



Centro de Estudios Internacionales

VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES: LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NORMA

Procesos de influencia en la definición del concepto
tras la creación de ONU Mujeres

Tesis que presenta

MARÍA JOSÉ RAMÍREZ ROSASLANDA

para obtener el título de

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Directora de tesis:

ÉLODIE BRUN

Ciudad de México, 2020

*A Soledad, mi guía y modelo a seguir.
A Mario, mi apoyo incondicional.
A Martín, compañero y razón de muchas sonrisas.
A Amadeus, por su amor y constante diálogo.*

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es la consolidación y finalización de un sueño. Mi paso por el Colegio fue retador, pero me brindó grandes aprendizajes y satisfacciones. Tengo la certeza de que no habría salido de los momentos brumosos ni habría podido completar esta etapa sin mi red de apoyo.

Por eso, agradezco a mi familia por su amor, escucha y por siempre celebrar conmigo los pequeños éxitos. Gracias a mis padres por recordarme incansablemente que soy capaz de lograr mis objetivos y por darme las herramientas para hacerlo. A mi hermano por ser un fiel compañero, por hacerme sonreír cuando más lo necesité. Gracias, Luz, por enseñarme a ser fuerte y resiliente. Gracias Amadeus porque, con tu amor y presencia, me impulsas a tomar riesgos, a seguir creciendo. Este logro es tan mío como de todos ustedes.

Agradezco a Élodie Brun por su comprensión infinita, sus respuestas inmediatas y por ayudarme a darle sentido a mis ideas; este trabajo no se habría consolidado sin su dirección y consistencia. A Ana Covarrubias, por estar siempre presente y por respaldar mis proyectos; su trayectoria ha sido, para mí, fuente de inspiración. A Laura Zamudio por hacer una diligente lectura de este trabajo y retar mis ideas, evaluar mi análisis, porque sus investigaciones fueron un pilar invaluable para esta investigación.

Con igual afecto debo reconocer a mis amigos, Arturo, Aníbal, Carlos, Azucena, Gabriela y Juan Carlos, por acompañarme en este largo camino, por ayudarme a crecer con sus ideas, por su solidaridad, las risas, frustraciones y desvelos compartidos.

A Geraldine, por ser jefa y amiga, por enseñarme con paciencia y siempre estar dispuesta a compartir largas pláticas, por destinar tu día a día a luchar por el avance de los derechos de las mujeres.

A todos los que participaron en esta tesis, que me permitieron preguntar y escuchar, que compartieron conmigo su tiempo y experiencias.

Gracias a Laura Flamand por ser un apoyo, por mostrarse accesible sin importar sus cargas de trabajo. Agradezco al CEI, a las profesoras y profesores del Colegio por construir los cimientos de mi preparación profesional. Entre los muros del Colmex he encontrado mi segundo hogar.

A los que fueron parte de este proceso, pero ya no están.

ÍNDICE

Introducción	1
1. Construcción del marco teórico.....	3
2. Los casos de estudio	13
3. Método de investigación, fuentes y organización del trabajo.....	15
Capítulo I. La institucionalización liberal del concepto “violencia contra las mujeres”	18
1. El ambiente universal: Los valores liberales y la oligarquía occidental	20
2. El ambiente general: la institucionalización de ONU Mujeres y su visión desarrollista sobre la mujer.	24
3. El ambiente específico: la inserción de los derechos de las mujeres en un burocratizado andamiaje institucional.....	34
Capítulo II. La doble cooptación de feministas del Sur global y la institucionalización del sistema representativo en la definición de “violencia contra las mujeres”	52
1. El sistema participativo: las posibilidades y límites de la burocracia	57
2. El sistema representativo: caja de resonancia y exclusión de los disidentes.....	75
Capítulo III. Los procesos de definición de violencia contra las mujeres (VAW): entre agendas y procedimientos estandarizados	88
1. El tema y método en la toma de decisiones, factores determinantes de la influencia...89	
2. Diferentes métodos de trabajo: la estandarización de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) y la improvisación de la Agenda 2030	94
3. La estructura de influencia: la preponderancia de los estados en la CSW y la inclusión de sociedad civil, burócratas y expertos en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).....	105
Conclusión.....	124
Apéndices	129
Anexo I: Diagrama de influencia en las organizaciones internacionales (Robert Cox y Harold Jacobson)	129
Anexo II: Titulares de las agencias de las Naciones Unidas especializadas en igualdad de las mujeres	130
Anexo III: Rastreo cualitativo de la incorporación de la violencia contra las mujeres en la Agenda 2030 por medio del foro político de alto nivel (HLPF) de la ONU.	131
Bibliografía	134

INTRODUCCIÓN

Doscientas treinta y seis mujeres son asesinadas diariamente alrededor del mundo.¹ En los medios, este hecho se describe indistintamente como “violencia de género” o “violencia contra las mujeres”. Como optimista del régimen de derechos humanos, una asume que hay instrumentos universales que definen estos conceptos; sin embargo, en el acervo electrónico de las Naciones Unidas la búsqueda “violencia de género” apenas arroja resultados. En el caso de “violencia contra las mujeres” (*violence against women* en inglés, VAW), cientos de páginas se despliegan. Siguiendo el siguiente paso: encontrar instrumentos vinculantes que aboguen por su erradicación; obtenemos una recomendación de 1992 a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). ¿Tan tarde se definió el derecho de toda mujer a vivir sin violencia? Y, ¿tan poco consenso hay sobre esta libertad que sólo se pudo integrar mediante una recomendación?

Se dice que el lenguaje crea realidades. Si los estatutos internacionales que forman parte del régimen de derechos humanos tienen la capacidad de alterar contextos, ¿quién crea la realidad de las mujeres?, ¿quién define sus derechos?, ¿quién ha decidido cómo nombrar y qué contenido dar a la violencia que viven? Y, también cabe cuestionar: ¿por qué la entidad de las Naciones Unidas para la igualdad de género y el adelanto de la mujer (ONU Mujeres) se creó hasta 2010? Aún más: su tardía consolidación, ¿ha cambiado las influencias presentes en las negociaciones?

¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Homicide. Gender-related Killing of all Women and Girls*, reporte, 2018, www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf, consultado el 20 de octubre de 2019.

Todos estos cuestionamientos llevaron a la pregunta guía de este trabajo: ¿cómo se estructuran los procesos de influencia para la definición del concepto “violencia contra las mujeres” a partir de la creación de ONU Mujeres? La aparición de la entidad dio poder a las directoras ejecutivas y agrupó a burócratas con experiencia en la agenda de derechos de las mujeres, pero también quitó espacios a agentes otrora protagonistas en la lucha, como la sociedad civil. Aunque estos cambios resultaron directamente de la formalización de la institución, no son suficientes para explicar la “estructura de influencia” presente en la definición del concepto, pues el término se discute en diferentes foros y el cambio de un escenario a otro altera la posibilidad que los actores tienen de participar. La informalidad de estos espacios resulta elemental para que agentes más allá de los estados puedan incidir.

Para desarrollar este argumento, en los siguientes capítulos se describen los contextos en los que suceden las negociaciones, los actores con capacidad de involucrarse y se evalúa su margen de acción en los últimos foros que han definido el concepto “violencia contra las mujeres”. Con ello, este trabajo tiene un objetivo doble: por un lado, pretende hacer un recuento sobre la creación del concepto como norma, explorando el contexto en el que surgió y cómo ha evolucionado desde la creación de la agencia especializada. Por otro, observa a los actores que intervienen en la discusión y su capacidad de influir en ella.

Así, se propone que la definición de “violencia contra las mujeres” es una norma internacional. Martha Finnemore define las normas como las ideas colectivas sobre el comportamiento. A diferencia de las “ideas” –que pueden ser privadas–, las normas se comparten y son sociales.² De este modo, los derechos humanos se han convertido en normas, conceptos comunes sobre las libertades que las personas deben disfrutar y que el estado debe garantizar. Los derechos de las mujeres no son excepción, resultan de un entendimiento

² Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1996, p. 23.

común sobre qué comportamientos erradicar para garantizar una vida libre de violencias. Ahora bien, el consenso sobre esta norma es una decisión, fruto del ejercicio de influencia que sucede entre diferentes actores que aportan sus interpretaciones del concepto en las negociaciones sobre su definición.

La influencia es un término central en el estudio de la ciencia política y Robert Dahl lo define como la modificación del comportamiento de un actor a causa de otro.³ Robert Cox y Harold Jacobson añaden que la influencia no es un factor calculable, sino el resultado de un proceso político y la distinguen del “poder”, pues no se trata de la suma de los recursos políticos disponibles para cada actor, sino del ejercicio de estas capacidades. En los foros multilaterales, aquellos que ostentan poder no siempre querrán influir, esto dependerá de su interés en el tema que, a la vez, estará determinado por su entorno, representantes, objetivos y el propio desarrollo de las negociaciones.⁴

1. CONSTRUCCIÓN DEL MARCO TEÓRICO

Con el auge de la literatura sobre cabildeo en la década de los años noventa se estudió el establecimiento de la agenda de los derechos de las mujeres en organizaciones internacionales.⁵ Las conferencias mundiales de mujeres resultaron excelentes oportunidades para observar la interacción de la sociedad civil transnacional y el ámbito multilateral.⁶ De manera similar, la

³ Robert A. Dahl y Bruce Stinebrickner, *Modern Political Analysis*, 6a ed., Upper Saddle River, Prentice Hall, 2003.

