



## ONU MUJERES

### LA NUEVA ENTIDAD DE GÉNERO DE LAS NACIONES UNIDAS

El 2 de julio pasado la Asamblea General de Naciones Unidas votó de manera unánime la creación de ONU-MUJERES, una entidad consolidada que reúne a 4 oficinas de Naciones Unidas dedicadas a las mujeres.

ONU Mujeres empezará sus operaciones en enero de 2011 y formará alianzas con organizaciones de la sociedad civil que trabajan en defensa de los derechos de las mujeres. El trabajo de la nueva entidad tendrá tres objetivos principales:

- La eliminación de la discriminación contra mujeres y niñas
- El empoderamiento de las mujeres
- Obtener la igualdad entre mujeres y hombres como socios y beneficiarios del desarrollo, los derechos humanos, las acciones humanitarias, la paz y la seguridad.

Esta entidad ya tiene su página web: <http://www.unwomen.org/>

¿Cuáles fueron los antecedentes de esta organización y los debates y preocupaciones que se dieron en torno a su creación? En este documento hacemos un resumen de ese proceso.

#### 1. Antecedentes

En el año 2006 se organizó un Panel de Alto Nivel sobre la Coherencia Inter-Sistemas de la ONU en las áreas del *desarrollo, la asistencia humanitaria y el medio ambiente*. Este panel, conformado por 12 hombres y 3 mujeres, asumió la tarea de recomendar cambios a la ONU en una amplia gama de asuntos estructurales, operacionales y de políticas relacionadas con estas áreas. Ese mismo año, las organizaciones sociales reclaman por la falta de la transversalización de la cuestión de género dentro del proceso de reforma y se plantea la necesidad de creación de una sola entidad para las mujeres dentro del sistema, que agrupe y coordine los esfuerzos que vienen desplegando distintos programas y direcciones creadas a lo largo de los años. Luego de muchos altibajos, en el 2008 se retoma el tema con más fuerza.

Las organizaciones de mujeres venían reclamando una entidad consolidada, con un presupuesto acorde para el desafío de trabajar por la equidad de género en todo el mundo en varios espacios, pero especialmente en las Conferencias mundiales sobre la Mujer.

Lamentablemente, a pesar de los grandes discursos, los fondos destinados a programas para mujeres son una pequeña fracción del presupuesto general de las Naciones Unidas. En el año 2006, las 4 agencias de las mujeres tenían como presupuesto 65 millones de dólares, mientras que los fondos para Niñez, que maneja UNICEF llegaron a 2 billones de dólares. El presupuesto estimado para UNIFEM<sup>1</sup> para el bienio 2010/2011 (\$39.8 millones para el Fondo y 216 millones para programas), siguió siendo muy inferior a los montos destinados a otros sectores. No hubo ninguna previsión en el nuevo presupuesto para garantizar la consolidación de la nueva entidad y las disparidades con otras agencias se mantuvieron.

En las consultas informales realizadas durante el 2008, la Unión Europea, los países escandinavos, Canadá, Chile y Liberia, entre otros, favorecían una acción rápida para asegurar la creación de la nueva entidad. Con una posición contraria, la India, apoyada por Estados Unidos, sostenía que el sistema fragmentado actual daba más flexibilidad para realizar acciones en múltiples frentes.

En la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada en setiembre de 2009, se adoptó la Resolución (A/RES/63/311)<sup>1</sup>, apoyando la consolidación de las cuatro organizaciones actualmente existentes, que trabajan por los derechos de las mujeres en una sola entidad, la "Nueva Entidad Compuesta para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer". Esta sería dirigida por un/a funcionario/a con el rango de Secretario/a General Adjunto/a. Este rango aparece como necesario si se quiere que la entidad tenga llegada directa al Secretario General y el poder requerido para llevar adelante un mandato de tanta importancia. Agencias como el UNFPA, la FAO el Programa de HIV/SIDA son también encabezadas por Secretarios Generales Adjuntos que reportan directamente al Secretario General, quien, a su vez, es nombrado y reporta a la Asamblea General.

#### 2. Organizaciones que se consolidan

- a) DAW (División para el Avance de las Mujeres). Fue **creada en 1946** como una sección sobre el estatus de las mujeres y funcionó en Viena hasta 1993, donde se mudó a Nueva York y adoptó el actual nombre y estructura. En 1996 pasó a depender del Departamento de asuntos económicos y sociales. Sirve de secretariado a la Comisión para el Status de las Mujeres y tuvo un rol sustantivo en la organización de las conferencias mundiales de la mujer, desde México a Beijing.



