

**MEMORANDO OPEX N° 140/2010**

**AUTORÍA:** ANA LYDIA FERNÁNDEZ-LAYOS, colaboradora del Panel de Expertos Opex.

**PARA:** OPEX **FECHA:** 21/05/2010

**ASUNTO:** EQUIDAD DE GÉNERO, UN OBJETIVO PRIORITARIO DEL GOBIERNO ESPAÑOL EN LA PRESIDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

**Área:** Cooperación al Desarrollo

**Coordinadora:** Katty Cascante

[www.falternativas.org/opex](http://www.falternativas.org/opex)

*"...nuestro compromiso con la igualdad, lejos de atenuarse, sigue plenamente vigente, fuerte, inmune a actitudes complacientes, y con vocación creciente de proyectarse en la acción exterior y de cooperación de España".*

José Luis Rodríguez Zapatero,  
Encuentro mujeres por un mundo mejor, 28 de marzo 2010.

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989-2845

## CONTEXTO

Uno de los eventos más importantes para la promoción de los derechos de las mujeres y las niñas que ha tenido lugar el presente año es la **revisión de la Plataforma de Acción de Beijing**, el acuerdo más relevante hasta la fecha para erradicar la discriminación estructural de género y promover el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres y las niñas, que fue firmado por 189 gobiernos en 1995 en el marco de la IV Conferencia sobre la Mujer de Naciones Unidas. Este encuentro marcó un hito mundial, se reunieron más de 17.000 personas de 191 países en Beijing, China, para analizar los principales retos para promover la igualdad de derechos entre mujeres y hombres y el movimiento de mujeres logró trasladar sus propuestas y situar en la agenda internacional sus principales preocupaciones y reivindicaciones. Quince años después, en la sede de Naciones Unidas representantes tanto gubernamentales como de la sociedad civil, han hecho balance en **Beijing + 15**.

El resultado evidencia importantes avances en la formulación de políticas de igualdad y en el reconocimiento de su importancia para promover el desarrollo. Sin embargo, los compromisos adquiridos no se han cumplido. Beijing +15, ha reflejado fielmente la débil apuesta que desde los gobiernos se hace para promocionar la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Se acentúa, por tanto, la brecha entre la igualdad formal y la real.

El papel del gobierno español en Nueva York ha sido de especialmente relevante. José Luis Zapatero, ha impulsado la prioridad de la igualdad, no solo en las políticas nacionales, sino también en ámbito europeo desde el privilegio que le otorga la actual presidencia del Consejo. Un reconocimiento que le brinda legitimidad no solo desde las entidades gubernamentales sino también desde los distintos sectores de la sociedad civil.

Sin embargo, aunque se intentaron impulsar posturas más progresistas en el seno de la UE que se reflejaron en el discurso, en la práctica no se pudo apostar por grandes avances debido a, entre otros, la división de los países de la UE y necesidad de lograr consensos aunque fuera de mínimos entre los 27 estados y el resto de los países participantes en Beijing + 15

### **Compromisos del gobierno español y la UE**

En su programa para la presidencia europea, el gobierno fijó tres prioridades en materia de igualdad: la incorporación de la perspectiva de género en la estrategia Europa 2020, la lucha contra la violencia de género y la igualdad de trato. Como portavoz de los estados miembros y las instituciones europeas, el Gobierno español ratificó en Nueva York la Plataforma de Acción de Beijing y la declaración de la Asamblea General como principales instrumentos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y resaltó hasta doce áreas prioritarias para llevar hasta la práctica el discurso. Así se visibilizó la necesidad de impulsar reformas en los mecanismos institucionales, en las áreas de lucha contra la pobreza, educación, salud, Derechos Humanos, violencia de género, prevención y resolución de conflictos, participación en la economía y mercado laboral, entre algunas otras.

La igualdad de género que ya quedó reflejada como una prioridad en el Consenso Europeo sobre desarrollo (2005), se ratificó en la Comunicación sobre Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer en la Cooperación para el Desarrollo (2007), como marco estratégico para su promoción en el desarrollo de los países socios.