⁴ Robert Cox y Harold Jacobson (eds.), *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations*, New Haven, Yale University Press, 1974, p. 4.

⁵ Véase, por ejemplo, Jutta M. Joachim, *Agenda Setting: the UN, and NGOs. Gender Violence and Reproductive Rights*, Washington, Georgetown University Press, 2007.

⁶ Jude Howell y Diane Mulligan, *Gender and Civil Society. Transcending Boundaries*, Londres, Routledge, 2005.

creación de ONU Mujeres ha permitido estudiar la relevancia de la sociedad civil en su institucionalización y el papel de la organización en la creación de normas.⁷

La incorporación del concepto “violencia contra las mujeres” se ha analizado tanto en el sistema interamericano como en el universal.⁸ No obstante, hay pocos textos que actualicen la forma en la que se ha discutido luego de la aparición de ONU Mujeres. Más aún, revisar esta agenda internacional a la luz de las aportaciones que ha hecho la literatura sobre prácticas informales dentro de las organizaciones permitirá evaluar la capacidad de incidencia de cada agente en la arena internacional.

Para lograr estos objetivos, el presente estudio se suma a los análisis que “abren” las organizaciones internacionales (OI) con el fin de entender las dinámicas que suceden dentro de ellas. Siguiendo a Laura Zamudio, estas entidades se interpretan como complejos mecanismos de coordinación e interacción política y administrativa entre diversos actores o agentes internacionales que se caracterizan por tener una naturaleza dual: 1) una dimensión estratégico-política, donde se deciden los fines y se toman decisiones colectivas; y, 2) una dimensión político-administrativa, donde se materializan y operacionalizan las decisiones y manifestaciones de la acción burocrática.⁹

En 1974, Robert Cox y Harold Jacobson, propusieron entender a las organizaciones internacionales como sistemas políticos, conglomerados compuestos de burocracias y

⁷ Margot C. Baruch, *Engendering the UN Architecture: Feminist Advocacy in the Establishment of UN Women*, tesis de maestría en Asuntos Globales, Nueva Jersey, Universidad de Newark, 2012; Anna Larsson, *Women's Empowerment through the Lens of UN Women*, tesis de licenciatura en Ciencia Política, Uppsala, Universidad de Uppsala, 2016.

⁸ María José Urzúa Valverde, *El progreso de las agendas de derechos humanos en el sistema interamericano: un análisis de configuraciones causales*, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2017; Luisa Blanchfield, “United Nations System Efforts to Address Violence Against Women”, *Congressional Research Service*, reporte para el Congreso, RL34518, 2011.

⁹ Laura Zamudio González, *Introducción al estudio de las organizaciones internacionales gubernamentales. La pertinencia de una agenda de investigación interdisciplinaria*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2012, p. 56.

estructuras de conferencia.¹⁰ Desde entonces, la literatura de relaciones internacionales ha cuestionado el papel de las organizaciones internacionales en la política global. Según la clasificación de Clive Archer, el estado del arte puede dividirse en tres cauces: realistas, reformistas y radicales.¹¹ Para los realistas, las organizaciones son meros instrumentos de los estados.¹² Los reformistas, en cambio, las consideran actores autónomos.¹³ Los radicales, a los que se adhiere esta tesis, reúnen a diferentes corrientes como la teoría crítica, el constructivismo y el feminismo. Ellos comprenden a las organizaciones como foros que permiten el desarrollo de múltiples procesos y proponen metodologías para explicar su funcionamiento y lógica.¹⁴ La intersección que hace Laura Zamudio entre la bibliografía de relaciones internacionales y teoría organizacional coincide en esta tróica.

Zamudio propone que el análisis de las organizaciones internacionales como actores desagregados comprende las aproximaciones intraorganizacionales, la teoría de agente-principal, de sistemas administrativos compuestos y las aportaciones de las metaorganizaciones.¹⁵ Todas ellas, al igual que las interpretaciones radicales de las OI, se concentran en la toma de decisiones que suceden dentro de ellas y en donde intervienen múltiples agentes. Este proceso les otorga relevancia por permitirles adoptar y diseminar ideas

¹⁰ Robert Cox, y Harold K. Jacobson (eds.), *op. cit.*, p. 15.

¹¹ Clive Archer, "Writings on International Organizations", en *International Organizations*, 4ª ed., Londres, Routledge, 2015, pp. 58-110.

¹² Véase literatura de realistas tradicionales y neorealistas como: E. H. Carr, *The Twenty Years Crisis, 1919-1939: an Introduction to the Study of International Relations*, Londres, Macmillan, 2ª ed., 1946; Georg Schwarzenberger, *Power Politics. A Study of International Society*, 2a. ed., Londres, Stevens and Sons, 1951; Reinhold Niebuhr, 'The Illusion of World Government', *Foreign Affairs*, núm. 27, 1948, pp. 379-388; Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Knopf, 1960; Kenneth Waltz, 'The Myth of National Interdependence', en Charles P. Kindleberger (ed.), *The International Corporation: A Symposium*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology (MIT), 1970; John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions", *International Security*, vol. 19, núm. 3, 1994-1995, pp. 5-49.

¹³ Archer hace una subdivisión entre los reformistas (pp. 70-91) dentro de la que incluye a los autores funcionalistas (David Mitrany, "The Prospect of Integration: Federal and Functional", *Journal of Common Market Studies*, vol. 4, núm. 2, 1965, pp. 119-149) y de la interdependencia (Robert O. Keohane, y Joseph S. Nye, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1971).

¹⁴ Clive Archer, *op. cit.*, p. 60.

¹⁵ Laura Zamudio González, *op. cit.*, p. 107.

globalizadas.¹⁶ Es decir, las organizaciones producen significados a escala global y otorgan agencia, por medio de la definición de papeles y la inclusión de actores en las diferentes discusiones.¹⁷ En ese sentido, las organizaciones pueden participar en los espacios internacionales y, a la vez, ser foros donde intervienen otros sistemas de actores.

El estudio más sistemático sobre las prácticas endógenas de estos cuerpos es el que Robert Cox y Harold Jacobson realizaron en la década de los setenta.¹⁸ *The Anatomy of Influence* propone identificar los factores que dan forma a los procesos de influencia dentro de las OI, sus funciones y los ambientes que la entidad habita, como el sistema internacional, el marco institucional y su desarrollo histórico para, posteriormente, analizar a los actores involucrados en la toma de decisiones.¹⁹ Esto permite considerar las formas en las que los participantes ejercen su influencia como iniciadores, opositores, controladores o agentes.²⁰ Los autores proponen que cada tipo de decisión activa el interés de diferentes participantes. En los ocho casos que *The Anatomy of Influence* compila se concluye que ciertas decisiones no están sujetas a debate ni levantan el interés de algunos de los agentes. No obstante, la creación de normas, rubro que atañe la definición del concepto “violencia contra las mujeres”, tiende a avivar los enfrentamientos.

El libro de Cox y Jacobson fue ampliamente aceptado en su momento, pero como en todo texto y añadiendo el paso del tiempo, hay espacio para críticas. El primer aspecto a notar es que la metodología es árida, pues la sistematización de variables va en detrimento del estudio

¹⁶ Catherine Weaver y Ralf J. Leiteritz, “Our Poverty is a World Full of Dreams: Reforming the World Bank”, *Global Governance*, vol. 11, núm. 3, 2005, pp. 369-388; Elisabeth Prügl, *Global Construction of Gender: Home-based Work in the Political Economy of the 20th Century*, Nueva York, Columbia University Press, 1999.

¹⁷ Elisabeth Prügl, “International Institutions and Feminist Politics”, *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 10, núm. 2, invierno/primavera 2004, p. 73.

¹⁸ Robert Cox y Harold Jacobson (eds.), *op cit.*

¹⁹ *Ibid.*, p. 6.

²⁰ *Ibid.*, p. 12. Se seguirá esta categorización de actores para identificar a las personalidades de relevancia en el caso de la definición de VAW en ONU Mujeres.

de las narrativas e historias de los organismos.²¹ Autores como Field Haviland han cuestionado las pretensiones generalizadoras del libro: los ocho estudios de caso no son exhaustivos ni permiten dilucidar tendencias generales sobre las OI.²² Ambas cuestiones pueden atribuirse a que el libro se amolda a la escuela positivista. Esta corriente buscaba hacer las relaciones internacionales más “científicas”, explicando fenómenos sociales por medio del descubrimiento de leyes y la utilización de fórmulas matemáticas e índices.

En la década de los setenta, el positivismo prosperaba como la metodología predilecta en los estudios teóricos de las relaciones internacionales, por lo que se creía que desglosar los niveles de análisis o, como los autores los llaman “ambientes”, en factores cuantificables otorgaba rigurosidad al estudio. En 2004, Robert Cox admitió las limitantes del positivismo que impregnaron su concepción de “ambiente general” y sugirió volver al historicismo para completar la narrativa sobre las estructuras internacionales. Esta metodología permite explicar la toma de decisiones dentro de la organización, así como las ideas, valores y preferencias que están en juego.²³

De manera similar, en 1998, Hadewych Hazelzet reflexionó sobre la utilidad del marco teórico propuesto por *The Anatomy of Influence*. La autora concluyó que, aunque las “nuevas constelaciones de poder, actores y agendas alteran los resultados del análisis” porque han

²¹ Russell Leng, reseña de *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations*, Robert Cox y Harold Jacobson (eds.), en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 408, julio 1973, pp. 126-127.

