiencia en el

---

<sup>113</sup> A/RES/64/289 del 21 de julio de 2010.

<sup>114</sup> Ver UN Women begins its work, 1 de enero 2011, <<http://www.unwomen.org>>.

sistema de desarrollo de la ONU. La creación de ONU Mujeres se produce sin ningún preámbulo en la segunda mitad de la resolución. Esta acción, un poco incongruente, implica que la nueva entidad es esencialmente un instrumento para la racionalización burocrática en el área de desarrollo –según el enfoque del conjunto de reformas.<sup>115</sup> Este punto se hace explícito en la Resolución donde ONU Mujeres se presenta como el conductor a “una coordinación, coherencia e integración más eficaz de la perspectiva de género en todo el sistema de las Naciones Unidas.”<sup>116</sup> Su creación, por lo tanto, se presenta como un ejemplo de buenas prácticas de gestión, fusión y consolidación de los trabajos de los cuatro organismos existentes.

Las disposiciones de la resolución sobre los principios generales que guían ONU Mujeres se alejan, sin embargo, del enfoque de la primera parte del texto. La resolución identifica a la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción, los resultados de la sesión especial de la Asamblea General de Beijing y los “instrumentos, normas y resoluciones” de las Naciones Unidas que lidian con “la igualdad de género y el empoderamiento y el avance de las mujeres”; como el marco normativo de ONU Mujeres<sup>117</sup>. Estas referencias están poco elaboradas en el texto de la resolución y es llamativo que la misma no mencione explícitamente a la Convención de las Mujeres o a su Comité de vigilancia, el CEDAW. La CSW, la cual resultó más una política que un cuerpo legal, ofrece una “guía coherente” para ONU Mujeres y es apoyada por ella. De esta manera la pobremente definida relación, en la ONU, entre los derechos de las mujeres y el desarrollo sigue sin ser esclarecida.

La historia documentada de ONU Mujeres incluye una diferencia significativa entre los términos “género” y “mujeres”. Aunque la propuesta del Secretario General en 2010 se refiere a una “entidad de género compuesta,”<sup>118</sup> en realidad describe su trabajo casi enteramente en términos de mujeres. La Resolución 64/289 de la Asamblea General también refleja esta eliminación de los conceptos de mujer y género. El título formal aunque poco elegante del nuevo órgano se refiere a ambos,

---

<sup>115</sup> Las reformas de la ONU del 2005 habían resultado en reforma (y gastos) significativos en las áreas de los derechos humanos (a través del establecimiento del Consejo de Derechos Humanos) y paz y seguridad (a través del establecimiento de la Comisión de la Construcción de Paz); Resultado de la Cumbre Mundial del 2005, ver nota 20. El G77 en particular fue insistente en compensar lo que percibió como una falta de atención al tercer pilar de la ONU: desarrollo.

<sup>116</sup> A/RES/64/289, ver nota 116, párr. 52.

<sup>117</sup> *Ibid.*, para 51.a.

<sup>118</sup> Reporte del Secretario General en la propuesta comprehensiva para la igualdad compuesta de género y el empoderamiento de la mujer, ver nota 115, párr. 6.

la igualdad de género y la autonomía de la mujeres, pero el título abreviado se refiere sólo a las mujeres.

El primer reporte anual de ONU Mujeres<sup>119</sup> aclaró las "funciones de apoyo normativo y actividades operacionales".<sup>120</sup> De la Resolución 64/289 se ha obtenido la descripción de las funciones del cuerpo: apoyar las discusiones de los Estados miembros de la ONU en los foros donde "políticas internacionales, reglas y normas son negociados y acordados"; dirigir y coordinar "los esfuerzos de todo el sistema de la ONU para lograr la igualdad de género" y ayudar a los Estados a lograr cambios reales en la vida de las mujeres". Se han fijado como prioridades: "apoyar el liderazgo de las mujeres; fortalecer de su autonomía económica; poner fin a la violencia contra ellas; promocionar la participación de las mujeres en los procesos de paz y de seguridad; y asegurar que la planificación y el presupuesto público responda a las necesidades y derechos de las mujeres." En el reporte, ONU mujeres detalla su trabajo en conjunto con otras agencias y Estados miembro de las Naciones Unidas y también regionales. Las alianzas estratégicas se han formado por memorandos de entendimiento con otros organismos de la ONU para promover una coordinación del sistema más eficaz y eficiente dentro de la organización.<sup>121</sup> Sin embargo, no parece que ONU Mujeres esté creando fuertes vínculos con el CEDAW, (como se había previsto por dicho Comité)<sup>122</sup> en el desarrollo de la comprensión de los términos clave "igualdad de género" y "no discriminación". Hay un poco de interacción y colaboración informal a través de la participación de los miembros del CEDAW en reuniones de grupos de expertos y sesiones de entrenamiento llevadas a cabo por la ONU Mujeres y esta última toma en consideración recomendaciones del CEDAW; pero esto es al parecer solo para propósitos específicos. La siguiente sección analiza el marco normativo internacional en relación a las mujeres, poniendo de relieve la incoherencia en el desarrollo de sus diversas corrientes y sugiriendo que ONU Mujeres podría desempeñar un papel en la promoción normativa, así como institucional.

---

<sup>119</sup> ONU Mujeres, Annual Report 2010-2011. Ver también ONU Mujeres, Annual Report 2011-2012.

<sup>120</sup> A/RES/64/289, ver nota 116, para 51(b).

<sup>121</sup> Reporte del Secretario General crear una corriente principal en perspectiva de género en todas las políticas y los programas del sistema de las Naciones Unidas, Doc. E/2012/61, 25 de abril de 2012, párrs. 35-42.

<sup>122</sup> Reporte de la Comisión sobre la Eliminación de la Discriminación hacia las Mujeres, Doc. A/66/38 (2011), Parte dos, anexo V, decisión 47/VII, Declaración en el establecimiento de la Entidad para Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer de la ONU.

#### **IV. Normas globales relacionadas a las mujeres**

La nomenclatura formal de ONU Mujeres -Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujeres- combina un concepto legal (y político), igualdad, con un objetivo de política, empoderamiento. La resolución de la Asamblea General que forma ONU Mujeres, sin embargo, no ofrece ninguna orientación sobre el significado de estos términos. El primer informe del Director Ejecutivo de la CSW define la misión de ONU Mujeres como "la eliminación de la discriminación contra las mujeres y las niñas, el empoderamiento de las mujeres, y el alcance de la igualdad entre estas y los hombres como socios y beneficiarios del desarrollo, los derechos humanos, la acción humanitaria y la paz y la seguridad."<sup>123</sup> ¿Enriquecerán estos objetivos el marco normativo de las Naciones Unidas existentes con respecto a las mujeres? En esta sección, se discute el vocabulario de la ONU sobre las mujeres, el cual se centra alrededor de los temas de igualdad, desarrollo y paz, articulados por primera vez para el Decenio de las Naciones Unidas para las Mujeres.<sup>124</sup> Como veremos más adelante, estos tres temas se han desarrollado de maneras muy diferentes. ¿Cómo podría el mandato de ONU Mujeres de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres afectar a estos desarrollos?

##### A. Igualdad

Siguiendo las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, la CSW en un principio promovió la idea de la igualdad de las mujeres a través de una obligación legal, elaborando de una serie de tratados que reconocen la igualdad de derechos de las mujeres y los hombres en diferentes ámbitos específicos de la vida.<sup>125</sup> Los dos principales instrumentos de derechos humanos, elaborados por la CHR fueron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR, por sus siglas en inglés) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por

---

<sup>123</sup> Director Ejecutivo de la Entidad para la Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer de las Naciones Unidas, Report of the Executive Director of the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, entregado al CSW, Doc. E/CN.6/2011, 10 de diciembre 2010 (Michelle Bachelet), parr. 5. Esto repite el uso de palabras del Secretario General de la ONU, Comprehensive proposal for the composite gender equality entity and the empowerment of women, ver nota 115 parr. 6.

<sup>124</sup> Ver Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, A./RES/3520 (XXX), ver nota 48.

<sup>125</sup> La CSW patrocinó el diseño de los siguientes tratados: Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, 20 De diciembre 1952, UNTS Vol. 193, No. 2613; Convención sobre la Nacionalidad de las Mujeres Casadas, 29 de enero de 1957, UNTS Vol. 309, No.4468; y la Convención sobre Acuerdo a Casamiento, Edad Mínima para Casamiento y Registro de Casamientos, 7 De diciembre 1962, UNTS Vol. 521, No. 7525.

sus siglas en inglés), adoptados en diciembre de 1966. Estos establecen que los derechos que reconocen deben ser respetados "sin distinción alguna", refiriéndose también al sexo,<sup>126</sup> y de forma más positiva, que los Estados parte deben garantizar la igualdad de derechos de hombres y mujeres para disfrutar sus derechos asignados.<sup>127</sup> El ICCPR también ofrece una amplia garantía de igualdad ante la ley y la prohibición general de la discriminación por varios motivos, entre ellos el sexo.<sup>128</sup>

Por lo tanto, los instrumentos internacionales de derechos humano generales proporcionan el esqueleto de un cuerpo de jurisprudencia sobre los derechos de las mujeres. Desde la Conferencia Mundial de Viena de Derechos Humanos en 1993, también han habido pedidos regulares en pos de la integración de los de las mujeres en el sistema principal de actividades de la ONU.<sup>129</sup> Si bien han existido algunos avances importantes, tales como las Observaciones Generales sobre la igualdad adoptada por los órganos de vigilancia de ambas Convenciones,<sup>130</sup> estos desarrollos no han dado muchos frutos. Estudios detallados han demostrado que la interpretación y aplicación de estas disposiciones se han visto circunscriptas con respecto a las mujeres. Por ejemplo, a pesar de que tanto el Comité de Derechos Humanos como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han reconocido los abusos y restricciones específicas de derechos humanos que sufren las mujeres, han estado menos preparados para hacer frente a la desigualdad estructural que se encuentra en el núcleo de estas violaciones.<sup>131</sup> Los órganos de los tratados tampoco aplicaron un análisis de la discriminación sexual de forma sistemática a lo largo de su trabajo. Por

---

<sup>126</sup> Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 De diciembre 1966, UNTS Vol. 999, No. 14668 (hereinafter ICCPR); Artículo 2 del Pacto Internacional en Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de Diciembre 1966, 993 UNTS Vol. 993, No. 14531 (en lo sucesivo, ICESCR).

<sup>127</sup> ICCPR, *ibid.*, art.3; ICESCR, *ibid.*, art. 3.

<sup>128</sup> ICCPR *ibid.*, art. 26.

<sup>129</sup> Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Viena, 14-25 junio 1993, Vienna Declaration and Programme for Action, II, parr. 37, Doc. A/CONF.157/23,1993; Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción, ver nota 51, parr. 221.