Actualmente sigue abierto el proceso de aprobación del Plan de Acción 2010-2015 para operativizar la Comunicación y consolidar así la igualdad como prioridad europea.

Las principales prioridades que se plantean en este marco unidas al cumplimiento de los ODM pasan por: *reforzar la coordinación entre los Estados de la UE*, asegurar la coherencia de la política de desarrollo con el resto de políticas, aumentar la Ayuda Oficial al Desarrollo destinada a acciones que promuevan la igualdad de género y fortalecer el diálogo y la cooperación con la sociedad civil. Una vez más, se echó de menos una agenda con instancias responsables, calendario y presupuesto, así como la especificidad del sistema de seguimiento y evaluación a aplicar desde las instancias oficiales. Tampoco ha quedado clara la participación de la sociedad civil en este proceso.

### **Balance de la sociedad civil**

Desde la sociedad civil se reconocen los avances en el ámbito formal, ya que las reivindicaciones sobre igualdad se incorporan en el discurso y en las políticas, Sin embargo, se siguen reclamando mecanismos para llevarlo a la práctica. En Beijing + 15 se ha echado de menos un análisis integral de la interrelación entre las políticas nacionales e internacionales para garantizar la complementariedad y la coherencia entre las mismas a la hora de establecer como prioridad la promoción de la igualdad de género.

En este contexto, la sociedad civil hace su propio balance de la Cumbre de Beijing + 15.

- **Insuficiente diálogo político y participación de la sociedad civil en la toma de decisiones:** A pesar de que el discurso resalta la importancia de la sociedad civil en la promoción de la igualdad de género y la necesidad de un mayor diálogo político y participación en la toma de decisiones, durante el proceso de Beijing + 15 no se han potenciado medidas para hacer efectiva dicha participación. La declaración política estaba acordada y se publicó el segundo día de la cumbre, sin dar lugar a una interlocución o incidencia alguna desde la sociedad civil. La mayoría de los foros oficiales se estructuraron en torno a presentaciones y no se promovió el diálogo entre países o entre Estados y la sociedad civil. En Beijing + 15 se ha publicado una declaración gubernamental, muy similar a las de años previos en la que no aparece mención al reconocimiento de la responsabilidad en los gobiernos que si estaba en cumbres anteriores. Esto se percibe como un retroceso importante.
- **Coherencia y complementariedad:** Se requiere un análisis integral de la interrelación entre las políticas nacionales e internacionales para garantizar la complementariedad y la coherencia entre las mismas a la hora de establecer como prioridad la promoción de la igualdad de género. La evaluación de Beijing + 15 y de la aplicación de la CEDAW ha estado centrada en el impacto y evolución de las políticas nacionales de cada país, sin abordar suficientemente el impacto de la cooperación al desarrollo en la igualdad de género y los derechos de las mujeres y las niñas. El discurso de la UE no ha incluido el análisis en política exterior teniendo en cuenta el impacto y la interrelación entre las acciones de desarrollo, economía, comercio y migración.
- **Vinculación verbal entre Beijing +15 y ODM:** Se resaltó la importancia de cumplir la Plataforma de Acción de Beijing para el cumplimiento de los ODM pero no se profundizó en la adopción de acuerdos políticos que permitieran avanzar en este sentido. La agenda de los ODM es una agenda de mínimos que no recoge la dimensión de los acuerdos anteriormente suscritos ni el enfoque de género. Tampoco propone cambios estructurales que fomenten una mayor equidad y

desarrollo sostenible. Es imprescindible que se apueste por transversalizar la igualdad de género en los ODM, en septiembre de 2010, con ocasión de la revisión de los ODM+10.

- **Análisis estructural y coyuntural:** Es imprescindible que se tenga en cuenta el contexto de la crisis y su impacto sobre las mujeres así como todos los aspectos estructurales del sistema económico internacional y coyunturales que influyen sobre la igualdad de género y los derechos de las mujeres y las niñas como por ejemplo la migración y la cadena de cuidados globales.
- **Institucionalización de género - Impulso a la nueva arquitectura NNUU:** Se mencionó repetidamente la importancia del apoyo a la creación de la nueva entidad responsable de la igualdad de género en Naciones Unidas pero no se detalló sobre cual será su estructura, principales funciones y contenidos ni presupuesto. Se anunció que en septiembre se aprobará una resolución que detallará los acuerdos en este sentido.