²² Field Haviland, reseña de *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations*, Robert Cox y Harold Jacobson (eds.), en *The American Political Science Review*, vol. 68, núm. 3, septiembre de 1974, pp. 1389-1391.

²³ Robert W. Cox, “International organization in an era of changing historical structures”, en Bob Reinalda y Bertjan Verbeek (eds.), *Decision Making Within International Organizations*, Nueva York, Routledge, 2004, pp. 3-8.

aparecido novedosos conceptos que inciden en las organizaciones internacionales, el esquema analítico continúa siendo válido y su uso permite llegar a conclusiones diferentes.²⁴

En su revisión, Hazelzet señala que la anatomía de las organizaciones difiere según el tema que le atañe: el juego de poder dentro de una organización especialista en temas de seguridad no será igual al de aquellas que se encargan de temas como medio ambiente o derechos humanos. Además, hace notar que la distinción funcionalista entre las organizaciones que resultan foros y aquellas que brindan servicios a sus miembros ya no es evidente, pues ahora las entidades tienen, a la vez, brazos normativos y operativos.

Hazelzet sentencia al marco propuesto por Cox y Jacobson como realista; argumenta que los resultados de los ocho casos de estudio permiten concluir que la toma de decisiones en las organizaciones internacionales dependen de sus estados miembro. Sin embargo, en las relaciones internacionales, los resultados de un fenómeno no son “realistas”, “constructivistas” o “liberales”. Estos conceptos hacen alusión a las teorías de nuestra disciplina que dan pauta al estudio de la realidad.

Así, el estudio de Cox y Jacobson es constructivista por presumir que una miríada de actores más allá de los estados tiene el potencial de influir en la toma de decisiones. Además, su marco analítico supone que los contextos e identidades colectivas determinan a cada uno de los participantes. Por ello, aunque los resultados de los ocho casos de estudio que editaron Cox y Jacobson muestran a los estados como los actores con mayor incidencia, su propuesta teórica da lugar a diversas conclusiones dependiendo de las particularidades de los casos evaluados.

²⁴ Hadewych Hazelzet, “The decision-making approach to international organizations. Cox and Jacobson’s anatomic lesson revisited”, en Bob Reinalda y Bertjan Verbeek (eds.), *Autonomous Policy Making by International Organizations*, Nueva York, Routledge, 2005, p. 38.

Este trabajo sigue el estudio de Cox y Jacobson por el espectro de variables que observa en los procesos internacionales de toma de decisiones y por su evaluación comprensiva sobre cómo se estructura la influencia. Para subsanar las debilidades del marco, el presente texto propone dos cambios: el análisis comparado de casos de estudio y la sustitución de tendencias positivistas con el historicismo de las teorías constructivistas y feministas. Además, se actualiza la importancia de ciertos participantes, como los grupos de interés. Aunque el análisis original ya los contemplaba, no fue sino hasta finales del siglo XX cuando la literatura sobre las redes transnacionales de cabildeo incrementó.²⁵ Esta literatura muestra que los actores no gubernamentales buscan provocar cambios institucionales, por lo que intentan participar e incidir en las organizaciones internacionales. En ocasiones, los movimientos sociales son cooptados e institucionalizados, transformando su autoridad y transmitiéndola a las oficinas o personas dentro de la organización.

Además, para ahondar en el estudio sobre la toma de decisiones dentro de las organizaciones internacionales, este trabajo se nutre de la literatura que examina el cambio institucional y, con ello, los procesos de aprendizaje.²⁶ En este sentido, se apega a lo que Robert Keohane clasifica como autores reflexivos, como el constructivismo social de John Ruggie y Friedrich Kratochwil, y el neofuncionalismo de Ernst Haas. Este último propone que el cambio surge de factores endógenos: los grupos de interés transnacionales deben reconocer que colaborar con organizaciones internacionales les permite alcanzar resultados, al tiempo

²⁵ Margaret E. Keck y Katherine Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

²⁶ Con respecto a la teoría de cambio, definido como las evoluciones de las organizaciones después de su creación, Robert Keohane sugiere dividir las propuestas entre: 1) los teóricos racionalistas que adoptan un supuesto de racionalidad sustantiva; y, 2) las teorías reflexivas, que priorizan el papel de las fuerzas sociales impersonales y las prácticas culturales. Dentro del primer grupo se puede encontrar el neorrealismo de Kenneth Waltz por el que se concluye que las OI sólo reflejan las distribuciones de poder y las preferencias de los influyentes, así como el institucionalismo neoliberal de Keohane y la teoría de regímenes internacionales de Stephen Krasner. Robert Keohane, "International Institutions: Two Approaches", *International Studies Quarterly*, vol. 32, 1988, pp. 379-396.

que los burócratas internacionales deben descubrir los beneficios de aliarse con actores subestatales.²⁷

La propuesta de Haas requiere definir a las burocracias que, para Michael Barnett y Martha Finnemore, son la estructura administrativa de una organización que se caracteriza por ser jerárquica, estable, impersonal y especializada.²⁸ Sin embargo, en el contexto del régimen internacional de los derechos de las mujeres nacen nuevas actrices que complejizan la poca flexibilidad de esta definición. Elisabeth Prügl las llama “femócratas”: burócratas feministas que ostentan poder por ser agentes de las instituciones con conocimiento experto, pero que necesitan apoyo del movimiento social para mantener su legitimidad.

Habitar la intersección entre el movimiento y la institución permite a las femócratas un tipo de agencia particular: fungen como traductoras de metas sociales a misiones institucionales, mientras describen las limitantes institucionales para que las estrategias del movimiento puedan sortearlas.²⁹ Estas actrices, por un lado, visibilizan la segmentación que se presenta entre los burócratas cuyos intereses no se limitan a seguir protocolos y códigos de comportamiento de la organización, siendo agentes de cambio desde dentro; por otro, muestran que, en ocasiones, deben abandonar sus ideales activistas para apearse a los procedimientos estandarizados que marca la institución.³⁰

²⁷ John Ruggie, *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*, Londres, Routledge, 1998; Friedrich V. Kratochwil y Edward D. Mansfield (eds.), *International Organization and Global Governance: A Reader*, Nueva York, Pearson Longman, 2008; Ernst Haas, *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*, California, University of California Press, 1964.

²⁸ Michael Barnett y Martha Finnemore, “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations”, en *International Organization*, vol. 53, 1999, pp. 699-732. Además, Barnett y Finnemore sugieren que la autoridad legal-racional de las organizaciones proviene del conocimiento técnico, el entrenamiento especializado y la experiencia que distingue a la burocracia de los actores estatales.

²⁹ Robert Cox y Harold Jacobson (eds.), *op cit.*, p. 78.

³⁰ Michael Barnett y Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in World Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004, p. 35.

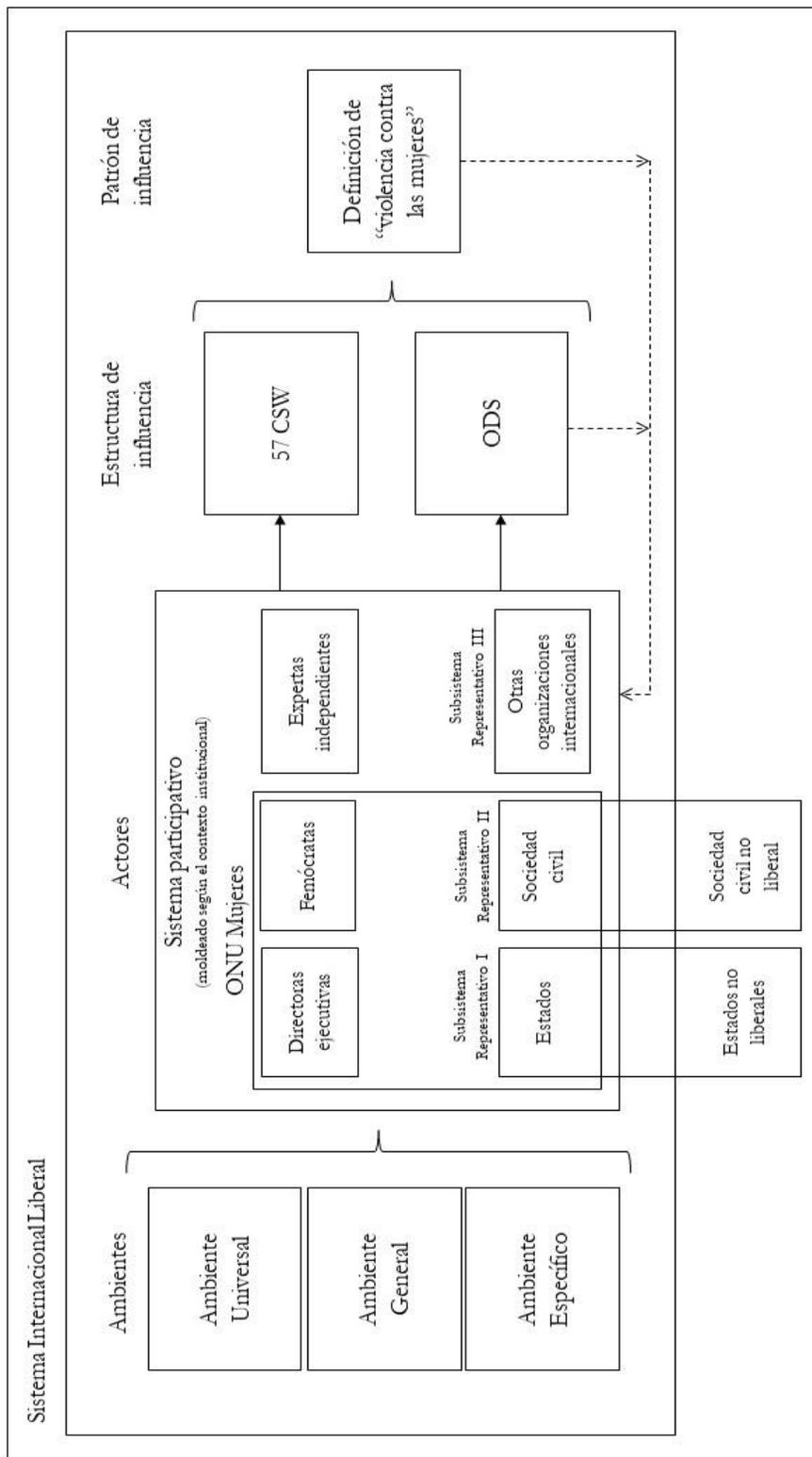
Lo anterior ilustra las intrincadas relaciones dentro de la organización internacional que crean y transforman a los actores en el marco de los procesos de negociación. Es decir, las “relaciones intersubjetivas” no sólo explican cómo las burocracias usan el poder y autoridad delegados por los estados para alterar el comportamiento de estos; también, describen las dinámicas dentro de la organización, donde, como sugieren Cox, Jacobson y Prügl, los intereses, el poder y la influencia de cada agente se transforma una vez que entra en contacto con la estructura organizacional y los demás actores de la negociación.