<sup>130</sup> Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, 20 marzo del 2000, Comentario general No. 28: La igualdad de derechos entre hombres y mujeres; Doc. E/C.12/2005/4. 11 de agosto de 2005, comentario general No. 16: La igualdad de derecho de las mujeres y los hombres en el gozo de todos los derechos económicos, sociales y culturales; Doc. E/C.12/GC/20, 2 de julio del 2009, Comentario general No. 20: No discriminación de derechos económicos, sociales y culturales, (art.2 (2) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

<sup>131</sup> F. Van Leeuwen, *Women's Rights Are Human Rights: The Practice of the United Nations Human Rights Committee and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, 2010, especialmente, 235-251. Este es un estudio sobre el enfoque de los dos comités con respecto a la integridad física de la mujer.

ejemplo, mientras que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresa regularmente su preocupación porque "las mujeres todavía no gozan de los derechos económicos, sociales y culturales en el mismo nivel que los hombres",<sup>132</sup> y examina muchas formas en que las mujeres están en desventaja al respecto, incluyendo el desempleo femenino, la toma de decisiones de mujeres y la violencia doméstica contra ellas;<sup>133</sup> cuando aplica el Convenio a otros grupos, como los inmigrantes, las personas con discapacidad, quienes son desplazados internos o personas sin hogar no hace diferencia entre las mujeres y los hombres.<sup>134</sup> Del mismo modo, en el contexto de la prohibición internacional de la tortura, los órganos de tratados de la ONU han tenido resultados dispares en la aplicación de los principios generales a las mujeres.<sup>135</sup>

El más amplio de los tratados internacionales de derechos humanos dedicado a las mujeres es la Convención de la Mujeres. La Convención ofrece una amplia definición de la discriminación en el artículo 1, que abarca tanto la igualdad de trato como la de resultados. Obliga a los Estados a tomar medidas legales y de otro tipo para garantizar la realización práctica del principio de la igualdad de sexo.<sup>136</sup> La Convención abarca una amplia gama de áreas en las que los Estados parte deben trabajar para eliminar la discriminación contra las mujeres incluyendo la vida política y pública,<sup>137</sup> las organizaciones internacionales,<sup>138</sup> la educación,<sup>139</sup> el empleo,<sup>140</sup> el cuidado de la salud,<sup>141</sup> los créditos financieros,<sup>142</sup> la vida cultural,<sup>143</sup> el sector rural,<sup>144</sup> y la ley.<sup>145</sup> De esta manera la Convención de las Mujeres va más allá de la división tradicional entre los derechos civiles y políticos y los derechos

---

<sup>132</sup> E.g., Doc. E/C.12/NDL/CO/4-5 of 19 de noviembre del 2010, Observaciones concluyentes: Reino

<sup>133</sup> E.g., Doc. E/C.12/LKA/CO/2-4, of 9 de diciembre 2010: Observaciones concluyentes: Sri Lanka, párrs.

<sup>134</sup> E.g., Doc. E/C.12/NDL/CO/4-5, ver nota 135, párrs. 12, 13; Doc. E/C.12/LKA/CO/2-4, *ibid.*, párrs. 14, 29, 31.

<sup>135</sup> E.g. A. Edwards, "The 'Feminizing' of Torture under International Human Rights Law", *LJIL* 19 (2006), 350 et seq.; A. Edwards, *Violence against Women under International Human Rights Law*, 2011, 198-262.

<sup>136</sup> CEDAW, art 2, ver nota 73.

<sup>137</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>138</sup> *Ibid.*, art. 8.

<sup>139</sup> *Ibid.*, art. 10.

<sup>140</sup> *Ibid.*, art. 11.

<sup>141</sup> *Ibid.*, art. 12.

<sup>142</sup> *Ibid.*, art. 13 (b).

<sup>143</sup> *Ibid.*, art. 13 (c).

<sup>144</sup> *Ibid.*, art. 14.

<sup>145</sup> *Ibid.*, art. 15.

económicos, sociales y culturales; iniciada por el desarrollo separado del ICESCR y el ICCPR. La Convención de las Mujeres intenta superar la dicotomía consagrada en numerosos sistemas legales y replicada en el derecho internacional, entre las esferas pública y privada, en la cual la ley es usada para regular las zonas comunes como la política o la educación, pero deja las áreas privadas, tales como la familiar, sin regular.<sup>146</sup> Así, la Convención afirma explícitamente el derecho de las mujeres a la igualdad de manera limitada dentro de la familia<sup>147</sup> y en contratos legales y otros instrumentos privados.<sup>148</sup>

La Convención de las Mujeres prevé "medidas especiales de carácter temporal" para acelerar el proceso de la igualdad de género<sup>149</sup>. Mientras Sandra Fredman ha argumentado que esta disposición "asume implícitamente que el tratamiento específico de género es a primera vista, injusta e inaceptable", en lugar de un aspecto integral de la igualdad,<sup>150</sup> el CEDAW ha afirmado que la palabra "especial" no debe utilizarse para encasillar a las mujeres como débiles o vulnerables.<sup>151</sup> En opinión del Comité, el artículo 4 proporciona un medio para el alcance de la "igualdad de facto o sustantiva de las mujeres, en lugar de una excepción a las normas de no discriminación e igualdad".<sup>152</sup>

Si bien la discriminación se define en los instrumentos internacionales,<sup>153</sup> "igualdad" no significa aquellos que aplican esos instrumentos, incluyendo los Estados parte, y los órganos de derechos humanos de la ONU, deben desarrollar su propia comprensión de este último concepto. En la práctica, el tratamiento jurídico internacional de la igualdad es a menudo comparado con la noción de no discriminación: la igualdad y la no discriminación son consideradas como declaraciones

---

<sup>146</sup> H. Charlesworth/ C. Chinkin, *The Boundaries of International Law: A Feminist Analysis*, 2000, 30-31.

<sup>147</sup> CEDAW, artículo 16, ver nota 73.

<sup>148</sup> *Ibid.*, art. 15 (3).

<sup>149</sup> *Ibid.*, art. 4(1); Doc. A/59/38 (2004), anexo 1, Reporte del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación hacia la Mujer, recomendación general No. 25 (art.4 (1) Convención Sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en medidas temporales especiales).

<sup>150</sup> *Ibid.*, art. 4(1); Doc. A/59/38 (2004), anexo 1, Reporte del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación hacia la Mujer, recomendación general No. 25 (art.4 (1) Convención Sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en medidas temporales especiales).

<sup>151</sup> CEDAW, Recomendación general No. 25, ver nota 152, parr. 21.

<sup>152</sup> *Ibid.*, parr. 14.

<sup>153</sup> E.g. Art. 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial 21 de diciembre 1965, UNTS Vol. 660, No. 9464; CEDAW, ver nota 73, art. 1

positivas y negativas del mismo principio.<sup>154</sup> En otras palabras, la igualdad significa la ausencia de discriminación y la no discriminación entre grupos designados dará lugar a la igualdad entre los miembros de esos grupos. Este enfoque limita las posibilidades de transformación de la idea de igualdad, limitándola a una garantía de igualdad de trato. En el contexto de la igualdad de la mujer, tal comprensión exige a las mujeres adaptarse a un mundo definido por las vidas masculinas. Por otra parte, al lidiar con casos individuales de discriminación en lugar de tratar la desigualdad estructural, la noción de igualdad de oportunidades puede resolver problemas aislados de segregación, pero no podrá abordar las causas subyacentes de la desigualdad de las mujeres en general.

El vínculo de la igualdad y la no discriminación también hace hincapié en la culpa de particulares en casos específicos y distrae la atención de la aceptación de muchas formas de desigualdad como algo normal, culturalmente construido, o basado en los principios aceptados de "mérito".<sup>155</sup> Hay algunas excepciones importantes, por ejemplo, el enfoque de la Convención en el procedimiento de consulta previsto en el Protocolo Facultativo de la Convención de las Mujeres. En su investigación sobre cientos de casos de asesinatos y desapariciones de mujeres en la Ciudad Juárez, en México, el Comité examinó la desigualdad en una sociedad estructuralmente violenta. Se encontró que centrándose en los delitos como casos aislados no se pueden abordar los problemas socioculturales subyacentes y destacó que se necesitan políticas específicas en materia de igualdad y la adopción de una política de "perspectiva de género".<sup>156</sup> Dicho informe hizo hincapié en la necesidad de "una respuesta global e integrada y una estrategia dirigida a transformar los patrones socioculturales existentes,"<sup>157</sup> aunque en la realidad las recomendaciones del CEDAW no llegaron a este objetivo. El caso Campo Algodonero ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló de manera similar, los efectos de los estereotipos sexuales en el fracaso de las autoridades mexicanas para investigar adecuadamente la violencia contra las mujeres.<sup>158</sup> La sentencia presta

---

<sup>154</sup> Ver e.g., W. McKean, *Equality and Discrimination under International Law*, 1983, 287-288.

<sup>155</sup> I. M. Young, *Justice and the Politics of Difference*, 1990, 195-196.

<sup>156</sup> Doc. CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO of 27 de enero de 2005, reporte de México producido por la Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra La Mujer, Artículo 8 del protocolo opcional de la Convención y respuesta del Gobierno de México, Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra La Mujer, parr. 34.

<sup>157</sup> *Ibid.*, parr. 287.

<sup>158</sup> *Gonzalez et al. v. Mexico, Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs, Judgment, IACHR, Ser. C, No. 205, 16 de noviembre de 2009.*

atención a las desigualdades estructurales que enfrentan las mujeres. El Relator Especial sobre la violencia contra la mujer también ha señalado el potencial transformador de las reparaciones a través de las cuales se puede aspirar, en la medida de lo posible, a alterar, en lugar de reforzar, la desigualdad estructural preexistente que puede estar en las causas fundamentales de la violencia".<sup>159</sup>

A pesar del estrecho lenguaje de la Convención de las Mujeres, la naturaleza dinámica de los instrumentos internacionales permite la interpretación y el desarrollo progresivo del derecho internacional.<sup>160</sup> Esto proporciona una valiosa herramienta para la elaboración del concepto de igualdad sustantiva.

## B. Desarrollo

El área del desarrollo ha visto el menor avance normativo con respecto a la vida de las mujeres. Como reflejo del creciente número de miembros del Tercer Mundo, desde finales de 1950 el foco de la CSW se dirigió cada vez más a la promoción de las mujeres en y a través del desarrollo.<sup>161</sup> Este trabajo tuvo poco impacto al principio y al comienzo de la Segunda Década de Desarrollo Internacional (1970-1980). La primera Estrategia Internacional del Desarrollo no se refería a las mujeres en ningún apartado. Esto llevó a la CSW a anunciar un detallado "Programa de acción internacional acordada para el avance de las mujeres".<sup>162</sup> El Programa abordó el desarrollo de las mujeres, por ejemplo, a través de objetivos mínimos relacionados a la educación, el empleo, la salud y la vida pública; y trató de aumentar la contribución de las mujeres en los diferentes sectores económicos y sociales relevantes para el desarrollo

---

<sup>159</sup> Doc. A/HRC/14/22, 23 de abril del 2010, Informe del Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, parr. 31, (by Rashida Manjoo); ver también R. Rubio-Marín (ed.), *The Gender of Reparations: Unsettling Sexual Hierarchies while Redressing Human Rights Violations*.

<sup>160</sup> Doc. CEDAW/C/GC/28 of 16 de diciembre de 2010, CEDAW, recomendación general No. 28 "The core obligations of States parties" artículo 2, Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra La Mujer, parr. 1.

<sup>161</sup> En 1957 la Asamblea General invitó a la CSW a que prosiga sus esfuerzos para mejorar "la situación de las mujeres en todo el mundo"; Seminarios sobre la Condición de la Mujer, A/RES/1163 (XII) 26, de noviembre de 1957. La Asamblea General "notó con satisfacción "el trabajo y el progreso de la CSW con respecto a los derechos de la mujer. En 1962, la Asamblea General inició un "programa de las Naciones Unidas unificada a largo plazo para el adelanto de la mujer", en la que se invitó a cooperar a CSW. La asistencia de las Naciones Unidas para el adelanto de la mujer en los países en desarrollo, A/RES/1777 (XVII) del 7 De diciembre 1962.