## Documento de Posición

Publicado por el Programa de Monitoreo de CLADEM

Anteriormente también realizaba el secretariado del Comité de la CEDAW. Estuvo dirigida hasta fines del 2009 por Carolyn Hannan (Suecia);<sup>1</sup>

- b) UNIFEM, que aportaría más del 80 % de personal y presupuesto, no tiene la categoría de agencia, es un Programa dentro del PNUD. De las cuatro, es la única entidad que tiene programas en los países y provee asistencia técnica y financiera a organizaciones de mujeres. Su sede central está en Nueva York, pero cuenta con equipos y programas en alrededor de 90 países. Fue **creado en 1976**. Su actual directora es Inés Alberdi (España). Cuenta con 15 oficinas subregionales ubicadas en Asia (3), África (4), América Latina y el Caribe (4), países árabes (2) y Europa (2). Ha establecido además 10 oficinas de programas por país, 46 oficinas de proyectos y 4 oficinas de enlace que apoyan programas dentro y entre países.<sup>1</sup> UNIFEM tiene un personal habitual de 300 personas y un equipo de proyectos compuesto por otras 500.
- c) INSTRAW (Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer). **Creado en 1979**, dentro del ámbito del ECOSOC, siguiendo la recomendación de la Conferencia de México, instaló su sede en Santo Domingo, República Dominicana en 1983. Cuenta con un equipo de 13 personas más consultoras/es contratados. Está gobernado por una junta ejecutiva compuesta por diez Estados Miembros (2 por cada región del mundo). Estos Estados Miembros son elegidos por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas por un periodo de tres años.<sup>1</sup>
- d) OSAGI (Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer). El cargo es desempeñado, actualmente por Rachel Mayanja (Uganda). **Creada en 1997** tiene entre sus mandatos coordinar las cuestiones relacionadas con las mujeres y remitir un informe de sus progresos a la Secretaría General. Además, preside la Red interinstitucional sobre la mujer y la igualdad de género (IANWGE), formada por las distintas entidades de la ONU centrada en la perspectiva de género y monitorea la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de la ONU sobre la mujer, la paz y la seguridad. Tiene su sede en Nueva York.<sup>1</sup>

Estas cuatro entidades trabajan de manera fragmentada, con escasa o nula conexión entre ellas. Sus mandatos temáticos se superponen y sus presupuestos son limitados, teniendo que buscar sus fuentes de financiamiento de donantes externos para completar sus planes. Esta situación repercute en escasa visibilidad y poder reducido dentro y fuera del sistema de Naciones Unidas. Asimismo, no se ha podido obtener aún un impacto que garantice una mejora sustantiva de la situación de las mujeres en los Estados que forman la ONU, ni el prestigio o autoridad necesario para que se cumplan las obligaciones asumidas en los tratados internacionales de derechos humanos o en los planes de acción surgidos de las Conferencias Mundiales, como Viena, El Cairo y Beijing; las resoluciones del Consejo de Seguridad o los Objetivos del Milenio, proclamados por la Asamblea General.

## 2. Proceso de negociación

Una de las iniciativas de la sociedad civil fue la campaña llamada GEAR, por sus siglas en inglés, (Gender Architecture Reform - Reforma con arquitectura de Género), que, liderada principalmente por grupos europeos, viene monitoreando la implementación de esta propuesta. Desde la misma se propone que la nueva entidad tenga las siguientes características:

- Que tenga alcance mundial y la necesaria presencia en los países, así como fuertes políticas y mandato para mejorar de manera efectiva la vida de las mujeres en todo el mundo;
- Mecanismos de rendición de cuentas tanto a nivel nacional como internacional, incluyendo un significativo involucramiento de la sociedad civil, especialmente grupos de mujeres;
- Recursos seguros e importantes para asegurar los resultados a todos los niveles;
- Que la entidad esté liderada por una persona con cargo de Sub secretario-a General, nombrada en el 2010.

A pesar de esta campaña y el pedido de otras organizaciones en todo el mundo, que reclaman un ente consolidado, sin duplicación de mandatos, con poder y recursos dentro del sistema, el futuro de esta nueva entidad aún es dudoso.

Existen diversas corrientes dentro del sistema de ONU que opinan de manera diferente a la de las organizaciones sociales. En marzo de 2010, existía un fuerte debate sobre la naturaleza de la nueva entidad.

**Documento de Posición**

Publicado por el Programa de Monitoreo de CLADEM

Un sector dentro de la ONU sostiene que la nueva entidad de género debe tener sólo funciones de asesoría e investigación, para dar información al sistema de Naciones Unidas. Esto significaría eliminar la asistencia financiera y técnica a los países que actualmente se brinda a través de los programas de UNIFEM. Una consecuencia clara de esta reducción de actividades sería un recorte presupuestario, ya que no es un secreto que la ejecución de programas implica un considerable flujo de recursos. Al no haber programas en los países, ni asistencia financiera o técnica a las organizaciones de mujeres, el presupuesto de la nueva entidad disminuiría considerablemente.