Con el tiempo, la diversidad de actores ha aumentado y, con ello, las formas de interactuar se han actualizado. En este sentido, la literatura sobre las prácticas en la gobernanza global observa que la informalidad ha lubricado la obsoleta institucionalidad de algunas organizaciones.³¹ Vincent Pouliot y Jean-Philippe Thérien definen las prácticas como formas establecidas de hacer las cosas que no necesariamente se han codificado, pero que se reproducen con frecuencia y naturalidad porque consiguen resultados, como las conferencias mundiales, la incorporación de la sociedad civil, los grupos de expertos y las alianzas de múltiples partes interesadas. En sus estudios, los autores han enfatizado que estas prácticas tienen implicaciones políticas y contradictorias: aun cuando logran diversificar la participación al incluir a nuevos actores, resultan exclusionistas por materializar las relaciones de poder ya presentes en el ámbito internacional.³²

³¹ Emanuel Adler y Vincent Pouliot (eds.), *International Practices*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011; Christian Bueger y Frank Gadinger, *International Practice Theory: New Perspectives*, Nueva York, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014; Matthew Eagleton-Pierce, *Symbolic Power in the World Trade Organization*, Oxford, Oxford University Press, 2013; Ole Jacob Sending, *The Politics of Expertise: Competing for Authority in Global Governance*, Ann Arbor, Michigan University Press, 2015.

³² Vincent Pouliot y Jean-Philippe Thérien, “Global Governance in Practice”, *Global Policy*, vol. 9, núm. 2, 2018, pp. 163-172.

Figura 1. Procesos de influencia en la definición de “violencia contra las mujeres”.



Fuente: Elaboración propia, a partir de Robert Cox y Harold Jacobson, *op. cit.*, p. 35. Para original, véase *infra* "Anexo I".

La Figura 1 resume las aportaciones de los teóricos antes mencionados y esboza la configuración dentro de la que se enmarcan los procesos de influencia en la toma de decisiones normativas. En particular, se indican los actores y estructuras de influencia presentes en la definición de “violencia contra las mujeres”.

2. LOS CASOS DE ESTUDIO

Para encontrar qué actores influyen en la definición del concepto “violencia contra las mujeres”, se analizan dos casos de estudio posteriores a la institucionalización de ONU Mujeres, que son fundamentales para la actualización del concepto: la Comisión para el Estatus de la Mujer de 2013 (57 CSW) y el proceso de definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2013 y 2014. El examen comparado de estos casos permite encontrar generalidades y, al ilustrar las características constantes del fenómeno en dos desarrollos similares, relucen aspectos de relevancia que el estudio de eventos individuales suele pasar por alto.³³

Estos dos foros se eligieron porque, aunque no tienen resultados vinculantes, sí constituyen momentos que dieron contenido al concepto “violencia contra las mujeres”: la CSW es la conferencia multilateral especializada en la discusión del estatus de las mujeres alrededor del mundo; y, el proceso de definición de los ODS determinó la hoja de ruta que guiaría las prioridades de la comunidad internacional por los siguientes quince años.

Desde la creación de ONU Mujeres, en 2010, la CSW ha tenido tres sesiones destinadas a la discusión de VAW, pero sólo en 2013, durante la 57° Conferencia, fue el tema principal. Por otra parte, la definición de la Agenda 2030 ha sido uno de los asuntos prioritarios para las Naciones Unidas en los últimos años al relevar y subsanar las deficiencias metodológicas de

³³ Mattei Dogan y Dominique Pelassy, *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*, Londres, Chatham House Publishers, 1990, pp. 121-123.

los Objetivos del Milenio. Tras un largo proceso colaborativo, las prioridades mundiales para los próximos quince años se consolidaron en 17 objetivos establecidos en la Resolución 70/1, el 25 de septiembre de 2015.³⁴ Pero las metas plasmadas en el documento final ganaron su lugar de manera paulatina durante las negociaciones.

Uno de los contrastes entre los casos de estudio es su naturaleza. Discutir la violencia contra las mujeres en el marco de la 57 CSW formó parte de los procedimientos estandarizados: el tema se había elegido con anterioridad, todo asistente sabía que de esto versarían las conclusiones acordadas, pero, el surgimiento del concepto en la selección de los ODS fue orgánico, impulsado por los diferentes actores que participaron en el proceso. Por ello, en el marco de la Agenda 2030, el simple posicionamiento de la erradicación de la violencia contra las mujeres como parte de uno de los objetivos constituyó un éxito. Esta diferencia permite estudiar el efecto que tienen los métodos de trabajo de los foros en los juegos de influencia. Además, implica el análisis de un importante cambio que trajo la institucionalización de ONU Mujeres: la posibilidad de expandir la agenda de género más allá de los foros especializados y transversalizarla en los proyectos más ambiciosos.

Ambos casos comparten una similitud: la presencia de los mismos actores. Aunque algunas personalidades cambian, en la CSW y la selección de los ODS están presentes el sistema participativo (directoras generales, burócratas y expertas) y el sistema representativo (estados, sociedad civil, organizaciones internacionales). Además, la comparación de estos dos momentos contribuirá a dar un panorama completo, pues tuvieron lugar durante las

³⁴ Objetivos de Desarrollo Sostenible, “Objetivo 5: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/, consultado el 21 de septiembre de 2018.

administraciones de las dos directoras ejecutivas que la organización ha tenido, Michelle Bachelet y Phumzile Mlambo-Ngcuka.

3. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN, FUENTES Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Además de la literatura sobre organizaciones internacionales, cambio, prácticas informales y redes de cabildeo, este trabajo se ha beneficiado de la literatura sobre la evolución normativa del término “violencia contra las mujeres” desde que se le conocía como violencia doméstica.³⁵ Igualmente, fueron de gran utilidad los estudios previos sobre la posición particular de las burócratas feministas en la incorporación de la agenda sobre mujeres en las Naciones Unidas.³⁶

A diferencia de algunos de estos trabajos, esta tesis no es un análisis semántico de “violencia contra las mujeres”, ni sobre la influencia de las Naciones Unidas en las Relaciones Internacionales; lo que pretende es entender los procesos de influencia que dieron contenido al concepto durante la 57 CSW y la conformación de los ODS. Para ello, se consultaron testimonios de exdelegados, funcionarias y activistas, y se entrevistaron a cuatro actores presentes en los casos de estudio, pues sus memorias ilustran algunos de los argumentos aquí presentados.³⁷ Además, el examen de las fuentes primarias recabadas en el acervo de la 57 CSW y la plataforma virtual de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, *Knowledge Platform*, es una

³⁵ Joan Fitzpatrick, “The Use of International Human Rights Norms to Combat Violence Against Women”, en Rebecca J. Cook (ed.), *Human Rights of Women. National and International Perspectives*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1994, pp. 532-572; Elizabeth Abama y Chris Kwaja, “Violence Against Women in Nigeria: How the Millennium Development Goals Addresses the Challenge”, *Journal of Pan African Studies*, vol. 3, núm. 3, 2009, pp. 23-34; Marianne Haslegrave, “Sexual and Reproductive Health and Rights in the Sustainable Development Goals and the Post-2015 Development Agenda: Less than a Year to Go”, *Reproductive Health Matters*, vol. 22, núm. 44, 2014, pp. 102-108.