<sup>162</sup> Programa de Acción concertada para la Promoción de la Mujer, A/RES/2716 (XXV) of 15 De diciembre 1970. Pietilä describe esto como una "impresionante movimiento contrario por parte de la CSW." Pietilä, ver nota 2, 38.

de los Estados.<sup>163</sup> La igualdad y el desarrollo estaban vinculados en los temas del Año Internacional de las Mujeres (1975)<sup>164</sup> y, posteriormente, en el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer. Esto reflejó el elevado escepticismo sobre el valor de las formas tradicionales de desarrollo de las mujeres.<sup>165</sup>

En los años 1980 y 1990, el enfoque de la CSW se volvió hacia el papel que las mujeres desempeñan en el desarrollo, tanto en calidad de beneficiarias como en su faceta de agentes de cambio; la identificación de los obstáculos para la participación de las mujeres en el desarrollo y la participación económica de las mujeres. La Plataforma de Acción de Beijing ha jugado un papel ambivalente en este sentido. Por un lado, reconoció que la contribución de las mujeres al desarrollo se ve seriamente subestimada y que la globalización económica puede agravar las desigualdades entre mujeres y hombres; y por ello se la ha descrito como articulando "un modelo de crecimiento económico que es igualitario, inclusivo, participativo, centrado en las personas, sostenible".<sup>166</sup> Por otra parte, la Plataforma no habla de cómo el capitalismo fomenta la desigualdad, y ve al problema de las mujeres como su falta de acceso y de oportunidad para participar en el sistema económico; fijándose entonces en la búsqueda de una reparación que ante todo asegure su inclusión en la formulación de políticas económicas a fin de reducir al mínimo los efectos adversos del ajuste estructural y las medidas de estabilización.<sup>167</sup> En el Siglo XXI los Objetivos de desarrollo para las mujeres han pasado de la Plataforma de Beijing hacia los

---

<sup>163</sup> Programa de Acción concertada para la Promoción de la Mujer, Anexo, ver nota 165. Este enfoque instrumental se repite, por ejemplo, en el Preámbulo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: "Convencidos de que el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz requiere la máxima participación de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres en todos los campos."

<sup>164</sup> A/RES/3010 (XXVII), ver nota 47, proporciona una acción intensiva para promover la igualdad entre hombres y mujeres; para garantizar la plena integración de las mujeres en el esfuerzo total para el desarrollo; y reconocer la importancia de la contribución de la mujer al fortalecimiento de la paz mundial.

<sup>165</sup> Doc. A/CONF.116/28/REV.1 del 26 de Julio de 1985, Informe de la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer : Igualdad, Desarrollo y Paz , parr.103 : " Si bien durante la primera parte , [sic ] de la década la creencia de que el crecimiento económico se beneficiaría de forma automática las mujeres fue más ampliamente compartida , una evaluación de la experiencia de la década ha arrojado dudas considerables en esta premisa sobre- simplificado " Ver también , G. Sen/ C. Grown , Development, Crises, and Alternative Visions: Third World Women's Perspectives, 1987.

<sup>166</sup> El impacto de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing en la plena consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio, ver nota 70, parr. 119.

<sup>167</sup> D. Otto, "Holding Up Half the Sky but for Whose Benefit? A Critical Analysis of the Fourth World Conference on Women", *Austl. Feminist L. J.* 6 (1996), 7 et seq.

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).<sup>168</sup> La Declaración Beijing+10, en 2005, hizo hincapié en que "la aplicación plena y efectiva de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing es esencial para lograr los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los contenidos en la Declaración del Milenio."<sup>169</sup> Los participantes de una sesión del Panel celebrada durante la 49ª reunión de la CSW ese año, tomaron un enfoque más cauteloso y crítico, señalando la necesidad de un camino basado en los derechos para la aplicación de los ODM, especialmente para los derechos de las mujeres.<sup>170</sup> También se observó el limitado alcance dado a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en los esfuerzos para la realización de los ODM: en general, tales acciones son vistas como relevantes sólo para el Objetivo 3 (promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer) sin ningún tipo de conexión hecha con la Plataforma de Acción de Beijing o la Convención de las Mujeres.<sup>171</sup> Aún más, la medición de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres se pautó en términos muy limitados: la representación en la función pública, la matriculación en la educación y la actividad económica. En cualquier caso, los ODM son un conjunto de objetivos políticos que no pretenden ser exhaustivos ni tener ninguna fuerza legal. ONU Mujeres ha insistido en que la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres se sitúan en el centro de los ODM <sup>172</sup> y están plenamente integrados en el marco de desarrollo internacional posterior a 2015, <sup>173</sup> pero no ha desafiado el status quo económico neoliberal que atenta contra la justicia social y fomenta las desigualdades.<sup>174</sup>

---

<sup>168</sup> United Nations Millennium Declaration, A/RES/ 55/2 del 18 de Septiembre del 2000.

<sup>169</sup> Doc. E/CN.6/2005/L.1 del 3 de Marzo del 2005, Declaración de la Comisión sobre la Condición de la Mujer 49th Sesión, Agenda Item 3(c), parr. 3; Doc. E/CN.6/2005/11, 22 de Marzo del 2005, Comisión de la Condición de la Mujer: Reporte 49th Sesión, CSW, 49th Sess., Feb. 28 – Mar. 22, 2005, 1.

<sup>170</sup> CSW, Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General titulado "La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el Siglo XXI": implementación de los objetivos estratégicos y acciones en las áreas, 28 de Febrero al 11 de Marzo de 2005, Sumario presentado por el moderador Kyung-wha Kang, Doc. E/CN.6/2005/CRP.8 del 9 Marzo 2005, parr. 3, <<http://www.un.org>>.

<sup>171</sup> Charlotte Bunch ha observado las limitaciones de los procesos de los ODM con respect a las mujeres, y el hecho de que éstas deben trabajar duro por si inclusión. Luego de la Cumbre del Milenio +5, las mujeres concluyeron que: "se han alcanzado ganancias, pero los gobiernos y la ONU aún se quedan cortos tanto respecto de los objetivos de desarrollo como de igualdad de género". Bunch, ver nota 50, 503.

<sup>172</sup> ONU Mujeres, *Progress of The World's Women in Pursuit of Justice*, 2011, 121.

<sup>173</sup> ONU Mujeres, *The Future Women Want: A Vision of Sustainable Development for All*, 2012 (preparado antes de la Conferencia de la ONU sobre Desarrollo Sustentable, Junio 2012).

<sup>174</sup> ONU Mujeres ha enfocado sus intervenciones en ampliar el empoderamiento de las mujeres y la

### C. Paz

El tercer tema normativo relacionado con las mujeres en el derecho internacional es la paz. Ya en 1915 el Congreso Internacional de las Mujeres instó a que las mujeres tuviesen voz en el acuerdo de paz que se llevaría a cabo al final de la Primera Guerra Mundial.<sup>175</sup> Setenta años más tarde, en 1975, la Conferencia de Nairobi identificó a las mujeres y la paz como un gran campo para la actividad de la ONU, pero hubo poco desarrollo normativo en el área durante los siguientes veinticinco años. Después de una campaña sostenida por algunos Estados miembro de la ONU y las ONG de mujeres, en particular la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF, por sus siglas en inglés), el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó la Resolución 1325 en el año 2000.<sup>176</sup>

En línea con el mandato del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la Resolución giró el discurso hacia "las mujeres, la paz y la seguridad." Puso atención, en primer lugar, a la participación de las mujeres en los procesos de paz y en segundo lugar, a la inclusión de una "perspectiva de género", "en todos los esfuerzos por el mantenimiento y la promoción de la paz y la seguridad."<sup>177</sup> El primer objetivo se dirige hacia los gobiernos y el Secretario General de la ONU, instando a una mayor representación de las mujeres en todas las etapas de prevención, gestión y resolución.<sup>178</sup> El segundo objetivo se define como una perspectiva de género teniendo en cuenta las "necesidades especiales de las mujeres y las niñas" en los

---

protección legal y el reconocimiento de aquellas mujeres en situaciones específicas, como ser las de las economías informales y el comercio trans-fronterizo en África y los derechos de las trabajadoras domésticas. También ha buscado asociarse con el sector privado mediante el lanzamiento de Women's Empowerment Principles: Equality Means Business. ONU Mujeres, Reporte Anual 2010-2011, ver nota 122.

<sup>175</sup> J. Addams, Emily Balch y Alice Hamilton, *Women at the Hague: The International Congress of Women and its Results*, 2003.

<sup>176</sup> Ver, F. Hill, "Nongovernmental Organizations' Role in the Buildup and Implementation of Security Council Resolution 1325", *Signs* 28, 2003, 1255 et seq.; Ver también, D. Otto, "The Security Council's Alliance of Gender Legitimacy", en: H. Charlesworth/ J-M. Coicaud (eds), *Fault Lines of International Legitimacy*, 2010, 239 et seq. (256-258).

<sup>177</sup> La Resolución del Consejo de Seguridad 1325 ha sido descrita en 2010 por Rachel Mayanja, Asesora Especial del Secretario General en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer, como un importante "hito en el desarrollo internacional". Ver, R. Mayanja, "Armed Conflict and Women - 10 Years of Security Council Resolution 1325", *UN Chron. XLVII* (2010), <<http://www.un.org/>>.

<sup>178</sup> Estos temas han sido incorporados a la Plataforma de Acción de Beijing como el Objetivo Estratégico E.1, el cual insta al aumento de la participación de las mujeres en la resolución de conflictos y en el nivel de toma de decisiones, y propugna la integración de una perspectiva de género en la resolución de conflictos armados y de otro tipo: Plataforma de Acción de Beijing, ver nota 51, parr. 144.

procesos posteriores a los conflictos y la construcción del Estado.<sup>179</sup> Se hizo referencia a los hombres sólo en el desarme donde se alentó a "todos los involucrados" a "tener en cuenta las diferentes necesidades de los ex combatientes femeninos y masculinos". La resolución también pidió que se respete el derecho internacional humanitario y los derechos humanos existentes y que se proteja a las mujeres y las niñas contra "la violencia de género, particularmente la violación y otras formas de abuso sexual". Por último, la Resolución exigió "un estudio sobre el impacto del conflicto armado en las mujeres y las niñas, el papel de las mujeres en la consolidación de la paz y las dimensiones de género de los procesos de paz y resolución de conflictos".<sup>180</sup>

La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad no fue adoptada en virtud del Capítulo VII de la Carta de la ONU, y por lo tanto no obliga formalmente a los Estados miembro. Sin embargo, provocó una considerable actividad institucional: la ONU puso en marcha programas de formación y desarrolló una gran cantidad de políticas, planes de acción y guías.<sup>181</sup> En 2007, se creó un foro interinstitucional llamado "Acción de las Naciones Unidas contra la violencia sexual en los conflictos", el cual reúne a trece organismos como una "junta crítica por iniciativa de todo el sistema de las Naciones Unidas para guiar la promoción, creación de conocimiento, movilización de recursos y programación conjunta en torno a la violencia sexual en los conflictos."<sup>182</sup> El Consejo de Seguridad celebró debates abiertos y reuniones con arreglo a la "fórmula Arria",<sup>183</sup> sobre las mujeres y la paz y la seguridad. El informe del Secretario General de 2004 al Consejo de Seguridad sobre la justicia de transición replicó gran parte del texto de la Resolución 1325.<sup>184</sup> Los Estados miembro de la ONU adoptaron planes de acción nacionales; la sociedad civil, en particular las ONGs de mujeres, utilizaron la resolución en las

---

<sup>179</sup> Esta vez, la referencia es a las necesidades "particulares"

<sup>180</sup> De Hecho, hubieron dos estudios; Naciones Unidas, Women, Peace and Security: Study Submitted by the Secretary-General Pursuant to Security Council Resolution 1325 (2000), 2002; E. Rehn/ E. J. Sirleaf, Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building, 2002.

<sup>181</sup> Informe del Secretario General sobre la mujer y la paz y la seguridad, Doc. S/2010/498 28 de September de 2010, parr. 122.

<sup>182</sup> Ver "UN Action against Sexual Violence in Conflict", Marco Estratégico 2011-12, 2011, 3, <<http://nobelwomensinitiative.org>>.

<sup>183</sup> La fórmula Arria es un arreglo informal que le da mayor flexibilidad al Consejo de seguridad para ser informado sobre cuestiones de paz y seguridad internacional. Ver, J. Paul, "The Arria Formula", Global Policy Forum, October 2003, <<http://www.globalpolicy.org>>.