## **ESCENARIOS POSIBLES**

Los informes elaborados sobre los principales avances y retos en materia de igualdad reflejan que globalmente ha mejorado el acceso de las mujeres y las niñas a la educación, la legislación en materia de igualdad y contra la violencia de género, el fortalecimiento de los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres y el fomento de la participación de las mujeres en los ámbitos de toma de decisiones. Sin embargo, por otro lado, se han identificado nuevos retos a tener en cuenta: el feminicidio y otras formas de violencia contra las mujeres y las niñas, la continua vulneración de los derechos sexuales y reproductivos y el aumento de la trata y la explotación sexual con fines comerciales. Con el paso del tiempo las raíces de la discriminación y sus efectos varían en su forma pero no en el fondo: los estereotipos y roles sexuales siguen prevaleciendo y la economía formal sigue sustentándose en el trabajo invisible de las mujeres, influyendo directamente en el ejercicio de sus derechos y la elección de otras formas de vida que les permitan avanzar.

Actualmente tenemos dos escenarios posibles:

### ESCENARIO A : EL CONSENSO QUE NO IMPIDE EL RETROCESO

Donde se llega al consenso porque no se exigen grandes apuestas financieras y los cambios prácticamente no afectan a las instituciones ni dinámicas políticas actualmente en marcha o iniciativas a emprender. La equidad de género está en el discurso, pero no existen medidas de discriminación positiva que sean incentivos suficientes como para provocar un cambio. Con la crisis, la economía sumergida no solo de los países en desarrollo sino también de los países pertenecientes a la UE, se ha incrementado debido a la alternativa de ingresos que supone para las familias. Muchas mujeres regresan de nuevo al sector laboral más informal, donde la protección social es inexistente y donde la inestabilidad del poder adquisitivo las devuelve a los niveles de dependencia y vulnerabilidad teóricamente superados. Con la cooperación al desarrollo en este escenario el avance es mínimo cuando no un retroceso que apenas se detecta debido a la debilidad de los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas sobre los indicadores de género en los resultados de desarrollo.

### ESCENARIO B: VOLUNTAD POLÍTICA Y FINANCIACIÓN

Establecer una apuesta real por la equidad en las políticas de desarrollo. Para lo que es preciso por un lado contar con los recursos necesarios, humanos, materiales y financieros y por otro, una estrategia que establezca un Plan de acción concertado y detallado para todos los actores responsables de la Cooperación al Desarrollo y la

Acción exterior de los Gobiernos. Un Plan que no debe limitarse a la dimensión exterior de las políticas de desarrollo de la cooperación, ni tampoco al ámbito de la política exterior de los Gobiernos, sino que debe trasladarse con igual criterio y exigencia hacia la sociedad española, actores afincados en territorio español (ONGs, empresa privadas, bancos, instituciones públicas) todos ellos vinculados o no con la Cooperación española al Desarrollo.

Precisamente porque la crisis actual expulsa la prioridad de la equidad de género de la Agenda política nacional e Internacional, el Gobierno español y desde su condición más europea, debe duplicar su empeño y recursos en este sentido y no limitarse a la urgencia de la violencia de género, de gran relevancia pero consecuencia y no causa de la falta de equidad.