³⁶ Elisabeth Prügl, 2004, *op. cit.*, pp. 69-84; Joanne Sandler y Aruna Rao, “Strategies of Feminist Bureaucrats: United Nations Experiences”, *Institute of Development Studies*, núm. 397, 2012, pp. 1-35; Joanne Sandler, “The ‘Warriors Within’: How Feminists Change Bureaucracies and Bureaucracies Change Feminists”, Rawwida Baksh y Wendy Harcourt, *The Oxford Handbook of Transnational Feminist Movements*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 188-214; Daniela Jauk, *Global Gender Policy Development in the UN: A Sociological Exploration of the Politics Processes, and Language*, tesis de doctorado en Sociología, Ohio, Universidad de Akron, 2013.

³⁷ Este texto protege el anonimato de los participantes, aunque se señala la fecha de la entrevista y la función que el entrevistado tuvo durante los eventos.

pieza angular de esta tesis. Entre los insumos revisados se encuentran resoluciones y documentos de trabajo, programas, declaraciones orales y escritas, así como videos *on demand* de las sesiones públicas.

Todo lo anterior permitió encontrar dos estructuras presentes en los procesos de influencia para definir el concepto “violencia contra las mujeres” a partir de la creación de ONU Mujeres: una en donde los estados siguen teniendo la última palabra y otra en donde los gobiernos validan el lenguaje y sugerencias de actores internacionales como la sociedad civil, las burócratas y expertas independientes. Los tres capítulos de este trabajo desarrollan dicha conclusión. El primer capítulo explica los tres contextos que enmarcan al concepto de análisis y los foros en los que este se define, pues la trayectoria histórica del término “violencia contra las mujeres” depende de tres ambientes: el sistema internacional, el organizacional y el área temática o “agenda” dentro de la que se inscribe.

Se entiende como “ambiente universal” a las condiciones en las que el sistema internacional se encuentra cuando los foros de discusión suceden, por lo que se evalúa su estado a partir la década de los noventa y lo que esto ha representado para las organizaciones internacionales, el ámbito multilateral y el régimen de derechos humanos que hoy conocemos. También se observa el “ámbito general”; es decir, el entorno organizacional que enmarca las discusiones de “violencia contra las mujeres”. En esta sección se analiza el surgimiento de ONU Mujeres y cómo la entidad ha alterado la agenda de derechos en el sistema onusiano. Por último, se estudia el “ambiente específico”, la evolución de los derechos de las mujeres y de la definición de VAW desde la creación de la ONU y hasta la conformación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El segundo capítulo examina a los actores parte en la discusión de “violencia contra las mujeres” en el sistema de las Naciones Unidas. Para ello, la calidad de los participantes se

divide en dos “subsistemas”: participativo y representativo, y se evalúa la capacidad de incidencia de cada uno de los agentes a la luz de la creación de ONU Mujeres.

Para describir al sistema participativo, primero se relata cómo se ha logrado la introducción de la mujer como objeto y sujeto en el sistema ONU; posteriormente, se describe la función de las directoras ejecutivas de ONU Mujeres y sus burócratas; se hace distinción entre estos agentes por su diferenciada capacidad de incidencia.³⁸ A lo largo de esta sección, se especifican las características de cada una de las categorías de actores, pues la personalidad de las directoras ejecutivas cambia el rumbo de la institución, así como los perfiles de las diferentes organizaciones civiles y las agendas que defienden. Así, en este capítulo se introducen también dos de los subsistemas representativos: la sociedad civil y otras organizaciones internacionales.

Por último, el tercer capítulo describe las estructuras de influencia presentes en la definición de “violencia contra las mujeres”. Para ello, se discute la incidencia del subsistema representativo estatal y se analizan los métodos de trabajo formales e informales en los foros de estudio: CSW y el proceso de determinación de los ODS, y cómo estos, en conjunto con todos los factores ya descritos, determinan cuánta relevancia tendrá cada actor en la decisión normativa para definir las acciones que constituyen “violencia contra las mujeres”.

³⁸ Véase, Cap. II, sección d. y e., pp. 65-69.

CAPÍTULO I

LA INSTITUCIONALIZACIÓN LIBERAL DEL CONCEPTO “VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES”

Las teorías feministas y constructivistas coinciden en que la realidad es política, construida socialmente. Así, los regímenes internacionales, organizaciones y burocracias son construcciones que enmarcan las negociaciones que tienen lugar en su interior y, a la vez, están insertas en una estructura compleja: el escenario internacional. Por tanto, para comprender las discusiones sobre el concepto de violencia contra las mujeres desde la creación de ONU Mujeres, es necesario explorar la organización internacional, el régimen y el estado del mundo que circunscriben al concepto.

Robert Cox y Harold Jacobson reconocen que para comprender las dinámicas internas de las organizaciones internacionales (OI), el estudio de las “condiciones ambientales” es indispensable, pues son los arreglos sistémicos que enmarcan las relaciones entre los participantes.³⁹ Para los autores, el ambiente se divide en general y específico. En el primero se evalúan las condiciones del sistema internacional, mientras que en el segundo se observa la estratificación de poder y las capacidades dentro del asunto que concierne a la institución (*issue area*), además de las alianzas y conflictos que se configuran alrededor de él. Este ambiente puede reflejar lo que sucede en el general, aunque también hay temas en los que se desvinculan y actores de poca relevancia tienen un gran peso en asuntos específicos.⁴⁰

³⁹ Robert W. Cox y Harold K. Jacobson (eds.), *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations*, New Haven, Yale University Press, 1974, p. 3.

⁴⁰ Cox y Jacobson proponen estudiar el ambiente universal según la estratificación del poder estatal, las características económicas y políticas de los estados que lo habitan y los patrones de alineamiento y conflicto entre ellos.

Cox y Jacobson desarrollaron esta propuesta a inicios de la década de los setenta, en medio de la Guerra Fría. En este contexto, la narrativa hegemónica dividía al mundo entre “occidentales”, “socialistas” y “otros” (no alineados), pues dos grandes potencias se enfrentaban y proponían cosmovisiones distintas. No obstante, la realidad actual dista de aquel panorama internacional y la literatura reciente ha reivindicado el papel del historicismo, la metodología constructivista y la incorporación de los criterios ideacionales para el estudio de las organizaciones internacionales. Como sugiere Laura Zamudio, es imposible comprenderlas sin explicar cómo se materializan las interacciones, intereses y dinámicas de comportamiento de los múltiples actores a escala global.⁴¹

La constante, entonces, señala que es más probable que un actor pueda influir cuando sus ideas se alinean con la trayectoria histórica de las organizaciones. En el caso del concepto “violencia contra las mujeres”, los agentes influyentes con aquellos que se aproximan a las instituciones que impulsan la agenda internacional: las Naciones Unidas y algunos segmentos del feminismo. Por ello es necesario describir el contexto o los “ambientes” que las negociaciones multilaterales habitan.

Para sistematizar el estudio, este capítulo se divide en tres secciones, que corresponden a los tres diferentes ambientes que albergan al proceso de decisión normativa. El primer apartado del capítulo examina el ambiente “universal”, evaluando el estado del sistema internacional liberal. Posteriormente se describe el contexto general, que identifica el entorno organizacional en el que se inscribe ONU Mujeres. Por último, la sección final traza las características del ambiente específico que refiere al “asunto” de la organización: los derechos

⁴¹ Laura Zamudio González, *Introducción al estudio de las organizaciones internacionales gubernamentales. La pertinencia de una agenda de investigación interdisciplinaria*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2012, p. 46.

de las mujeres y, más específicamente, el desarrollo del concepto “violencia contra las mujeres”.

1. EL AMBIENTE UNIVERSAL: LOS VALORES LIBERALES Y LA OLIGARQUÍA OCCIDENTAL

Las organizaciones internacionales, junto con los estados y otros actores, habitan y co-crean al sistema internacional. Este describe las obligaciones y relaciones entre los actores que en él participan.⁴² No hay un consenso en la definición del sistema actual; ciertos autores insisten en la prevalencia de la unipolaridad y la primacía del orden liberal, mientras otros advierten la decadencia de este arreglo y, con ello, de la hegemonía occidental.⁴³ Asimismo, hay teóricos que han promovido la idea de la multipolaridad, al constatar el surgimiento de actores con poder regional.⁴⁴

En esta discusión, el académico francés Bertrand Badie defiende la hipótesis de un sistema apolar en el que la crisis de poder se conjuga con la aptitud de los menos poderosos para crear una diplomacia contestataria.⁴⁵ Este nuevo sistema surgió en la década de los noventa, después de que la ilusión de un sistema unipolar se disipara. Cuando los actores se despojaron de las normas que prevalecieron en la bipolaridad de la guerra fría y comenzaron a surgir variantes del juego de pactos, nació una nueva oligarquía en torno a la idea de “Occidente”. Las nuevas potencias incorporaban principios residuales de las “noblezas” de

⁴² Bertrand Badie, *Diplomacia del contubernio. Los desvíos oligárquicos del sistema internacional*, Vivianne Jozami (trad.), Sáenz Peña, EDUNTREF, 2013, p. 20.

⁴³ Nuno P. Monteiro, *Theory of Unipolar Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014; Joseph S. Nye, *Is the American Century Over?*, Cambridge, Polity Press, 2015; John Ikenberry, “The End of Liberal International Order?”, *International Affairs*, núm. 94, 2018, pp. 7-23; Amitav Archarya, *The End of American World Order*, Cambridge, Polity Press, 2018; Oliver Stuenkel, *Post-Western World: How Emerging Powers are Remaking Global Order*, Cambridge, Polity Press, 2017.