<sup>184</sup> Secretario General de la ONU, The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, Doc. S/2004/616 23 de Agosto de 2004, parrs. 15, 17, 25, 33, 35, 64.

zonas de conflicto para formular las demandas respecto de los procesos políticos y de desarme.<sup>185</sup> A pesar de esta intensa actividad, al final de la década, el Secretario General reconoció que poco había cambiado en el campo.<sup>186</sup> Incluso la adopción de "planes de acción de sistemas amplios" a través de agencias de la ONU había tenido efecto limitado.<sup>187</sup>

Durante la siguiente década, el Consejo de Seguridad adoptó otras cuatro resoluciones para llamar la atención sobre el "impacto desproporcionado y único de los conflictos armados en las mujeres y las niñas".<sup>188</sup> A pesar de que estas hicieron mención formalmente a la protección de los civiles "incluyendo mujeres y niñas", el lenguaje enfatizó "el tratamiento atroz e inhumano de las mujeres y las niñas".<sup>189</sup> La Resolución 1820, aprobada en 2008, se centró en la violencia sexual durante la guerra, exigiendo que las partes en los conflictos armados tomaran medidas "para proteger a los civiles, incluidas las mujeres y las niñas, de todas las formas de violencia sexual"<sup>190</sup> y eliminaran la impunidad de esos crímenes. Otras dos Resoluciones del Consejo de Seguridad (la 1888 y la 1889), aprobadas en 2009, buscaron la participación de las mujeres en la toma de decisiones tanto sobre el establecimiento, como sobre la consolidación, de la paz, y en el cese de, y la rendición de cuentas, de la Comisión de Delitos de Violencia Sexual.<sup>191</sup> Después de la Resolución 1888 del Consejo de Seguridad, se estableció un grupo de expertos para trabajar en temas relacionados con el estado de derecho en países en conflicto, con un enfoque en el fortalecimiento de la capacidad nacional de investigar y llevar a cabo juicios penales efectivos. La resolución final de este cuarteto se aprobó a finales de 2010. La Resolución 1960 del Consejo de Seguridad expresó su "profunda preocupación" por la lentitud de los progresos realizados en el tema de la violencia sexual en los conflictos armados, especialmente contra las mujeres y los niños y niñas, reafirmando las

---

<sup>185</sup> Los desarrollos de estos tres campos se discuten en los informes anuales del Secretario General sobre la mujer y la paz y la seguridad, ver nota 184, párrs. 5- 73.

<sup>186</sup> *Ibid.*, párr. 32.

<sup>187</sup> El Secretario General notó que el primer plan de acción para todo el sistema 2005-7 hizo poco por mejorar los esfuerzos de coordinación sobre las mujeres, la paz y la seguridad dentro del sistema de la ONU. Esto fue reconceptualizado en el plan de acción 2008-9 para asegurar una "programación, monitoreo y reporte basados en resultados": Informe del Secretario General sobre la mujer y la paz y la seguridad, ver nota 184, párr. 95. En enero de 2011 se adoptó un Nuevo plan de acción.

<sup>188</sup> *Ibid.* At párr. 1

<sup>189</sup> *Ibid.*

<sup>190</sup> S/RES/1820 (2008) de 19 de junio de 2008.

<sup>191</sup> S/RES/1888 (2009) de 30 de septiembre de 2009; S/RES/1889 (2009) de 5 de octubre de 2009.

resoluciones anteriores y el compromiso del Consejo respecto del cese de todos los actos de violencia sexual.<sup>192</sup> La Resolución 1960 fue más lejos que sus predecesoras con respecto a la rendición de cuentas, solicitando al Secretario general la compilación de listas de los que fueron "sospechosos de haber cometido o ser responsable de violación y otras formas de violencia sexual en situaciones de conflicto armado." Sugirió el posible uso de estas listas por parte de la ONU, incluso a través de las sanciones,<sup>193</sup> implicando que el Consejo de Seguridad estaría preparado para ejercer sus competencias en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas por primera vez en este contexto. El Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos ha de hecho nombrado en sus informes a dichas partes (grupos armados, milicias y, en el caso de Siria, las fuerzas del Gobierno sirio, las fuerzas de inteligencia y la milicia Shabbiha). Al menos esta acción de "señalar con el dedo" permite una mayor presión sobre las mencionadas partes, mientras que también puede que sean los primeros pasos en una acción más coercitiva "a través de la adopción de medidas selectivas y graduales por los comités de sanciones pertinentes".<sup>194</sup>

El Consejo de Seguridad también ha incluido disposiciones relativas a las mujeres en las resoluciones específicas de cada país. Muchas de estas normas se basan en líneas idénticas y sin embargo son o referencias generales a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad o cláusulas de "tolerancia cero" con respecto a la explotación y el abuso sexual por parte de miembros de misiones de paz de la ONU.<sup>195</sup>

Las resoluciones del Consejo de Seguridad de la década de 2000 dependen de las imágenes, a veces contradictorias de las mujeres y los

---

<sup>192</sup> S/RES/1960 (2010) de 16 de diciembre de 2010.

<sup>193</sup> Esto siguió a la recomendación realizada por el Secretario General, en Informe del Secretario General sobre la aplicación de las Resoluciones 1820(2008) y 1888(2009) del Consejo de Seguridad, Doc. A/65/592-S/2010/604 de 24 de noviembre de 2010, parr. 46 (a).

<sup>194</sup> Informe del Secretario General (S/2009/362) sobre la violencia sexual en situaciones de conflicto, Doc. A/67/792-S/2013/149 del 14 de marzo de 2013, parr. 115 y lista anexada.

<sup>195</sup> E.g., "Solicita al Secretario General que siga tomando las medidas necesarias para garantizar el pleno cumplimiento por parte de todo el personal de la MINUSTAH de la política de tolerancia cero de las Naciones Unidas sobre la explotación y el abuso sexuales y que mantenga informado al Consejo e inste a los países que aportan tropas a garantizar que los actos que involucren a su personal estén debidamente investigados y castigados"; S/RES/1944 (2010) 14 de octubre de 2010 (en Haití). Ver, Prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini, Doc A/59/710 24 de marzo de 2005, A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in the United Nations Peacekeeping Operations. Para críticas ver, D. Otto, "Making sense of zero tolerance policies in peacekeeping sexual economies", en: V. Munro/ C. F. Stychin (eds), *Sexuality and the Law: Feminist Engagements*, 2007, 259 et seq.

hombres, y de los roles de género.<sup>196</sup> Estos incluyen a las mujeres, por una parte como agentes de cambio político a través de la prevención y la resolución de conflictos y su participación en la construcción de paz, y por otro a las mujeres, niñas y niños como un grupo con "necesidades especiales", que requiere protección, por una autoridad fuerte (un hombre) para determinar las medidas adecuadas para su seguridad.<sup>197</sup> Los países a los que se dirigen las resoluciones específicas del Consejo de Seguridad también implican que la amenaza de la violencia sexual se encuentra sobre todo en el Sur global y que el "humanitarismo agresivo" de la comunidad internacional es una fuente vital de protección.<sup>198</sup> El lenguaje de la igualdad de las mujeres (o de género) sólo aparece fugazmente en una de las resoluciones, la 1889, en la cual se hace referencia a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en situaciones posteriores a los conflictos dentro de las misiones de la ONU, y se pide a la Comisión de Consolidación que preste atención a la movilización de recursos para el avance de la igualdad de género.<sup>199</sup>

Las agendas feministas de desarme más amplias, la reducción del gasto militar o las restricciones sobre las armas pequeñas parecen no haber tenido ningún impacto en las resoluciones.<sup>200</sup> Las resoluciones no abordan los vínculos entre la violencia contra las mujeres en los conflictos armados y las bases estructurales tales como la militarización, la economía política de conflicto o la lucha por el control de los recursos económicos.<sup>201</sup> Tampoco lo hace el número creciente de mujeres mantenedoras de la paz que desafían la militarización; simplemente

---

<sup>196</sup> Para el contexto de estas resoluciones ver, D. Otto, "Power and Danger: Feminist Engagement with International Law through the UN Security Council", *Austl. Feminist L.J.* 32 (2010), 97 et seq. (100-103).

<sup>197</sup> I. M. Young, "The Logic of Masculinist Protection: Reflections on the Current Security State", *Signs: Journal of Women in Society and Culture* 29 (2003), 1 et seq.

<sup>198</sup> Ver también, A. Orford, "Muscular Humanitarianism: Reading the Narratives of the New Interventionism", *EJIL* 10 (1999), 679 et seq.

<sup>199</sup> Hay, sin embargo, referencias del preámbulo al documento final de Beijing +5, "Mujeres 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI" en las resoluciones 1820 y 1888 y al papel de OSAGI en la promoción de la igualdad de género en la resolución 1888. En el Tratado de Comercio de Armas, aprobado por la Asamblea General en abril de 2013, se establece una relación entre las armas pequeñas y la violencia basada en el género: al hacer una evaluación antes de autorizar la exportación de armas convencionales comprendidas en el Tratado, los Estados Parte tomarán en cuenta el riesgo de que esas armas se utiliza "para cometer o facilitar graves hechos de violencia de género o actos graves de violencia contra las mujeres y los niños": Doc. A/CONF.217/2013/L.3 del 27 de Marzo de 2013, art. 7 (4).

<sup>200</sup> Otto, ver nota 179, 255.

<sup>201</sup> E.g., Doc. A/HRC/11/6 of 18 de Mayo de 2009, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias (por Yakin Ertürk), parr. 62.

inserta a las mujeres en el proceso hegemónico existente.<sup>202</sup> Las resoluciones también se concentran en la violencia sexual como la principal preocupación para las mujeres durante los conflictos armados, desplazando todos los otros peligros que experimentan como la desaparición de miembros de la familia y la destrucción de bienes y fuentes de alimentos respecto de los cuales las mujeres, como cuidadoras primarias dentro de su familia y comunidad, tienen la responsabilidad de proveer.<sup>203</sup> Ninguna de las resoluciones se refiere explícitamente a la violencia sexual contra hombres y niños, un fenómeno significativo en conflictos armados.<sup>204</sup> De hecho, solo se implica a los hombres y niños como autores de la violencia sexual.

La adopción de la Resolución 1325, en particular, ha creado una cortina de humo para que no se actúe en algunos contextos post-conflicto. Por ejemplo, el Asesor Superior de ONU sobre Género en Nepal en 2007-2008, Ratna Kapur, informó que la resolución fue utilizada como un mecanismo para limitar el alcance de su trabajo. La mala interpretación de la Resolución, hizo que la Misión de la ONU considerase a las mujeres de Nepal como proveedoras de asistencia social y su papel como combatientes y políticas fuera pasado por alto. Kapur señaló que "el consejo solicitado a la sección de género de la alta dirección a menudo se limitó a proporcionar estadísticas o recomendar que algunas mujeres fuesen invitadas como oradoras en los paneles, o a contribuir a los discursos de los líderes [UNMIN], participaciones que se vieron diluidas o transformadas en declaraciones insípidas sobre el género". En su opinión, la Resolución 1325 "proyect[ó] una ilusión de que la comunidad internacional estaba haciendo algo en el área de género, incluyendo la UNMIN, sin que en realidad se estuviese haciendo mucho".<sup>205</sup>

De manera más general, la llamada que proponen los acuerdos a incluir más mujeres en los procesos de paz ha tenido poco efecto práctico. Un estudio de 24 importantes procesos de paz desde 1992 revela que solo un pequeño número de mujeres actúan como negociadoras, como

---

<sup>202</sup> M. Henry, "Gender, security and development", *Conflict, Security & Development* 7 (2007), 61 et seq. (76).

<sup>203</sup> D. Otto, "The Exile of Inclusion: Reflections on Gender Issues in International Law over the Last Decade", *Melb. J. Int'l L.* 10 (2009), 11 et seq.

<sup>204</sup> S. Sivakumaran, "Sexual Violence against Men in Armed Conflict", *E. J. Int'l L.* 18 (2007), 253 et seq.