## **RECOMENDACIONES**

La crisis global actual, supone una gran oportunidad para analizar y redefinir el sistema socio-político y económico internacional, hacia un modelo de desarrollo con garantías para la igualdad de género y los derechos humanos de toda la ciudadanía. Beijing +15 no ha resultado ser un gran avance. La sociedad civil ha destacado la urgencia de que todos los gobiernos apuesten por reducir la gran **brecha existente entre el discurso y la acción** a la par de garantizar **la coherencia de políticas tanto en los ámbitos nacionales como internacionales**. Es necesario colocar la igualdad de género y los derechos de las mujeres en el centro de todas las agendas y evitar el retroceso en los derechos sexuales y reproductivos, la feminización de la migración, las cadenas globales de cuidado y su vinculación con las políticas económicas y comerciales. Se propone lo siguiente<sup>1</sup>:

- I. **Coherencia de políticas:** los avances y principales retos para la igualdad de género deben analizarse desde la coherencia de políticas, vinculando la política interior de cada uno de los países con los avances en política exterior y en materia de cooperación internacional teniendo en cuenta el nuevo marco de eficacia de la ayuda.
  - Abordar a través del Plan de Acción de Género de la UE de Desarrollo no solo las políticas de cooperación internacional sino todas las políticas de acción exterior de los Estados miembros y de la UE incluyendo las políticas comerciales para garantizar la coherencia y la complementariedad entre los distintos ámbitos de actuación. Además, sería imprescindible incorporar la igualdad de género en el nuevo Servicio Exterior Europeo, en línea con las iniciativas planteadas en la resolución 2008/34 de NNUU y la creación de una unidad específica de género con presupuesto suficiente que evaluara los avances del Plan y que impulsara la coherencia entre las políticas de igualdad y de la acción exterior y de seguridad.
  - En el ámbito español se podría crear en la Comisión de Igualdad un intergrupo como observatorio de coherencia de las políticas de igualdad que lleve a cabo la evaluación del grado de cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales suscritos por España en esta materia.

---

<sup>1</sup> . Algunas de las recomendaciones parten o se vinculan a las peticiones extraídas de las declaraciones y posicionamientos siguientes: Declaración conjunta de la sociedad civil 5 de marzo 2010, Posicionamiento grupo de género de la CONGDE, Declaración de WIDE para la 54 sesión de la CSW.

**II. Incorporación efectiva de la equidad de género en la Políticas de Desarrollo en el ámbito europeo:** Es imprescindible que se incluyan los compromisos internacionales suscritos en materia de igualdad: (Beijing CEDAW, CIPD, resoluciones de NNUU 1325 y 1820 sobre Mujeres Paz y Seguridad y Violencia sexual, entre otros) en la nueva arquitectura de la ayuda y en el cumplimiento de los ODM desde el enfoque de género. Para ello, son precisos mecanismos que establezcan objetivos y estrategias comunes, presupuestos vinculados al desempeño, toma de decisiones en función de datos empíricos y la rendición pública de cuentas.

**Dos oportunidades políticas:**

- **El Consejo Europeo de Desarrollo que se celebrará en junio** es una oportunidad para que el gobierno español priorice en la agenda política la incorporación efectiva de la igualdad de género, no solo en las políticas de cooperación internacional sino en todas las políticas de acción exterior de la UE incluyendo las políticas comerciales para garantizar la coherencia y la complementariedad entre los distintos ámbitos de actuación
- Incluir en el Plan de Acción sobre Eficacia de la Ayuda de España y del resto de los países UE, el cumplimiento de la Plataforma de Beijing y de los ODM desde el enfoque de género. La UE debe adoptar medidas concretas cara a **la revisión de ODM + 10 en septiembre**. Esto implicaría la ampliación de los acuerdos incluyendo la CEDAW y la Plataforma de acción de Beijing de forma que los gobiernos tengan que incluir nuevos indicadores en sus evaluaciones y vincular entre sí el análisis del grado de cumplimiento de todos los acuerdos que hayan suscrito que sean relevantes en la promoción del desarrollo sostenible. El gobierno español podría ser un donante líder.