⁴⁴ Donette Murray, *Multipolarity in the 21st Century: A New World Order*, Nueva York, Routledge, 2012.

⁴⁵ Bertrand Badie, *op. cit.*, p. 25.

otrora, como las pretensiones de universalidad y paternalismo mesiánico, por las que defienden sus causas como buenas para todos y sus intervenciones como protectoras de la libertad, democracia y del Estado de Derecho, valores torales de su imaginario.⁴⁶

La “nobleza” continúa participando en las organizaciones tradicionales, impregnando su participación en ellas con su cosmovisión universal, mesiánica y “democrática”. De modo que la apolaridad, más que anarquía, provee un multilateralismo que, cuando no tiene trabas, aporta una gran cantidad de normas que impregnan nuestra cotidianidad.⁴⁷ A esta nobleza, Robert Cox le llama “civilización núcleo”, una estructura histórica que usa la globalización económica, social y la difusión cultural para perpetuarse. Con el mismo fin, ha institucionalizado la diplomacia, el derecho internacional, las Naciones Unidas y a otras organizaciones internacionales.⁴⁸

Las organizaciones internacionales y sus agendas, como productos del sistema internacional, reflejan sus vicios y virtudes a la vez que alimentan sus narrativas. ONU Mujeres y los conceptos que constituyen la cartera de los derechos de las mujeres –como la violencia de género– no son la excepción. Las instituciones internacionales se diseñan y acuerdan entre estados. Estos actores buscan mantener un balance entre preservar su condición de integridad e independencia y facilitar la interacción e interdependencia, haciendo de los organismos formas de interacción política que posibilitan las relaciones entre actores desiguales y competitivos.⁴⁹ Al mismo tiempo, las organizaciones constituyen agentes con capacidad de transformarse e ingerir en los potenciales acuerdos entre las partes.⁵⁰

⁴⁶ *Ibid.*, p. 141.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 101.

⁴⁸ Robert Cox, “Forewoerd: international organization in an era of changing historical structures” en Bob Reinalda y Bertjan Verbeek (eds.), *Decision Making Within International Organizations*, Nueva York, Routledge, 2004. p. 6.

⁴⁹ Laura Zamudio, *op. cit.*, p. 150.

⁵⁰ En la literatura sobre organizaciones internacionales, los autores racionales introdujeron la teoría de principal-agente que Reinalda y Verbeek utilizan para explicar la relación interdependiente entre estados y organizaciones

Así, las organizaciones internacionales son también productos de su historia. Michael Barnett y Martha Finnemore consideran que, con el fin de la guerra fría, la arquitectura de las OI comenzó a expresar dos componentes centrales de la nueva cultura global: la racionalización weberiana y el liberalismo. La primera característica da cuenta de una “burocratización del mundo”, donde impera una estructura en la que se establecen fines y medios, se crean reglas y procedimientos impersonales.⁵¹ La segunda característica, el liberalismo, las ha provisto de metas sociales y principios como la democracia, los derechos humanos y la aspiración a un tipo de “progreso” cuyos parámetros son cuantificables. De este modo, las OI han servido para la promoción de los valores liberales más esenciales y constituyen un proyecto que emana de occidente.⁵²

El liberalismo como ideología política de las organizaciones internacionales y característica principal del ambiente “universal” no sólo alimenta el contenido y mandato de las instituciones, su membresía y resultados esperados, sino que también conforma la estructura que define quién actúa y qué se dice sobre el tema. Por ello, se puede concluir que las burocracias internacionales no son neutrales, ni instrumentos técnicos; son autoridades investidas de contenido cultural, persiguen metas y objetivos culturalmente valorados. Gracias

internacionales. Los primeros, como principales, crean y otorgan autoridad a las organizaciones que se convierten en agentes con discrecionalidad de actuación dependiendo de: 1) cuánta autoridad le fue formalmente delegada; 2) cuántos principales tiene como contraparte; 3) qué tan involucrados quieren estar los principales en el tema; y, 4) la experiencia técnica de la organización. (Bob Reinalda y Bertjan Verbeek (eds.), *Decision Making within International Organizations*, Nueva York, Routledge, 2004, p. 232).

⁵¹ Para los autores, las OI son burocracias modernas, pues tienen 1) una jerarquía (por cada oficial hay una esfera de competencia claramente definida con división de trabajo y superiores); 2) continuidad (gracias a la institucionalización de ciertas estructuras como los salarios o los puestos de tiempo completo que ofrecen la seguridad de un avance regular); 3) impersonalidad (el trabajo se conduce según reglas y procedimientos operacionales prescritos que eliminan la arbitrariedad y las influencias politizadas); y, 4) *expertise* (la selección de oficiales es en función del mérito, entrenamiento y conocimiento). Michael N. Barnett y Martha Finnemore, “The Power of Liberal International Organizations”, en Michael N. Barnett y Raymond Duvall (eds.), *Power in Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp. 161-184.

⁵²*Ibid.*, p. 164.

a estas cualidades, las OI crean un mundo que refleja los mismos valores globales que las formaron como constructos sociales, perpetuando el discurso hegemónico.⁵³

Por ello, los cuestionamientos a las instituciones internacionales van siempre de la mano con la impugnación de la oligarquía del sistema actual y, como demostró Natalia Saltalamacchia, el multilateralismo en materia de derechos humanos refleja la seria disputa por los principios y normas que se producen en el mundo.⁵⁴ Como parte del régimen, los derechos de las mujeres también están sujetos a estas discusiones, por lo que la evolución y los pasos atrás que ha sufrido el concepto “violencia contra las mujeres” son resultado de la lucha por dar contenido a la cosmovisión internacional.

Esto nos lleva a concluir que la ideología liberal no imposibilita la presencia de actores con ideas y metas “no liberales”, pero el poder de los agentes que perpetúan el *status quo* excluye a los primeros de los foros de discusión de la política internacional.⁵⁵ Lo anterior implica el reconocimiento de un pronunciado sesgo en la distribución de poder global que favorece, primordialmente, los ideales de los países de Occidente; sobre todo en las ideas de progreso, desarrollo y derechos humanos que ha logrado institucionalizar mediante uno de los cuerpos más fundamentales para el orden internacional actual: las Naciones Unidas.⁵⁶

⁵³ *Ibid.*, pp. 171 y 181.

⁵⁴ Natalia Saltalamacchia, “Entre liberales y estatistas: México en la gobernanza global de derechos humanos”, en Guadalupe González, Olga Pellicer y Natalia Saltalamacchia (eds.), *México y el multilateralismo del siglo XXI. Reflexiones a los 70 años de la ONU*, Ciudad de México, Siglo Veintiuno, 2015, pp. 216 y 232; Bertrand Badie, *op. cit.*, p. 141.

⁵⁵ Véase división de estados y OIs “no liberales” en Figura 1, *supra*, p. 12.

⁵⁶ Thomas Weiss, *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It?*, 3ª ed., Cambridge, Polity, 2016, pp. xi y 4; Robert Cox, “Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method”, *Journal of International Studies*, vol. 12, 1983, pp. 171-172. Para Robert Cox, la hegemonía se define como un complejo de relaciones internacionales con estructuras sociales, económicas y políticas. Estas se expresan en normas, instituciones y mecanismos universales que establecen las reglas de comportamiento para estados y fuerzas de la sociedad civil. Como es de esperar, este marco normativo facilita la expansión de las fuerzas económicas y sociales dominantes. Por esta razón, para lograr la hegemonía, los estados occidentales deben proteger un orden mundial que sea universal desde su concepción.

2. EL AMBIENTE GENERAL: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE ONU MUJERES Y SU VISIÓN DESARROLLISTA SOBRE LA MUJER.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha sido un pilar fundamental del multilateralismo y marco de distintitos regímenes internacionales, como el de los derechos humanos. A pesar de que su misión la hace funcional para la prevalencia del orden hegemónico, su valor no es únicamente instrumental, ya que dentro de ella también suceden luchas por poder, legitimidad, recursos, control de las decisiones, definición de proyectos e instrumentación de programas.⁵⁷ Por esta razón, es necesario evaluar las características del sistema de las Naciones Unidas como el entorno que define las cualidades, posibilidades y límites que enfrentan sus entidades, entre ellas, ONU Mujeres.

Los estudios históricos sobre las Naciones Unidas han registrado que sus primeros años de vida, posteriores a la Segunda Guerra Mundial, se caracterizaron por discusiones entre las figuras de preponderancia política sobre la naturaleza del cuerpo institucional.⁵⁸ Sus mayores críticos, como el presidente francés Charles de Gaulle, la acusaron de ser un insípido y monolítico “*machin*” al servicio de los miembros más poderosos; en particular de Estados Unidos. Con el tiempo, la organización ha adquirido vitalidad y ha logrado crear una cultura institucional que le da autonomía frente a los estados.

Es innegable que, desde su concepción, prevalecen ideas y valores occidentales al centro de sus debates y aun cuando la ONU ha sido sujeto de cambios y reformas, estos esfuerzos no han logrado trastocar su núcleo normativo.⁵⁹ Por esta razón, incluso ONU

⁵⁷ Laura Zamudio, *op. cit.*, p. 104; Inis Claude, *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, 4a. ed., Nueva York, Random House, 1984.