<sup>205</sup> R. Kapur, Asesora superior en cuestiones de género/Jefa de Sección UNMIN, Informe de fin de mandato, 4 de Julio de 2008 (documento archivado por los autores). Ver también, N. Puechguirbal, "Discourses on Gender, Patriarchy and Resolution 1325: A Textual Analysis of UN Documents", *Int'l Peacekeeping* 17 (2010), 172 et seq.

delegadas de partes en la práctica, o como firmantes de acuerdos de paz.<sup>206</sup> La propia ONU nunca ha nombrado a una mujer para ser la mediadora principal en un proceso de paz.<sup>207</sup> De hecho, el Consejo de Seguridad nunca ha tomado la decisión de dirigir su atención sobre la ausencia de mujeres en un proceso de paz. El CEDAW, sin embargo, ha hecho referencia a esto en relación a conflictos específicos.<sup>208</sup> Una revisión de la Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU en 2010, encontró que no había podido cumplir con su mandato explícito de incluir mujeres en el trabajo.<sup>209</sup> En otro estudio de los términos de los acuerdos de paz se encontró que sólo el dieciséis por ciento contenía alguna referencia a las mujeres, más allá de una cláusula general de igualdad, sobre todo si la ONU había participado en el proceso (aunque es verdad que la Resolución 1325 aumentó el porcentaje).<sup>210</sup> Por supuesto la participación de las mujeres, ya sea en los procesos de paz, los órganos políticos o de gobierno no garantiza de por sí una perspectiva feminista – o siquiera orientada a las mujeres. Estas, como los hombres, pueden dar una diversidad de puntos de vista sobre los temas. Sin embargo, la falla en asegurar la participación de las mujeres, según lo que postula la Resolución 1325, ignora la naturaleza de género del conflicto y socava la igualdad de las mujeres.<sup>211</sup>

Dentro de la ONU, el tema de las mujeres y la paz se ha hablado en contextos particulares que han sido prioridades en la época posterior a la Guerra Fría: la seguridad, la paz, su consolidación después de los conflictos y la justicia transicional. En conjunción con la labor de los tribunales penales internacionales ad hoc, se han dado algunos avances significativos. El Consejo de Seguridad ha reconocido a los crímenes

---

<sup>206</sup> UNIFEM, Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence, United Nations Fund for Women (2010), <<http://www.unifem.org>>.

<sup>207</sup> *Ibid.*, 5.

<sup>208</sup> Eg., Doc. CEDAW/C/ISR/CO/3 22 de Julio 2005, Comentarios Concluyentes: Israel, párr. 22; Doc. CEDAW/C/CYP/CO/5 30 de Mayo de 2006, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de toda Discriminación contra la Mujer: Cyprus, párr. 34; Doc. A/64/38 (2009), Parte 2, Anexo II, Decisión 43/III, Declaración de la Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra La Mujer sobre la situación en Gaza

<sup>209</sup> Doc. A/64/868-S/2010/393 of 21 de Julio 2010, Cartas idénticas de fecha 2010/07/19 por los Representantes Permanentes de Irlanda, México y Sudáfrica ante las Naciones Unidas dirigida al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad, parr. 3.

<sup>210</sup> C. Bell/C. O'Rourke, "Peace Agreements or Pieces of Paper? The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and their Agreements", *Int'l Comp. L. Q.* 59 (2010), 941 et seq. (942). Ver Informe del Consejo de Seguridad "Mujer, Paz y Seguridad: La violencia sexual en los conflictos y sanciones" Informe intersectorial de 2013.

<sup>211</sup> Para una discusión más completa ver Charlesworth/Chinkin, *The Boundaries of International Law: A Feminist Analysis*, ver nota 149.

basados en el género y el sexo como una amenaza para el mantenimiento de la paz y la seguridad, y los ha incluido efectivamente dentro de la jurisdicción de los tribunales penales ad hoc y del Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI).<sup>212</sup> ONU Mujeres también está trabajando con otras partes de la ONU y de los Estados miembro para mejorar la participación de las mujeres en las negociaciones posteriores a los conflictos y en las estructuras políticas, para terminar con la impunidad y para capacitar a las fuerzas de paz de la ONU antes de que cumplan sus funciones.<sup>213</sup>

Estos desarrollos han tenido respuestas ambivalentes.<sup>214</sup> Referirse a las mujeres en las resoluciones del Consejo de Seguridad e incluir algunos delitos contra las mujeres en el derecho penal internacional no termina con la desigualdad de poder entre mujeres y hombres. Otra crítica es la postura de protección que se toma hacia las mujeres, la cual asume su vulnerabilidad, por ejemplo, mediante la conjunción constante de "mujeres y niños". En el mismo sentido, la política de "tolerancia cero" del contacto sexual entre la población local y las fuerzas de paz de la ONU ha sido criticado por su insuficiente atención a "la miseria absoluta o los modelos basados en la caridad con pocos recursos de ayuda que producen las economías sexuales de supervivencia".<sup>215</sup>

#### D. Evaluación

Esta revisión de los elementos de las estructuras normativas internacionales relativas a las mujeres muestra que se han producido avances significativos. La Carta de la ONU adoptó el principio de igualdad de trato de mujeres y hombres; luego, la Convención de las Mujeres apoyó la norma de la no discriminación por razones de sexo contra las mujeres; en la década de 1990 surgió la idea de género como una herramienta para responder a la situación de las mujeres, apareciendo así en programas (integración de la perspectiva de género), principios (igualdad de género) y herramientas (datos desglosados por género, análisis de género). En el nuevo siglo, el marco de la paz y la seguridad de la ONU ha

---

<sup>212</sup> Este Artículo no tiene en cuenta la inclusión de los delitos de género en la jurisprudencia de los tribunales penales internacionales, que ha sido ampliamente discutido en otra parte. Ver e.g. A-M. De Brouwer, *Supranational Criminal Prosecution of Sexual Violence: The ICC and the Practice of the ICTY and the ICTR*, 2005; J. Halley, "Rape in Berlin: Reconsidering the Criminalisation of Rape in the International Law of Armed Conflict", *Melb JIL* 9 (2008), 78 et seq. (121).

<sup>213</sup> ONU Mujeres, Informe Anual 2010-2011, ver nota 122, 17.

<sup>214</sup> E.g., *Ibid.*; K. Engle, "Feminism and its (Dis)contents: Criminalizing Wartime Rape", *AJIL* 99 (2005), 778 et seq.

<sup>215</sup> Otto, ver nota 198; Otto, ver nota 206, 24.

hecho hincapié tanto en las normas de protección como en las participación, tal y como se ejemplifica en las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

El título de ONU Mujeres evoca dos conceptos distintos – "igualdad de género" y "empoderamiento de las mujeres". Debemos considerar primero algunas cuestiones de terminología y simbolismo. ¿Cuál es el significado de estos términos y cómo encajan en los desarrollos esbozadas más arriba? Los términos "mujeres", "sexo" y "género" se han desplegado en diferentes momentos como un reconocimiento de las diferencias entre posiciones económicas, sociales, políticas y familiares de las mujeres y hombres observadas en muchos contextos en todo el mundo. Por supuesto, toda la terminología en esta área es objeto de controversia y resulta inestable de alguna manera: por ejemplo, la categoría "mujeres" es compleja en un contexto internacional, reproduciendo inevitablemente una identidad demasiado amplia. En palabras de Denise Riley, el término "mujeres" "confunde lo atribuido, lo impuesto y lo vivido, y luego consagra la mezcla resultante".<sup>216</sup> Tiene, sin embargo, cierto valor en la movilización de la acción política.

Como hemos visto, uno de los objetivos que la ONU establece en su Carta es el de lograr la igualdad entre hombres y mujeres para asegurar que el sexo no sea una razón de la negación de los derechos humanos. La noción de sexo se convirtió en sinónimo de las mujeres. El principal tratado de la ONU que describe el deber de no discriminación basado en el sexo, la Convención de las Mujeres,<sup>217</sup> se refiere únicamente a las reivindicaciones de las mujeres,<sup>218</sup> "haciendo hincapié en que las mujeres han sido y seguirán siendo objeto de diversas formas de discriminación por el solo hecho de ser mujeres".<sup>219</sup> Estos acontecimientos ilustran lo que Joan Scott ha identificado como una paradoja del feminismo que: busca descartar la diferencia sexual como criterio político legítimo, mientras que al mismo tiempo depende de la diferencia sexual para hacer

---

<sup>216</sup> D. Riley, "Am I That Name?": Feminism And The Category Of Women In History, 1988, 100.

<sup>217</sup> CEDAW, ver nota 73.

<sup>218</sup> El Plan de Acción Mundial de la Ciudad de México en 1975 había recomendado dar prioridad a la preparación y adopción de la Convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, con procedimientos efectivos para su implementación ": Doc. E/CONF.66/34 (1976), Conferencia Mundial sobre el Año Internacional de la Mujer, Primer Conferencia Mundial de la Mujer, Ciudad de México, México, Jun. 19 – Jul. 2, 1975, Informe de la Conferencia Mundial sobre el Año Internacional de la Mujer, Ciudad de México, 19 de junio – 2 de julio de 1975, Part 1, parr. 198, <sup>219</sup> CEDAW, Recomendación General No. 25, ver nota 152.

afirmaciones en el nombre de las mujeres. En otras palabras, el feminismo refuerza las diferencias sexuales que pretende erradicar.<sup>220</sup>

Los términos "feminista" y "feminismo" no se mencionan nunca en los foros internacionales, presumiblemente porque parecen llevar una carga política. Sin embargo, el término "género", elaborado a partir de la teoría feminista, comenzó a surgir en las agendas internacionales a finales de 1980. Las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el Futuro, se refieren a "la discriminación basada en el género" y solicitan un cambio de actitud hacia los roles de género.<sup>221</sup> El CEDAW utiliza el término en una Recomendación General de 1989, impulsando la recopilación de estadísticas,<sup>222</sup> y en una Recomendación General de 1992 sobre la violencia contra las mujeres.<sup>223</sup> En la Conferencia de Beijing en 1995, el traslado consciente desde el término "sexo" hacia el de "género", fue fuertemente disputado, sobre todo por aquellos con una agenda religiosa:<sup>224</sup> respaldó la igualdad de género, así como a la no discriminación basado en el sexo.<sup>225</sup> La razón para el cambio fue que el concepto de género reconocía "que la estructura entera de la sociedad, y todas las relaciones entre hombres y mujeres dentro de ella, debían ser re-evaluados."<sup>226</sup> Según la ONU, el término "género" se refirió a la necesaria "Reestructuración fundamental de la sociedad y sus instituciones" para permitir que las mujeres estén "plenamente facultadas para tomar el lugar que les corresponde en igualdad con el

---

<sup>220</sup> J. W. Scott, *Only Paradoxes to Offer: French Feminists and the Rights of Man*, 1996, 9-13.

<sup>221</sup> Conferencia Mundial sobre la Mujer, Informe de la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, ver nota 168, párrs. 6, 121, 138, 167, 257, 347.

<sup>222</sup> CEDAW, Recomendación General No. 9, Los datos estadísticos relativos a la situación de las mujeres, 8th Sesión., (1989): el Comité "recomienda que los Estados parte deben hacer todos los esfuerzos para asegurar que sus servicios estadísticos nacionales encargados de planificar los censos nacionales y otras encuestas sociales y económicas formulen cuestionarios de tal manera que los datos puedan ser desagregados según el sexo, tanto en cuanto a números absolutos como en cuanto a porcentajes, para que los usuarios puedan obtener información fácilmente sobre la situación de las mujeres en el sector particular en el que están interesados".

<sup>223</sup> CEDAW, Recomendación General No. 19, La violencia contra las mujeres, 11th Sess. (1992): el Comité define la violencia basada en el género como "una forma de discriminación que impide total o parcialmente ... que la mujer disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales".

<sup>224</sup> Tales grupos empujaron "narrativas singulares y de subordinación de la mujer como algo predeterminado por la "auto-evidencia" de la biología. D. Otto, "A Post-Beijing Reflection on the Limitations and Potential of Human Rights Discourse for Women", en: K. D. Askin/ D. Koenig (eds), *Women and International Human Rights Law* 1 (1999), 115 et seq. (129).