**Mecanismos institucionales necesarios**

- Debe ejecutarse la resolución 63/311 de la Asamblea General de **Naciones Unidas** sobre Coherencia Global del Sistema para que la nueva instancia mantenga la dimensión normativa y operativa, asumiendo el mandato del resto de las organizaciones de NNUU que trabajaban para promover la igualdad de género y con rango al más alto nivel dependiendo directamente del Secretario General. Las distintas sedes deben asumir la recogida y análisis de datos de ámbito nacional; capacitación y fortalecimiento de capacidades institucionales y de sociedad civil, difusión y comunicación de datos de análisis de la realidad y para la rendición de cuentas, elaboración de informes de monitoreo y evaluación, campañas de movilización y sensibilización e investigación y desarrollo: generación de propuestas y apertura de espacios de reflexión y debate.
- Debe aprobarse un **Plan de Acción de la UE** de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en desarrollo, donde se acuerden medidas efectivas que contemplen incentivos y sanciones para garantizar su cumplimiento. Este Plan debe detallar los marcos de responsabilidad, los recursos y los mecanismos que permitan analizar los progresos, sistematizar los aprendizajes y maximizar el impacto positivo de la promoción de la igualdad de género. Habría que revisar las funciones del Instituto de la Mujer europeo y los mecanismos institucionales para la promoción de la igualdad de género en cada país, para analizar cual sería la estructura más adecuada partiendo de las ya existentes, desde donde debiera impulsarse.

- Establecer como prioridad **en la evaluación intermedia del Fondo de Desarrollo Europeo** que tendrá lugar en 2010 la efectiva incorporación de la equidad en los instrumentos actuales de cooperación internacional (compromisos de la UE en materia de género en los documentos de estrategia país, comisiones negociadoras (mixtas, marcos de asociación, etc) programas, financiación directa a presupuestos, multilateral, fondo multidonante, etc).
- Incorporar la equidad de género en los **Acuerdos de Asociación de la UE** (UE-ALC, UE-Centroamérica y UE-África en la revisión del Plan de Acción de la estrategia de la UE con África 2008-2010). Para el acuerdo UE-África, se cuenta con el Plan Estratégico Mujeres por un Mundo Mejor que el gobierno español presentó el pasado mes de abril en el último encuentro con mujeres africanas realizado en Valencia y que está pendiente de aprobación. En este sentido, es necesario que el gobierno español apruebe cuanto antes un **Plan de Acción** a tres años, especificando cronograma, presupuesto, atribución de responsabilidades, mecanismos de coordinación de las distintas instancias implicadas y el sistema de evaluación.

**III. Reubicación presupuestaria de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la UE** en un 20% para 2015 tal y como se ha reflejado en el compromiso adoptado en 2008 en la CSW 52 de Naciones Unidas. El gobierno español además anunció su compromiso de aportar un 15% para 2012. Trasladar este compromiso a la **revisión del Programa DCI (Instrumentos de Cooperación al Desarrollo)** y a las **nuevas perspectivas financieras 2014-2020** logrando una reubicación del presupuesto. Ya que a pesar de que la igualdad de género es uno de los temas prioritarios del programa IIP sólo se ha asignado un 5% de los recursos para el período 2007-2013. En el mismo sentido hay que aplicar **la Declaración de Doha sobre financiación para el desarrollo (2008)**

**IV. Mejorar el sistema de evaluación y rendición de cuentas a través de:**

- Mecanismos nacionales y europeos que permitan el acceso a indicadores de medición sensibles al género y la realización de evaluaciones de impacto de género de todas las políticas públicas. Revisar el actual sistema de seguimiento de la Declaración de París incluyendo metas e indicadores ligados a la igualdad de género. Analizar el actual sistema de Evaluación Institucional y de Políticas por País y producir un conjunto de medidas más apropiado integrando la igualdad de género a la evaluación de la gestión de las finanzas públicas en los países en vías de desarrollo.
- Recursos específicos para aumentar el acceso a la información y datos fidedignos de género también en los países socios. Institucionalizar en todos los países la evaluación de la gestión de las finanzas públicas desde el enfoque de género –líneas de base, sistemas con indicadores específicos de progreso y de impacto, presupuestos participativos con enfoque de género, hojas de calificación, exámenes entre pares y auditorías de género.
- Crear un sistema de rendición de cuentas para la Plataforma de Acción de Beijing. Se propone que sea la nueva instancia de Naciones Unidas con subsedes por país la que se encargue de coordinar los mecanismos institucionales nacionales y regionales existentes o de posible creación. El Observatorio de Igualdad Europeo podría coordinar los avances en materia de igualdad teniendo en cuenta el sistema de indicadores propuesto por la presidencia sueca y aprobado en el ámbito de la UE y desarrollando nuevos indicadores en las esferas que faltan (Derechos humanos, medios de comunicación y medioambiente). Es imprescindible que se apliquen estos

indicadores de la Plataforma de Beijing para la Acción en el análisis de impacto de las políticas tanto nacionales como exteriores de desarrollo, comercio y seguridad.