⁵⁸ Amy L. Sayward, *The United Nations in International History*, Londres, Bloomsbury Publishing, 2017; Mark Mazower, *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2009; Paul Kennedy, *The Parliament of Man: the Past, Present, and Future of the United Nations*, Nueva York, Vintage, 2007.

⁵⁹ Thomas Weiss, 2016, *op. cit.*, p. 2.

Mujeres, creada en 2010, acuña los valores que la organización ha defendido en los últimos setenta años.⁶⁰ Del mismo modo, la entidad refleja los aciertos y errores del proceso de reforma que resultó en su surgimiento.

Durante sus mandatos como secretario general de la organización (1997-2002 y 2002-2006), Kofi Annan realizó un gran esfuerzo por consolidar el proceso de reforma de las Naciones Unidas y la Resolución 64/289 de la Asamblea General hizo de 2010 un año clave para lograrlo. En palabras de Ali Abdussalam Treki, presidente de la Asamblea General en aquel periodo, el documento constató el histórico logro de armonizar las estructuras de gobernanza.⁶¹ La resolución atendía la cohesión de la organización en seis áreas prioritarias para las Naciones Unidas, siendo el tema de igualdad de género y empoderamiento de la mujer el vehículo para una de las reestructuraciones más importantes en la historia reciente de la institución.⁶²

El 2 de julio de 2010, la Asamblea General votó por unanimidad la creación de una entidad que acelerara los procesos de atención a las necesidades de mujeres y niñas del mundo. Para ello se fusionaron, bajo un mismo mandato, los recursos y misiones de cuatro componentes del sistema ONU que existían previamente: la División para el Adelanto de la Mujer (DAW), creada en 1946, el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para

⁶⁰ La Teoría Legal Feminista ha dedicado gran parte de sus estudios a argumentar que las estructuras de derechos humanos existentes –en particular aquellas de la ONU– han negado la atención a las preocupaciones específicas de la mujer, debido a su vinculación con los fundamentos patriarcales de la filosofía política liberal. Véase: Shazia Qureshi, “Progressive Development of Women’s Human Rights in International Human Right Law and within United Nations System”, *Journal of Political Studies*, vol. 19, núm. 2, 2012, pp. 111-124.

⁶¹ La necesidad de armonizar había estado sobre la mesa desde la Cumbre Mundial de 2005 que buscó revitalizar a las Naciones Unidas (Véase micro-sitio Cumbre Mundial de 2005, “Reunión plenaria de alto nivel del 60º periodo de sesiones de la Asamblea General (14-16 de septiembre de 2005)”, en www.un.org/spanish/summit2005/, consultado el 9 de diciembre de 2019). United Nations, “General Assembly Adopts Consensus Text on System-Wide Coherence, Establishing Composite Entity –UN Women– to Accelerate Gender Equality Empowerment”, 2 de julio de 2010, www.un.org/press/en/2010/ga10959.doc.htm, consultado el 9 de diciembre de 2019.

⁶² Asamblea General de las Naciones Unidas, “Cohesión del Sistema”, resolución, Nueva York, 2010, www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/289&Lang=S, consultado el 9 de diciembre de 2019.

la Promoción de la Mujer (INSTRAW) de 1976, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) de 1977 y la Oficina del Asesor Especial en cuestiones de Género (OSAGI), establecida en 1997.⁶³

La nueva entidad reunió a los cuatro cuerpos dedicados a las cuestiones normativas y operativas de los derechos de las mujeres. Dichos componentes estaban desvinculados, no compartían los resultados de sus tareas y carecían de una visión común sobre cómo atender los asuntos de género debido a que, al institucionalizarse en diferentes momentos históricos, sus misiones no respondían a las mismas necesidades. Este sistema desarticulado e incoherente provocaba una constante duplicación de esfuerzos y división de recursos.

Desde 1993 se intentó atender las dificultades que suponía tener un mandato desmembrado. Entonces, el secretario general Boutros Boutros-Ghali (1992-1996) ordenó la evaluación sobre la viabilidad de fusionar INSTRAW y UNIFEM.⁶⁴ Tres años más tarde el proyecto se abortó cuando la Asamblea General concluyó que no había suficiente información para medir las implicaciones legales, técnicas y administrativas de la fusión.⁶⁵ Después de este intento, poco se volvió a hablar de las entidades para la mujer, aun cuando Kofi Annan continuó sus esfuerzos de reforma sistémica.

Fue hasta 2006 cuando los “líderes globales” —es decir, los jefes de estado presentes en el 60^a aniversario de la ONU que se celebró con la Cumbre Mundial de 2005— enviaron una carta abierta en la que solicitaban fortalecer el manejo y coordinación de las actividades

⁶³ ONU Mujeres, “La ONU crea nueva estructura para fortalecer a las mujeres”, Comunicado de prensa, 2 de julio de 2010, consultado en www.unwomen.org/es/news/stories/2010/7/un-creates-new-structure-for-empowerment-of-women, consultado el 9 de diciembre de 2019.

⁶⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Fusión del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer”, resolución, Nueva York, 28 de febrero de 1994, undocs.org/es/A/RES/48/111, consultado el 9 de diciembre de 2019.

⁶⁵ Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, “The creation of UN Women”, *Centre for International Governance and Justice (CIGJ)*, núm. 7, 2013, p. 13.

operativas de la ONU. Como respuesta a la solicitud, el secretario general creó un panel de alto nivel para la coherencia del sistema que debía evaluar posibilidades de mejora para la estructura de igualdad de género.⁶⁶

La sociedad civil fue un actor decisivo en la creación de la entidad, de modo que, aún en 2018, las burócratas de ONU Mujeres insistían en el importante papel que las organizaciones no gubernamentales (ONG) tuvieron en su génesis.⁶⁷ Y no es para menos, pues en este momento crucial, *Center for Women's Global Leadership* y *Women's Environment and Development Organization*, respaldadas por 50 ONG más, marcaron el rumbo que tomaría la nueva arquitectura de género de la organización. Con la campaña *Gender Equality Architecture Reform (GEAR)*, las organizaciones abogaron por una entidad independiente, con recursos y capacidades normativas, operacionales y de monitoreo, además de demandar una presencia universal, liderada por una subsecretaria general.⁶⁸

Las propuestas para reestructurar al sistema fueron múltiples; provenían de todo tipo de actores, desde estados miembros hasta organizaciones de la sociedad civil (OSC). Ante esto, la Secretaría General de las Naciones Unidas reunió todas las alternativas en un documento publicado en 2009, entre las que se encontraban: 1) mantener el *statu quo*; 2) crear un fondo o programa autónomo; 3) establecer un nuevo departamento dentro del secretariado de la ONU

⁶⁶ *Ibid.*, p.14.

⁶⁷ Entrevista realizada a especialista en políticas dentro de la sección “Acabar con la Violencia contra las mujeres” en UN Women, en Nueva York, mayo de 2018.

⁶⁸ Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, *op. cit.*, p. 14; Aruna Rao, “Gender Equality Architecture and UN Reforms”, *Global Policy Forum*, 2006, www.globalpolicy.org/social-and-economic-policy/social-and-economic-policy-at-the-un/un-high-level-panel-on-systemwide-coherence/32347-gender-equality-architecture-and-un-reforms.html, consultado el 9 de diciembre de 2019. Rao da testimonio de que la iniciativa de las organizaciones *Center for Women's Global Leadership* y *Women's Environment and Development Organization* se había presentado desde la CSW de 2006; junto con el Comité de Organizaciones no gubernamentales de la CSW y *Women's International League for Peace and Freedom* redactaron el borrador de una carta abierta sobre el papel de las mujeres en la reforma de las Naciones Unidas.

que se concentrara en cuestiones de la mujer; 4) formar una nueva entidad mediante la consolidación de las instituciones que tendría operaciones normativas y operativas.⁶⁹

No todas las propuestas presentadas quedaron registradas en el reporte de la Secretaría General. Por ejemplo, durante la adopción del documento que estableció a ONU Mujeres, la Resolución 64/289 de la Asamblea General, la Unión Europea utilizó su intervención para recordar que su propuesta incluía mantener separado el cuerpo operativo de la nueva organización, creando un segmento independiente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU), ya que consideraba que era la opción más eficiente para lograr la cohesión estructural.

El representante permanente de Bélgica, Jan Grauls, utilizó su intervención, en nombre de la Unión Europea y otros países, para recordar que su delegación había accedido a reconocer la Junta Ejecutiva de ONU Mujeres en un espíritu de compromiso y flexibilidad para lograr la institución de la entidad, a pesar de que su propuesta cuestionaba la necesidad de dicho cuerpo.⁷⁰ Este caso ilustra la gran variedad de preferencias que se pusieron sobre la mesa y cómo estas no sólo responden a intereses diferenciados entre segmentos de actores (sociedad civil-estados), sino que en una misma clase había múltiples agendas por las cuales abogar.

Aún después de 2010, cuando el propio secretario general creó un borrador que presentaba una nueva entidad para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, subsidiaria a la Asamblea General, la propuesta que prevaleció fue la campaña *GEAR*.⁷¹ Las dos

⁶⁹ Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, *op. cit.*, p. 15; United Nations, “General Assembly Adopts Consensus Text on System-Wide Coherence, Establishing Composite Entity — UN Women — to Accelerate Gender Equality, Empowerment”, *op. cit.*

⁷⁰ Asamblea General, “104ª sesión plenaria. Tema 114 del programa (continuación). Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio”, minuta, 2 de julio de 2010, undocs.org/pdf?symbol=es/A/64/PV.104, consultado el 9 de diciembre de 2019, p. 10.