Uno de los resultados de este tipo de recorte sería perder la conexión directa del sistema con las mujeres en las distintas regiones y países. O sea, el único cable a tierra que tiene Naciones Unidas en relación a las mujeres, lo que conecta las normas internacionales con la realidad cotidiana que vivimos en las diversas regiones. La reducción presupuestaria, por otro lado, limitaría el peso institucional de la entidad. Aunque se alegue que el PNUD apoyaría proyectos de desarrollo, todas sabemos que es muy difícil que esos proyectos nos incluyan de manera integral, desde el diseño hasta la implementación.

Otro sector, por el contrario, proponía que la nueva entidad cuente con recursos suficientes y presencia local, para implementar programas en asociación con las organizaciones de mujeres, de manera de poder resolver graves y urgentes problemas y avanzar hacia la igualdad con trabajo teórico y programas concretos.

En las sesiones informales realizadas a principios del 2010, mientras algunos Estados pedían que se acelerara el proceso de constitución de la nueva entidad, otros, pertenecientes al Grupo de los 77 (G-77, que reúne a más de 130 países en desarrollo) y el Movimiento de Países No Alineados, así como Rusia y Japón, pidieron más aclaraciones antes de avanzar. Algunos plantearon la exigencia de que haya el mismo grado de progreso en materia de coherencia en todas las áreas del sistema (incluido el financiamiento y la gobernanza) y no creen que el tema de la equidad de género tenga la misma urgencia. Otros opinaron que esta propuesta es una imposición de los países del norte sobre los del sur. Yemen, Egipto, Cuba, Japón y Rusia, que participan de varios bloques a los que influyen, también serían críticos de la instalación de la nueva entidad.

En enero del 2010 el Secretario General lanzó su Propuesta Comprensiva donde comenzaba a perfilar elementos claves para la nueva entidad: Misión, funciones, estructura, mandato,

financiamiento y gobierno. De acuerdo a la misma, la entidad compuesta sería un órgano subsidiario de la Asamblea General, a la que reportaría a través del ECOSOC (Consejo Económico y Social). La Comisión del Estatus de la Mujer jugaría un rol crucial para guiar política y normativamente a la entidad. El Comité Ejecutivo de la entidad, que posiblemente sea autónomo del actual comité de UNFPA/PNUD/UNOPS, supervisaría las actividades operacionales. Debido a que ambos, la CSW y el nuevo directorio ejecutivo de la entidad, deben reportar a la asamblea, se establecería un encuentro del ECOSOC para armonizar los trabajos de ambos cuerpos. La participación de la sociedad civil se articularía a través de un consejo asesor. El presupuesto inicial sería de 125 millones de dólares para gastos de personal y 375 millones para costos operacionales.

Asimismo, se planteaba que el personal de los cuatro organismos continuaría trabajando; que las dependencias del INSTRAW en República Dominicana podrían convertirse en un Centro de Capacitación; y que la presencia en los países estaría garantizada por los equipos de UNIFEM ya instalados.

Sin embargo, a mediados de junio del 2010, un alerta circulado entre los grupos de mujeres planteaba que se había decidido la disolución de UNIFEM para el 25 de junio. En un carta de apoyo de las organizaciones de mujeres, se reclamaba al Secretario General que “el lenguaje provisto por la Secretaría de las Naciones Unidas en la Revisión 2, del 10 de junio de 2010, párrafos 67 y 68 de la Resolución sobre la coherencia de todo el sistema de las Naciones Unidas, propone la disolución inmediata de UNIFEM e INSTRAW.

Esta propuesta es prematura y perjudicial para el proceso de transición y la máxima eficacia del establecimiento de la nueva entidad de género.” A su vez, se exigía al Secretario General, que “proporcione una orientación clara para el equipo que está trabajando en este proceso para asegurar que estas entidades sigan existiendo hasta que se establezca el liderazgo de la nueva entidad de género y que la nueva entidad de género esté en pleno y eficaz funcionamiento, en consonancia con los principios de buen gobierno. Sólo entonces será apropiado transferir los activos de UNIFEM e INSTRAW a la nueva entidad. Las mujeres en los países en desarrollo de todo el mundo dependen de la labor de UNIFEM e INSTRAW y pagarían un alto precio por decisiones burocráticas que se realizan sin la debida consideración de sus intereses o bienestar.”