- En el caso del Gobierno español es necesario que se incluya en el Plan de Igualdad 2008-2011 en el apartado de acción exterior una mención al desarrollo de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas respecto al cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos para la promoción de la igualdad de género.

## Memorandos Opex de reciente publicación

- 139/2010. **La crisis del Euro.** Santiago Fernández de Lis y Emilio Ontiveros.
- 138/2010. **La cooperación con América Latina: hacia una estrategia europea comprometida con la calidad.** Anna Ayuso y Christian Freres
- 137/2010. **2ª Cumbre UE-Pakistán: el reto de la relevancia europea.** Rubén Campos Palarea
- 136/2010. **Mejorar la gobernanza económica de la zona euro con dos piezas: el procedimiento de rescate y la coordinación económica.** Clara Crespo.
- 135/2010. **El Estatuto avanzado UE-Marruecos y la Presidencia española de la UE.** Irene Fernández-Molina y Rafael Bustos.
- 134/2010. **Posición española para el Acuerdo de Asociación Centroamérica - Unión Europea.** Ángeles Sánchez y Kattya Cascante
- 133/2010. **Ucrania tras la elección de Yanukovich: entre la UE y Rusia.** Javier Morales Hernández y Rubén Ruiz Ramas
- 132/2009. **La Presidencia española de la Unión Europea y la Agenda Transatlántica.** Vicente Palacio, Ángel Pascual Ramsay y Charles Powell
- 131/2009. **Continuidad en Mozambique: tendencias y expectativas.** Marcos Suárez Sipmann
- 130/2009. **La agenda hacia Asia y el Pacífico de la Presidencia Española de la UE.** Mario Esteban, Gracia Abad, Rubén Campos, Alfredo Crespo, Javier Gil, Ana María Goy, Nicolás de Pedro, Eunsook Yang
- 129/2009. **Yukio Hatoyama: ¿Una nueva política exterior para Japón?** Mario Esteban Rodríguez
- 128/2009. **Aportaciones a la política de desarrollo europea desde la Presidencia española.** Veronique Andrieux Araujo
- 127/2009. **Cambio climático: perspectivas y prioridades de España en política de cooperación al desarrollo.** Jesús Quintana
- 126/2009. **Recomendaciones para una mayor presencia del Comercio Justo en España.** Rodrigo Fernández Miranda.
- 125/2009. **The Eastern Partnership and the regional dynamics within the EU; What consequences for Spain?** Álvaro García Navarro.
- 124/2009. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FMLN en las elecciones de El Salvador.** Salvador Martí i Puig.
- 123/2009. **Líneas de acción de España y la UE con la Organización de Estados Americanos (OEA) tras la V Cumbre de las Américas.** Vicente Palacio y Miguel Ángel Porrúa
- 122/2009. **Relaciones Rusia-América Latina: perspectiva actual y desafíos para España.** Ángel Bermúdez.
- 121/2009. **El nuevo Plan África (2009-2012) - Aportaciones de Opex.** Coordinador del Panel Opex África Subsahariana: Manuel de la Rocha Vázquez. Aportaciones de Marcos Suárez Sipmann.
- 120\*/2009. **Implications for European Defence of France's return to NATO Military Structure.** Borja Lasheras and Vicente Palacio.
- 119/2009. **Hacia la normalización de las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y Bielorrusia.** Rubén Ruiz Ramas
- 118/2009. **Efectos de la crisis económica en Asia Oriental - (Implicaciones para España).** Ana María Goy Yamamoto

Para consultar los memorandos anteriores en pdf, pueden visitar nuestra página web <http://www.falternativas.org/opex>