<sup>225</sup> Plataforma de Acción de Beijing, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, ver nota 51, párr. 24.

<sup>226</sup> "The Four Global Women's Conferences 1975-1995: Historical Perspective", Departamento de Información Pública de la ONU, mayo 2000, <www.un.org>.

hombre en todos los aspectos de la vida".<sup>227</sup> En este sentido, la "igualdad de género" fue vista como relacionada y atractiva tanto para los intereses tanto de hombres, como de las mujeres – un importante objetivo estratégico. Del mismo modo el CEDAW ha afirmado que el término "sexo" se refiere a "las diferencias biológicas entre hombres y mujeres", mientras que "género" hace referencia a "las identidades construidas socialmente, los atributos y roles para las mujeres y los hombres y el significado social y cultural de la población con respecto estas diferencias biológicas; que determinan la jerarquía en las relaciones entre mujeres y hombres y la distribución del poder y derechos (a favor de los hombres perjudicando a las mujeres)."<sup>228</sup> Luego de la Conferencia de Beijing, "la incorporación del género" se convirtió rápidamente en la estrategia institucional dominante a nivel internacional para lograr la igualdad de las mujeres.<sup>229</sup> Fue una respuesta potencialmente radical, que conducía la cuestión de la igualdad de sexo fuera de la zona institucional especial de las mujeres, destacando su relevancia para todas las áreas de actividad. Sin embargo, perdió su faceta radical en su traducción burocrática, reduciendo algunos proyectos de incorporación del género" a un simple recuento de mujeres.<sup>230</sup>

Como el nombre completo de ONU Mujeres y su mandato ilustran, los términos<sup>231</sup> "mujeres" y "género" se utilizan más o menos de manera intercambiable, incluso si esto tiene poca coherencia intelectual. El término "sexo" está en declive y "género" se ha convertido en un sinónimo de las mujeres. Esta lectura de la expresión excluye otros significantes contenciosos de sexualidad.<sup>232</sup> Se conecta biología con

---

<sup>227</sup> Ibid.

<sup>228</sup> Doc. CEDAW/C/GC/28 (2010), Recomendación General No. 28, Las obligaciones fundamentales de los Estado miembro, Artículo 2 Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra La Mujer, Sesión 47, párr. 5.

<sup>229</sup> La Declaración y Programa de Acción de Viena han sostenido que "la igualdad de la mujer y los derechos humanos de las mujeres deben ser integrados en la corriente principal de la actividad de todo el sistema de la ONU": Doc. A/CONF.157/23 del 12 de Julio de 1993, Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Junio 14-25, 1993, Declaración y Programa de Acción de Viena, párr. 37.

<sup>230</sup> Ver e.g. L. Handrahan, "Rhetoric and Reality: Post-Conflict Recovery and Development – the UN and Gender Reform", en: N.D. White/ D. Klaasen (eds) *The UN, Human Rights and Post-Conflict Situations*, 2005, 404 et seq. (414-418); A. Woodward, *Gender Mainstreaming in European Policy: Innovation or Deception?*, Discussion Paper Fs 101-3, Wissensschatfszentrum Berlin Fur Sozialforschung, 22, 2001. Ver también, H. Charlesworth, "Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights", *Harv. Hum. Rts. J.* 18 (2005), 1 et seq.

<sup>231</sup> E.g.; La entidad tiene que trabajar en consulta con los mecanismos nacionales de la mujer; el reconocimiento del papel de las organizaciones de mujeres, Ver, A/RES/64/289, ver nota 116.

<sup>232</sup> E.g. El Relator Especial de la ONU sobre la promoción de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo causó controversia cuando interpretó su mandato para incluir una perspectiva de género que engloba el examen de las experiencias de las minorías sexuales , incluidos gays ,

género, dando a entender que el género es un hecho objetivo fijo sobre una persona y no capta las formas en que el género se construye en la sociedad para hacer que algunas acciones parezcan naturales y otras controvertidas. Comprender al género como algo esencialmente sobre las mujeres ignora la naturaleza relacional del género, el papel de las relaciones de poder y la forma en que se reproducen las estructuras de subordinación.<sup>233</sup> Causa problemas presentando a las mujeres como el producto de culturas particulares, con falta de participación en los espacios públicos o falta de información o habilidades; y oculta la forma en que el género modifica nuestra comprensión del mundo. "La igualdad de género" permite a los hombres reclamar los derechos de igualdad, sin el reconocimiento de que las mujeres pueden con ello perderlos. Y el término deja afuera del análisis a los hombres y a las formas de poder masculino. Como ha argumentado Ines Smyth ha argumentado:

La asociación entre el término "género" por un lado y la integración - con sus asociaciones burocráticas- por el otro, ha creado una "cadena de equivalencias" [por la cual los nuevos significados surgen de acuerdo a la proximidad entre las palabras elegidas] que oculta el elemento de relaciones de poder tan esencial a la comprensión feminista original del vocablo.<sup>234</sup>

En otras palabras, la integración del género se ha convertido en una actividad empresarial que puede ser abordada mediante el aumento de la participación y la prestación de asistencia técnica, en lugar de una política que requiere una evaluación de las causas fundamentales y un cambio sistémico.<sup>235</sup>

¿Qué fuerza tiene el apoyo de ONU Mujeres al "empoderamiento de las mujeres"? Los primeros instrumentos de la ONU dirigidos a las mujeres hablan del "avance de la mujer", lo que parece referirse a la mejora de su posición en el espacio público.<sup>236</sup> Este lenguaje fue complementado por el artículo 3 de la Convención de las Mujeres, el cual está enfocado en

---

lesbianas y personas transgénero en los esfuerzos de lucha contra el terrorismo. Conferencia de prensa, Relator Especial sobre la promoción de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, 26 de Octubre de 2009, <<http://www.un.org/>>.

<sup>233</sup> S. Baden/ A.M. Goetz, "Who Needs [Sex] When You Can Have [Gender]?", *Feminist L. Rev.* 56 (1997), 3 et seq. (7).

<sup>234</sup> I. Smyth, "Talking of Gender: Words and Meanings in Development Organisations", *Dev. in Prac.* 17 (2007), 582 et seq. (586).

<sup>235</sup> S. Marks, "Human Rights and Root Causes", *Mod. L.R.* 74 (2011), 57 et seq.

<sup>236</sup> E.g., Asistencia de las Naciones Unidas para el adelanto de la mujer en los países en desarrollo, Doc. A/RES/1509(XV) of 12 De Diciembre 1960, parr. 1: se refiere a "los programas destinados a mejorar la condición de la mujer".

alcanzar el "desarrollo pleno y avance" de las mujeres y por el concepto de "empoderamiento" en la Plataforma de Acción de 1995.<sup>237</sup> La idea de la autonomía de las mujeres entró en el léxico de la ONU desde el desarrollo, pero su significado no se definió en la Plataforma de Beijing. Basándose en la religión, manuales de autoayuda y la gestión empresarial, ha llegado a significar "un cambio positivo auto-generado", o la libre elección de los individuos para alcanzar su propio potencial, un contrapeso del poder masculino sobre el femenino.<sup>238</sup> Consecuentemente, documentos de la ONU describen "al núcleo del empoderamiento [como] la capacidad de una mujer de controlar su propio destino a través de la igualdad de capacidades, la igualdad de acceso a los recursos y oportunidades" y "la capacidad de agencia para utilizar esos derechos, capacidades, recursos y oportunidades para tomar elecciones y decisiones estratégicas", lo que implica vivir libre del temor a la coerción y a la violencia.<sup>239</sup> En este contexto, el empoderamiento se basa en un modelo de ciudadano empoderado en un mercado libre, con una economía liberal, donde la independencia y la autosuficiencia proporcionan un camino a la igualdad y a la autonomía, y el Estado puede legítimamente reducir su apoyo a los grupos vulnerables.<sup>240</sup>

Aunque el concepto de empoderamiento se suele implementar de una manera general y vaga, se lo ha cuantificado en campos específicos, tales como la participación económica (número de mujeres en la fuerza laboral remunerada y su remuneración en comparación con la de los hombres); la oportunidad económica (la calidad de las condiciones de trabajo, desafiando la división sexual del trabajo y la feminización de la pobreza); la participación política (la representación de las mujeres en los órganos formales e informales de toma de decisiones y en la formulación de políticas); la educación; y la salud y el bienestar.<sup>241</sup> Académicos feministas han criticado este movimiento por tratar al empoderamiento

---

<sup>237</sup> "La Plataforma de Acción es un programa para la potenciación de la mujer"; Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, ver nota 51, párr. 1.

<sup>238</sup> Smyth, ver nota 237, 584; ver también. Mosedale, "Assessing Women's Empowerment: Towards a Conceptual Framework", *J. Int'l Dev.* 17 (2005), 243 et seq. (244).

<sup>239</sup> Proyecto del Milenio en materia de educación e igualdad de género, *Project Taking Action: Achieving Gender Equality And Empowering Women*, 2005, 30.

<sup>240</sup> I. M. Young, "The Logic of Masculinist Protection: Reflections on the Current Security State", *Signs* 29 (2003), 1 et seq. (21); Ver también, M. H. Marchand, "The Future of Gender and Development after 9/11: Insights from Postcolonial Feminism and Transnationalism", *Third World Quarterly* 30 (2009), 921 et seq. (928).

<sup>241</sup> World Economic Forum, *Women's Empowerment: Measuring The Global Gender Gap*, 2005.

como un producto-final del desarrollo, en lugar de entenderlo como un proceso continuo; argumentando que esto promueve el individualismo y el consumismo, sin prestar suficiente atención a los contextos sociales.<sup>242</sup> Los asuntos como el trabajo no remunerado de las mujeres y su papel como "garantía de último recurso" también son cuestiones significativas. En el retroceso generalizado del Estado de bienestar, el foco en el empoderamiento podría sugerir debilidad en aquellos que necesitan cuidado y no son autosuficientes. Esto carga a las mujeres con la responsabilidad de superar la pobreza, la explotación y la falta de poder,<sup>243</sup> alejando del Estado la responsabilidad y las obligaciones de proteger, respetar y cumplir con derechos humanos de estas.

Los términos "igualdad de género" y "empoderamiento de las mujeres" empleados en el título de ONU Mujeres parecen unir iniciativas dispares y darles una mayor coherencia, aunque la generalidad y la abstracción de estos conceptos también evita el desacuerdo respecto de lo que estos conceptos implican en cualquier situación.<sup>244</sup> La atención institucional que se le da a la vida de las mujeres fácilmente puede volverse burocratizada y ritualizada, por ejemplo, celebrando una reunión anual sobre género, al mismo tiempo que se esquivan las propuestas de cambio concreto.

El impulso de reforma legal ha llegado en gran parte desde la sociedad civil, en particular desde notables grupos de mujeres. Tomando ventaja de la diversidad de las estructuras institucionales, las mujeres activistas y profesionales han encontrado espacios receptivos a sus objetivos.<sup>245</sup> Sin embargo, el éxito de las estrategias de la sociedad civil en la búsqueda de alianzas con instituciones internacionales ha tenido muchos costos de negociación.<sup>246</sup> Una muestra de la fragilidad del sistema normativo es la controversia sobre si se debe celebrar una Quinta Conferencia Mundial sobre la Mujer.<sup>247</sup> Las ONGs y algunos Estados

---

<sup>242</sup> Mosedale, ver nota 241, 243-248.

<sup>243</sup> S. Madhok/ S. Rai, "Agency, Injury and Transgressive Politics in Neoliberal Times", *Signs* 37 (2012), 645 et seq. (649).

<sup>244</sup> Comparar H. Kalmó/ Q. Skinner, "Introduction", en: H. Kalmó/ Q. Skinner (eds), *Sovereignty in Fragments: The Past, Present and Future of a Contested Concept*, 2010, 1 et seq. (3).