CLADEM suscribió esa carta y coincide con esos planteos. Asimismo, compartimos otras preocupaciones, especialmente en relación a:

- a) **Presupuesto** de la Nueva entidad. De acuerdo a las recomendaciones hechas por el Secretario General, la nueva entidad mantendría los criterios sostenidos hasta la fecha para financiar al personal y las actividades. Así, actualmente, el funcionamiento normal de cada programa de las mujeres cuenta con el 3% del presupuesto regular de la ONU, mientras que las actividades operacionales que insumen el 97% restante, dependen de fondos voluntarios. Esto es así para varias agencias y programas, como UNICEF, UNFPA, PNUD, FAO, pero significa un esfuerzo gigantesco de búsqueda de fondos y la imposibilidad de planificar con exactitud a mediano y largo plazo. Además, es más fácil sensibilizar a los donantes con temas como niñez, desarrollo y alimentación que con la discriminación hacia las mujeres, especialmente teniendo en cuenta que el mismo hecho de la discriminación no es asumido plenamente por algunos Estados miembros.
- b) ¿Cuál será el proceso de designación del/la Secretario/a General Adjunto/a que dirigirá la entidad? Si bien han circulado nombres y alguna lista entre los grupos de mujeres, lo cierto es que ese proceso no es transparente y no tenemos conocimiento cierto de las candidaturas presentadas. La **transparencia** no es un valor para ser proclamado sino actuado, incorporado a todo el accionar del sistema ya que la opacidad afecta su legitimidad.
- c) Si es cierto el compromiso de dar amplia **participación a las organizaciones de la sociedad civil**, es urgente que ese proceso comience con la implementación misma de la entidad.

Para que este nuevo organismo tenga respaldo, presencia y poder suficiente para enfrentar los desafíos que se ha planteado, es necesario un proceso democrático de construcción, con amplia participación de las organizaciones sociales, especialmente, los grupos y redes de mujeres que a lo largo de estos años han estado promoviendo esta iniciativa.

### 3. Creación de ONU MUJERES

Finalmente, el 2 de julio de 2010, la Asamblea General de la ONU votó unánimemente la creación de una nueva entidad para la igualdad de género y empoderamiento de la mujer, que tendrá el nombre "ONU Mujeres". La resolución que la crea plantea que tendrá como objetivos impulsar los trabajos de Naciones Unidas para lograr la igualdad de género, ampliar las oportunidades y ponerle fin a la discriminación de la mujer en todo el mundo.

Según la misma resolución, ONU Mujeres empezará sus operaciones en enero de 2011 y apoyará, no sustituirá, los esfuerzos de las otras agencias del sistema de Naciones Unidas a favor de la mujer; tendrá como sus dos principales funciones respaldar a los órganos intergubernamentales para la formación de políticas y ayudar a los Estados miembros a implementarlas, otorgando apoyo técnico y financiero; y, además, formará alianzas con la sociedad civil y velará por el cumplimiento de los compromisos de género de Naciones Unidas dentro de la propia Organización.

Comienza ahora un proceso de transición que las organizaciones sociales deberán acompañar activamente, para convertir a esta nueva entidad en una herramienta poderosa para combatir la discriminación.

Julio 2010

<sup>1</sup> <http://www.undp.org/execbrd/adv2010-first.shtml>

<sup>2</sup> Los párrafos de esta resolución relacionados con la nueva entidad son los siguientes: "**Fortalecimiento de los arreglos institucionales destinados a apoyar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer.** 1. *Apoya firmemente la consolidación* de la Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer, la División para el Adelanto de la Mujer, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer **en una entidad compuesta**, teniendo en cuenta los mandatos vigentes; 2. *Apoya* que la entidad compuesta sea dirigida por un **Secretario General Adjunto**, que responderá directamente ante el Secretario General y será nombrado por éste, previa consulta con los Estados Miembros, sobre la base del equilibrio entre los géneros y la representación geográfica equitativa; 3. *Solicita* al Secretario General que elabore, para que lo examine la Asamblea General en su sexagésimo cuarto período de sesiones, una propuesta general en la que especifique, entre otras cosas, la declaración sobre la misión de la entidad compuesta, las disposiciones de organización, incluido un organigrama, su financiación y la junta ejecutiva que ha de supervisar sus actividades operacionales, de manera que puedan iniciarse las negociaciones intergubernamentales;"

<sup>3</sup> Ver: <http://www.un.org/womenwatch/daw/daworg.html>

<sup>4</sup> Para más referencias consultar su página web: <http://www.unifem.org/about/?lang=spn>

<sup>5</sup> Para ver las líneas de trabajo y actividades, se puede consultar su página web: <http://www.un-instraw.org/es/2.html>

<sup>6</sup> Para más datos, ver: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/mujer/osagui.html>