<sup>245</sup> E.g., Dianne Otto discute los compromisos realizados por el Grupo de Trabajo de ONGs sobre Mujer, Paz y Seguridad en la determinación de su estrategia de acceso al Consejo de Seguridad de la ONU para la adopción de SC Res 1325: Otto, ver nota 179, 239, 255.

<sup>246</sup> E.g., Dianne Otto discute los compromisos realizados por el Grupo de Trabajo de ONGs sobre Mujer, Paz y Seguridad en la determinación de su estrategia de acceso al Consejo de Seguridad de la ONU para la adopción de SC Res 1325: Otto, ver nota 179, 239, 255.

<sup>247</sup> El anuncio mixto por el Presidente de la Asamblea General y el Secretario General de las Naciones Unidas con motivo del Día Internacional de la Mujer, 8 de marzo de 2012) , <

miembro de la ONU temen que un evento de este tipo podría llevar a la revisión de la Plataforma de Acción de Beijing, por ejemplo, para insertar referencias a la cultura y las prácticas tradicionales como restricciones legítimas sobre las afirmaciones de los derechos de las mujeres.<sup>248</sup>

La creación de ONU Mujeres ofrece una oportunidad para fortalecer el sistema normativo internacional, pero la Conferencia de 2012 de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible ilustra las dificultades políticas que supone un proyecto de este tipo. ONU Mujeres ha presentado una contribución previa a la Conferencia llamada "Las Futuras Mujeres quieren: una visión del desarrollo sostenible para todos" evitando los temas polémicos, como los derechos reproductivos de las mujeres. Mientras que el Documento Final de la Conferencia hace referencias generales a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, el lenguaje de los derechos reproductivos de las mujeres se negoció fuera del texto. Contiene un compromiso de "promover" el acceso equitativo de las mujeres a los servicios básicos, incluyendo el abordaje de la salud sexual y reproductiva de las mujeres, en lugar de "garantizarles" dicho acceso, como se hacía en un texto del proyecto anterior.<sup>249</sup>

## **V. Una agenda normativa para ONU mujeres**

La creación de ONU Mujeres representa un momento enormemente promisorio debido al enfoque sin precedentes que la arquitectura institucional hace en el progreso de las mujeres. Su mandato de "igualdad

---

<http://www.un.org/sg/> > : El Presidente de la Asamblea general y el Secretario General de las Naciones Unidas anunciaron una iniciativa conjunta para proponer una Quinta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 2015 .

<sup>248</sup> Ver Informe resumido de 47ª Sesión de la CSW en 5WCV y Beijing 10+, Quinta Conferencia Mundial de la Mujer de 2003, < <http://www.5wcv.org/> > .

<sup>249</sup> Doc A/66/L.56 24 de Julio del 2012, Anexo, parr. 241. El documento final, sin embargo, reafirma el compromiso de aplicar el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población; Ver R. Lefton, Assault on Reproductive Rights and Gender Equality at Rio+20, Center for American Progress, 21 de Junio de 2012, <<http://www.americanprogress.org/>>. Ver también L. Ford, "Gro Harlem Brundtland censures Rio+20's gender equality outcomes", The Guardian, 22 de Junio de 2012, <<http://www.guardian.co.uk/>>. En el 2013 CSW, en sus conclusiones sobre la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, también afirma que " la protección y el cumplimiento de los derechos reproductivos 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 examen, es condición necesaria para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres para que puedan disfrutar de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales , y para prevenir y mitigar la violencia contra las mujeres." Conclusiones convenidas por la Comisión de la condición de la mujer y la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas CSW, 57th Sesión, 4 - 15 de Marzo de 2013.

de género" significa que ONU Mujeres, al igual que otros organismos, debe interpretar el concepto indefinido y aplicar este conocimiento a su trabajo. Esto le da una oportunidad para el desarrollo de una interpretación transformadora de la igualdad sustantiva. Los dos informes anuales de ONU Mujeres no sugieren, sin embargo, que el cuerpo interprete como parte de su función el desafiar las estructuras globales que sustentan la subordinación de las mujeres. Más bien, crea un fondo de conocimientos para hacer frente a las formas habituales de discriminación contra las mujeres, orientado a brindar a los Estados asistencia técnica y conocimiento de expertos en cuestiones tales como el derecho y la reforma judicial, la gobernabilidad, el desarrollo de capacidades y los presupuestos de género. Por ejemplo, afirma que "para poner fin a la violencia contra las mujeres es preciso tener conocimiento (know-how)", adoptar una legislación, planes de acción y presupuestos adecuados, así como contar con programas de prevención, servicios y campañas de concientización.<sup>250</sup> El trabajo de ONU Mujeres es práctico y enfocado, pero no trata las causas fundamentales de la violencia contra las mujeres, por ejemplo, al referirse a la labor de los sucesivos relatores especiales sobre la violencia contra las mujeres en relación a las causas de la misma. Si bien se acepta la necesidad continua de escrutinio, conocimientos especializados y asistencia práctica; ONU Mujeres también podría desempeñar un rol importante en el tratamiento de las debilidades fundamentales de la estructura normativa relativa a las mujeres en el derecho internacional (el cual ha tenido en general un enfoque minimalista sobre la igualdad de las mujeres y ha alentado su integración en las estructuras preexistentes). En esta sección, se sugiere que el objetivo de la igualdad sustantiva debe ser definida y acentuada por ONU Mujeres.

La idea de la igualdad tiene cierta resonancia en un sistema jurídico internacional que se construye formalmente sobre el principio de la igualdad soberana entre los Estados.<sup>251</sup> Sin embargo, la igualdad soberana no ha tenido otra aplicación práctica que no sea en el sistema de votación de algunas instituciones internacionales, en particular el de la Asamblea General de la ONU. En otros contextos, tales como los reclamos sobre tratados "desiguales", o respecto de la "igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos," el concepto de igualdad

---

<sup>250</sup> ONU Mujeres, Informe Anual 2010-2011, ver nota 122, 15; Ver también ONU Mujeres, Informe Anual 2011-2012, ver nota 122.

<sup>251</sup> Carta de las Naciones Unidas, Art. 2(1).

ha sido impugnado o desestimado.<sup>252</sup> De hecho, se ha alegado que el derecho internacional, conformado por las relaciones desiguales del colonialismo, nunca ha desarrollado una teoría coherente de la igualdad o de la desigualdad,<sup>253</sup> y que no tiene en cuenta la posibilidad de relaciones inherentemente coercitivas.<sup>254</sup> Es por esto que, los intentos de Estados más débiles por llamar la atención hacia la desigualdad económica mediante, por ejemplo, la Campaña por un Nuevo Orden Económico Internacional o la formulación de un derecho al desarrollo, han resultado fallidos.<sup>255</sup> Benedict Kingsbury ha identificado:

... una relación de contención mutua entre la soberanía y la desigualdad. El sistema de soberanía, al menos en teoría, se opone a algunas formas de desigualdad, mientras ayuda a excluir otras formas de desigualdad de la consideración real. La desigualdad limita la soberanía allí donde se establecen jerarquías entre diferentes unidades políticas y jurídicas.<sup>256</sup>

Ampliando las observaciones de Kingsbury, el apego a la soberanía en el derecho internacional protege también las desigualdades dentro de los Estados del escrutinio internacional. La noción de igualdad se centra en objetivos limitados, proporcionando acceso a las instituciones y los pedidos ya constituidos. Por ejemplo, en "Un concepto más amplio de la libertad", su mapa de reforma de las Naciones Unidas, el Secretario General Kofi Annan enumeró las siguientes medidas para alcanzar el objetivo de la "igualdad de género": aumentar la finalización de la escuela primaria y el acceso a la escuela secundaria por parte de las niñas; garantizar la tenencia segura de bienes por parte de las mujeres; asegurar el acceso a servicios de salud reproductiva; promover la igualdad de acceso a los mercados de trabajo; ofrecer oportunidades para una mayor representación en los órganos de toma de decisiones del gobierno; y apoyar las intervenciones directas para proteger a las mujeres de la violencia.<sup>257</sup> La implementación de estas medidas

---

<sup>252</sup> No hay ninguna referencia sobre tratados desiguales en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y "la opinión general es que el principio no forma parte del derecho positivo": I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5th ed., 1998, 620.

<sup>253</sup> A. Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, 2005.

<sup>254</sup> A. Carty, "International Law and the Spirit of Anti-Colonialism: Europe Fights Back", *Mod. L. Rev.* 74 (2011), 135 et seq. (147).

<sup>255</sup> Ver S. Pahuja, *Decolonising International Law*, 2011.

<sup>256</sup> B. Kingsbury, "Sovereignty and Inequality", en: A. Hurrell/ N. Woods (eds), *Inequality, Globalization and World Politics*, 1999, 66 et seq. (67-68).

<sup>257</sup> Secretario General, "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos", ver nota 18, at Anexo, parr. 5 (j). Los mismos ejemplos están listados por UNGA el World Summit Outcome del 2005; A/RES/60/1, ver nota 20, parr. 58.

mejoraría sin duda la vida de muchas mujeres, pero en general simplemente se aumentaría la participación de las mujeres en las instituciones y estructuras existentes y no se cuestionarían las jerarquías de poder y riqueza en las que están basadas.

Esta renuencia a hacer frente a las causas de la desigualdad entre mujeres y hombres es un aspecto de una falla mayor en el ámbito de los derechos humanos. Susan Marks ha observado el foco del movimiento de derechos humanos en el análisis explicativo, y su falta de compromiso con las causas fundamentales de los abusos de derechos humanos.<sup>258</sup> Ella ha identificado tres problemas principales: la investigación de las causas es prematuramente acotada, los efectos se consideran como causas y las causas sólo son identificadas para ser dejadas de lado. Hay un patrón similar con respecto a la igualdad de género: se presta poca atención a la reproducción de la desigualdad dentro de los marcos globales; los efectos de la desigualdad, tales como el bajo número de mujeres en la vida pública, se entienden como causas de la desigualdad; la desigualdad sexual se remonta a "deficiencias de liderazgo o de rendición de cuentas, o peculiaridades de la historia o la cultura local"<sup>259</sup> y se proponen soluciones técnicas poco comprometidas. Al igual que en el área de los derechos humanos en general, los beneficiarios de la desigualdad entre hombres y mujeres son invisibles: en palabras de Marks, "aquellos que (directa o indirectamente) viven a expensas de las prácticas y procesos que victimizan a otros se les ha permitido permanecer cómodamente fuera de vista".<sup>260</sup> Los análisis se centran en el modo en que las mujeres experimentan la desigualdad, en lugar del modo en que los hombres experimentan su posición de mayor poder, algo que es visto como natural y no controvertido. El discurso de la potenciación de las mujeres y la igualdad de género, asume que el género femenino puede progresar sin que los hombres cambien sus vidas, pierdan poder o renuncien a sus privilegios.

La igualdad sustantiva proporciona una herramienta más adecuada para responder a la desigualdad global de las mujeres. La elaboración de una idea de este tipo requeriría que ONU Mujeres construyera a partir de la delicada tela de su resolución constitutiva. Podría basarse en el principio de igualdad explicado por la Corte Permanente de Justicia Internacional en 1935, abarcador de la "Igualdad de hecho", entendiendo

---

<sup>258</sup> Marks, ver nota 238, 57, 70.

<sup>259</sup> *Ibid.* 78.

<sup>260</sup> *Ibid.* 76.

que "puede implicar la necesidad de un trato diferente con el fin de alcanzar un resultado que establezca un equilibrio entre las diferentes situaciones";<sup>261</sup> es decir, que situaciones objetivamente desiguales no deben ser tratadas de igual manera.

Los análisis feministas sobre la igualdad no necesariamente dependen de las comparaciones para demostrar la desigualdad de trato, sino que destacan la influencia de las relaciones estructurales de poder e ideológicas entre las mujeres y los hombres que mantienen la subordinación de las mujeres.<sup>262</sup> De este modo la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres requiere no sólo corregir el desventajoso efecto práctico de las leyes y prácticas aparentemente neutrales, sino también centrarse en las "estructuras asimétricas de poder, la dominación y la desventaja laborales en la sociedad".<sup>263</sup> Estas estructuras son mantenidas a través de complejos sistemas de estereotipos basados en el sexo.<sup>264</sup>

La igualdad sustantiva es también diferente de la noción de no discriminación, que se apoya en el compromiso con la igualdad formal – el tratamiento de las personas en la misma situación en el mismo camino. El objetivo de la igualdad formal para las mujeres, cuando se las compara con hombres en una situación similar, tiene una arista contundente ya que, en todo el mundo, la vida de las mujeres difiere en muchos aspectos de la de los hombres. La reproducción, las oportunidades económicas, la educación y los contextos políticos y sociales, por ejemplo, marcan la vida de las mujeres, como diferentes de la de los hombres.<sup>265</sup> El lenguaje de la no discriminación hace que sea difícil enfatizar la particularidad de vida de las mujeres de forma que las beneficie: limita vida de las mujeres a categorías engorrosas e inexactas. También se opone a la posibilidad de programas especiales para las mujeres.

La igualdad sustantiva también es distinta de la noción de igualdad de oportunidad, la cual toma en consideración la desigualdad de los campos de juego entre las mujeres y los hombres en la evaluación de la igualdad; reconociendo que un trato formalmente igual, de hecho, puede exacerbar

---

<sup>261</sup> PCIJ, Escuelas minoría en Albania, opinión consultiva del 6 de abril de 1935, < <http://www.icj-cij.org/>>.

<sup>262</sup> Ver R. Hunter, "Introduction: Feminism and Equality", en: R. Hunter (ed.), *Rethinking Equality Projects in Law: Feminist Challenges*, 2008, 4.

<sup>263</sup> A. Byrnes, "Artículo 1", en: M. Freeman/ C. Chinkin/ B. Rudolf (eds), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: a Commentary*, 2012, 51 et seq. (54).

<sup>264</sup> Ver R. J. Cook/ S. Cusack, *Gender Stereotyping: Transnational Legal Perspectives*, 2010.

<sup>265</sup> Ver, R. Hunter, nota 265.

la desigualdad. La igualdad de oportunidad se preocupa más por la entrada de las mujeres a la esfera pública de la actividad, que por cómo se les paga una vez que han logrado entrar. Estos dos enfoques tendieron a producir ganancias temporales para algunas mujeres, pero tuvieron poco efecto sobre las estructuras de discriminación más amplias. Permiten a las mujeres acceder a un mundo ya constituido por hombres sin desafiar las estructuras de género, tales como lugares de trabajo y política. Rebecca Cook ha instado a tomar un enfoque que centrado en quienes son especialmente vulnerables. Ella dirige la atención hacia la desventaja, es decir que "una ley o una política que mantiene o agrava la desventaja de un grupo desaventajado es discriminatoria". Esta perspectiva "requiere que [quien toma las decisiones las decisiones] mire a las mujeres a medida que se mueven en el mundo real para determinar si el abuso o la privación del poder de las mujeres se debe a su lugar en una jerarquía sexual o de género."<sup>266</sup>

La igualdad sustantiva requiere la reestructuración de la vida social y política a través del desmantelamiento de barreras estructurales para lograr la igualdad. Como ha argumentado Sandra Fredman:

La transformación requiere una redistribución del poder y de los recursos y un cambio en las estructuras institucionales que perpetúan la opresión de las mujeres... Su objetivo es facilitar la expresión completa de capacidades y opciones de las mujeres, y la participación de las mujeres en la sociedad.<sup>267</sup>

El artículo 5 de la Convención de las Mujeres proporciona una herramienta útil para lograr este objetivo. Se pide a los Estados parte modificar "los patrones sociales y culturales de conducta." El CEDAW se ha pronunciado sobre esto, afirmando que "la vida de las mujeres y los hombres han de ser tomadas de forma contextualizada, y las medidas para la transformación real de las oportunidades, las instituciones y los sistemas de modo han de adoptarse de modo tal que dejen de estar basadas en paradigmas históricamente masculinos sobre el poder y la vida".<sup>268</sup> Los estereotipos de género son perpetuados a través de una variedad de medios e instituciones como las leyes y los sistemas legales, y por actores estatales en todas las ramas y niveles de gobierno, así como

---

<sup>266</sup> R. J. Cook, "State Responsibility for Violations of Women's Human Rights", *Harv. Hum. Rts. J.* 7 (1994), 126 et seq. (156).

<sup>267</sup> Fredman, ver nota 153.

<sup>268</sup> CEDAW, Recomendación General No. 25, ver nota 152, parr. 10; Ver también Cook/ Cusack, nota 266.

por parte de actores privados. El Comité ha aplicado este razonamiento, por ejemplo, a las actitudes de las mujeres que toleran la violencia doméstica,<sup>269</sup> a los procesos judiciales donde "el estereotipar afecta el derecho de las mujeres a un juicio imparcial y justo",<sup>270</sup> y al lugar de trabajo.<sup>271</sup> ONU Mujeres podría forjar una relación de trabajo más estrecha con el CEDAW para contribuir a la elaboración de un concepto de igualdad sustantiva. Esto reforzaría el marco legal para el trabajo de ONU Las mujeres y mejoraría la visibilidad y el status del CEDAW.

Anne Marie Goetz centra su atención sobre la importancia de la rendición de cuentas para el logro de la igualdad sustantiva de las mujeres en las esferas de actividad pública y privada. Ella sostiene que quienes detentan el poder, ya sea en el gobierno, en el mercado o en la familia, deberían estar obligados a explicar y justificar sus acciones en términos de derechos humanos, y sujetos a penalizaciones en caso de actuar abusivamente.<sup>272</sup>

Otra alternativa de igualdad sustantiva incluye el desarrollo de conceptos que capturen las limitaciones de las vidas de las mujeres y creen potencial político para el cambio.<sup>273</sup>

El derecho internacional ha permanecido atado a una comprensión de la igualdad de las mujeres basada en la no discriminación y en la comparación masculina. Un ejemplo de esto es el hecho tomar a la violencia contra las mujeres como una forma de discriminación. Si bien en un primer paso es importante reconocer la violencia contra las mujeres como un asunto de interés internacional<sup>274</sup>, un análisis basado en la discriminación limita el cuestionamiento. En la práctica, la violencia es menos un producto de la discriminación de lo que es del poder y la dominación; el entenderla sólo en términos de la discriminación puede llevar a discusiones agotadoras y poco convincentes. Como ha señalado Iris Marion Young, "si bien las políticas discriminatorias en ocasiones

---

<sup>269</sup> Doc. CEDAW/C/32/D/2/2003, Comunicación No. 2/2003, Ms. A. T. v. Hungary, párr. 9.4.

<sup>270</sup> Doc. CEDAW/C/46/D/18/2008 22 de Septiembre de 2010, Comunicación No. 18/2008, Karen Tayag Vertido v. The Philippines, para 8.4.

<sup>271</sup> Doc. CEDAW/C/51/D/28/2010 13 de Abril del 2012, Comunicación No. 28/2010, RKB v. Turkey. Procedimientos judiciales basados en la percepción estereotipada de que las relaciones extramaritales eran aceptables para los hombres y no para las mujeres y que sólo las mujeres tenían el deber de "abstenerse" de la más mínima ofensa a la moral.

<sup>272</sup> A. M. Goetz, "Gender Justice, Citizenship and Entitlements: Core Concepts, Central Debates and New Directions for Research", en: M. Mukhopadhyay/ N. Singh (eds), Gender Justice, Citizenship and Entitlements, 2007, 15 et seq. (47-52).

<sup>273</sup> Rosemary Hunter hace esta propuesta en el contexto de sistemas legales nacionales: Hunter, ver nota 265, 8.

<sup>274</sup> CEDAW, Recomendación General No. 19, ver nota 225.

provocan o refuerzan la opresión, la opresión en realidad implica muchas acciones, prácticas y estructuras que tienen poco que ver con la preferencia o exclusión de ciertos miembros de los grupos al momento del otorgamiento de beneficios."<sup>275</sup>

Las alternativas a los paradigmas de la discriminación incluyen el concepto de "subvaloración" en el contexto de las diferencias de remuneración para las mujeres en lugar del de "igual salario", el cual implica una comparación masculina<sup>276</sup>, y descuenta la división sexual del trabajo. Otra es la noción de "negligencia política" en el ámbito de la asignación de recursos, lo cual dirige la atención hacia los grupos que terminan en desventaja a causa de políticas aparentemente neutrales. Estas ideas tienen resonancia en el ámbito internacional; por ejemplo, podría utilizarse el concepto de negligencia política para capturar el efecto de las políticas de instituciones monetarias internacionales, de la militarización y de los regímenes de comercio globalizado en la vida de las mujeres.

## **VI. Conclusión**

Aunque, como Joan Scott ha señalado, la historia del feminismo a menudo se presenta como una de "progreso acumulativo hacia una meta cada vez más difícil," es más preciso entenderla como una de contradicción y paradoja.<sup>277</sup> ONU Mujeres ilustra estas contradicciones e incongruencias. Es un importante desarrollo de las estructuras de gobierno global y proporciona un punto focal para el análisis de la vida de las mujeres a nivel internacional. Al mismo tiempo, la nueva "arquitectura de género" puede que ofrezca una habitación renovada sin vista sustantiva alguna. La falta de una clara visión normativa fue en cierta medida producto de la preocupación de la Secretaría de la ONU por la posibilidad de que cualquier intento de definir los objetivos de manera sustantiva diera lugar a un mandato muy restrictivo.

A lo largo de la historia del compromiso de la ONU para con la situación de las mujeres, ha habido un debate sobre si es mejor crear instituciones especiales para tratar con las mujeres o hacer frente a sus preocupaciones en los órganos con mandato general. Los defensores de la primera posición temían ser invisibles, mientras que los autores de la segunda temían marginación. La creación de ONU Mujeres resuelve esta

---

<sup>275</sup> J. M. Young, *Justice and the Politics of Difference*, 1990, 195.

<sup>276</sup> Hunter, ver nota 265.

<sup>277</sup> Scott, ver nota 223, 1.

controversia a favor de la especialización, y el precio de esta visibilidad no es aún claro.

Martti Koskenniemi ha señalado que el objetivo de la especialización – “la creación de regímenes especiales de conocimiento y experiencia” – es lograr un cambio en la arena legal internacional. Observa que “si estos regímenes están llenos de ambición y pueden apoyarse en algún sector poderoso del mundo político, entonces es posible tener éxito cambiando el sesgo genérico de la ley”.<sup>278</sup> Hemos argumentado que un interés apropiadamente ambicioso de ONU Mujeres sería prestar tanta atención al marco legal destinado a las mujeres, como a la consecución de la coherencia institucional, abriendo así la posibilidad de vincular el cambio normativo con la movilización. Hemos propuesto un reavivamiento de la idea de igualdad sustantiva como una dirección para el desarrollo legal, socavando el sesgo masculino del sistema legal internacional. Para que esto sea efectivo, será necesario el compromiso constante con grupos por fuera de la ONU. Reconocemos, sin embargo, que el contexto institucional de la ONU, con el tiempo, conducirá a la simplificación, la incorporación selectiva y posiblemente también la transformación en eslóganes de estas ideas, las cuales tendrán que ser constantemente cuestionadas y revisadas.

---

Publicado por primera vez en Charlesworth, Hilary and Chinkin, Christine (2013) *The creation of UN Women*. RegNet research paper series, 2013/7. Regulatory Institutions Network (RegNet), Canberra, Australia.

---

---

<sup>278</sup> M. Koskenniemi, “The Politics of International Law – 20 Years Later”, *EJIL* 20 (2009), 1 et seq. (14).