⁷¹ Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, *op. cit.*, pp. 15-16; Margot C. Baruch, *Engendering the UN Architecture: Feminist Advocacy in the Establishment of UN Women*, tesis de maestría en Asuntos Globales, Nueva Jersey, Universidad de Newark, 2012, p. 57; WEDO, “Interview with GEAR Campaign

propuestas distaban mucho entre sí. Mientras el proyecto de las ONG proponía que la entidad tuviera un presupuesto mínimo de mil millones de dólares al año, el borrador del secretario general destinaba tan sólo la mitad de esta cifra.⁷² Por otra parte, *GEAR* sugería que la sociedad civil participara en el comité ejecutivo de la entidad, una petición inaceptable para muchos de los estados miembros de la ONU, inconsistente con las prácticas habituales y, por tanto, ausente del borrador del secretariado general.⁷³

Sorprendentemente, la entidad que se acordó de manera unánime en una reunión plenaria informal de la Asamblea General resultó ser mucho más cercana a la propuesta de la sociedad civil, lo que evidencia el importante papel de las ONG. Además de procurar resolver el problema de fragmentación, ONU Mujeres tendría dos papeles clave dentro de la organización: 1) apoyar a cuerpos intergubernamentales para la formulación de políticas, estándares globales y normas; y, 2) ayudar a los estados miembros a implementar dichos estándares, apoyando en el ámbito técnico y financiero.⁷⁴

Tras cuatro años de negociación, se configuró una nueva institución con gran peso dentro del sistema: la directora de ONU Mujeres tendría nivel de subsecretaria de las Naciones Unidas y la entidad vigilaría, de forma transversal, las cuestiones de género en todas las áreas del sistema ONU.⁷⁵ En cuanto al financiamiento, a pesar de que el presupuesto anual no fue tan

Representatives”, wedo.org/watch-an-interview-with-gear-campaign-representatives/, consultado el 18 de octubre de 2019.

⁷² Toda cantidad monetaria en este texto refiere a dólares estadounidenses, a menos que se establezca de otro modo.

⁷³ Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, *op. cit.*, p. 16.

⁷⁴ ONU Mujeres, “Declaración del Secretario General de la ONU sobre la creación de ONU Mujeres”, 2 de julio de 2010, www.unwomen.org/es/news/stories/2010/7/statement-by-the-un-secretary-general-on-the-creation-of-un-women, consultado el 9 de diciembre de 2019.

⁷⁵ UNIFEM, “Press Conference: UN Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women”, 14 de octubre de 2010, www.youtube.com/watch?reload=9&v=pKnoxQU0gA4, consultado el 9 de diciembre de 2019. En este sentido, ONU Mujeres logró llevar a cabo las tareas que el débil Comité Institucional sobre la Mujer y la Igualdad entre los Géneros no había logrado. Este era un órgano con la responsabilidad de transversalizar la perspectiva de género en toda la organización y, en diferentes ocasiones, como en el documento final de Beijing+5, se había llamado a su fortalecimiento. [Asamblea General, “Aplicación de los resultados de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y del periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General titulado ‘La

generoso como la propuesta *GEAR* deseaba, los \$500 millones de dólares anuales atribuidos constituían el doble de los ingresos de las cuatro entidades pre-existentes.⁷⁶

En conferencia de prensa, el representante permanente de Túnez, Ghazi Jomaa, quien presidió las discusiones para la creación de ONU Mujeres, aseguró que “gracias al fortalecimiento del mandato de la organización, la nueva entidad será más atractiva para los gobiernos donantes y dará más elementos para que los legisladores nacionales aprueben generosas donaciones”.⁷⁷ A pesar de ello, ONU Mujeres nunca ha alcanzado a reunir el medio millón de dólares que se tenía pensado. En realidad, en 2018 se registró el record de ingresos con 378, 250 millones de dólares, continuando con una tendencia de crecimiento que se ha mantenido por algunos años.⁷⁸ Sin embargo, el presupuesto de ONU Mujeres parece minúsculo cuando se compara con el de otras entidades, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) que, durante 2018, tuvo un ingreso de 6,700 millones de dólares.⁷⁹

El contexto de reforma sistémica permitió la materialización de una agencia que atendiera los derechos de las mujeres con mayor poder de incidencia.⁸⁰ No obstante, este

mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”, informe del secretario general, Nueva York, 2000, undocs.org/es/A/55/341, consultado el 9 de diciembre de 2019].

⁷⁶ UN News, “In Historic Move, UN Creates Single Entity to Promote Women’s Empowerment”, 2 de julio de 2010, news.un.org/en/story/2010/07/343812-historic-move-un-creates-single-entity-promote-womens-empowerment, consultado el 9 de diciembre de 2019. Cabe aclarar que, a pesar de este bien intencionado cálculo, ONU Mujeres ocupa su presupuesto regular en las actividades orientadas a políticas, mientras que sus programas y operaciones de campo quedan a disposición de las contribuciones voluntarias.

⁷⁷ UNIFEM, “Press Conference (...)”, *op. cit.*

⁷⁸ Esto incluyó 146.4 millones de dólares en recursos ordinarios y 214.2 millones en otros recursos, siendo Suecia, Reino Unido, Noruega, Japón y la Comisión Europea los contribuyentes más importantes para la organización. ONU Mujeres, “Informe Anual 2018-2019”, Nueva York, 2019, www.unwomen.org/-/media/annual%20report/attachments/sections/library/un-women-annual-report-2017-2018-es.pdf?la=es&vs=458, consultado el 9 de diciembre de 2019, p. 45.

⁷⁹ Es interesante anotar también que, aunque ONU Mujeres amplió su presupuesto en contraste con las entidades de la mujer que la precedían, la brecha entre la organización y otras instancias de las Naciones Unidas ha seguido aumentando. En 2009 los presupuestos combinados de UNIFEM, DAW, OSAGI e INSTRAW eran, aproximadamente 220 millones de dólares (*vs.* 369 millones de ONU Mujeres en 2017), mientras que el de UNICEF era de 3 mil millones (*vs.* 6 mil millones y medio en 2017). UNICEF, “Informe Anual 2018”, Nueva York, 2018, www.unicef.org/media/55871/file/Informe%20Anual%20de%20UNICEF%202018.pdf, consultado el 9 de diciembre de 2019, p. 55.

⁸⁰ Como prueba, basta con recordar la declaración del presidente Clinton en agosto de 2008, cuando apoyó la moción de crear una entidad dedicada al empoderamiento de la mujer, en el marco de la Conferencia

“ambiente general” influyó negativamente a ONU Mujeres de dos formas: impregnó la causa de igualdad de género y empoderamiento de la mujer con una visión desarrollista y dio preponderancia a la cohesión institucional pragmática más que a la normativa, afectando la articulación del régimen legal que protege sus derechos, como veremos a continuación.

ONU Mujeres nació, formalmente, con la Resolución 64/289 de la Asamblea General del 2 de julio de 2010. Este documento discutió otros cinco temas: creó un mecanismo de evaluación independiente dedicado a observar la eficacia de los proyectos de desarrollo en todo el sistema; aprobó programas conjuntos entre países; impulsó la iniciativa “*delivering as one*” que proveía un líder, un presupuesto, un programa y una oficina para las operaciones de desarrollo; mejoró el sistema de financiamiento de las actividades operativas; y, fortaleció el arreglo institucional para apoyar la igualdad de género. Todos estos ejes muestran que, para las Naciones Unidas, promover la coherencia del sistema tenía la finalidad de aumentar la eficiencia de las actividades de desarrollo.⁸¹

En esta línea el panel de alto nivel que estudió la viabilidad de ONU Mujeres reportó la urgencia de impulsar la igualdad de género dada su “importancia central en conseguir resultados efectivos de desarrollo”.⁸² Asimismo, este discurso estuvo presente en los primeros años de existencia de ONU Mujeres y su primera directora ejecutiva, la chilena Michelle Bachelet, fue una fervorosa promotora del desarrollo. En su discurso inaugural, Bachelet afirmó:

Internacional sobre Enfermedades de Transmisión Sexual. En dicho evento, el ex presidente de Estados Unidos dio la siguiente declaración: “Todos sabemos que debemos hacer más para promover los derechos de mujeres y niñas y para acabar con la epidemia de la violencia de género. Las mujeres ya cargan con un peso desproporcionado como esposas, madres, abuelas, trabajadoras del sector salud en el contexto de la crisis del VIH/SIDA. La violencia y discriminación no deberían añadir a este peso. Es por esto que he decidido apoyar el esfuerzo de muchos gobiernos y activistas de crear una nueva agencia de las Naciones Unidas para las mujeres”. Margot Baruch, *op. cit.*, p. 57. Traducción propia.

⁸¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Cohesión del Sistema”, *op. cit.*

⁸² Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, *op. cit.*, p. 15.

El mundo está perdiendo una gran oportunidad, pues la mitad de la población no ha utilizado sus capacidades al máximo, [por eso, ONU Mujeres se aseguraría de] aprovechar completamente la capacidad y ventaja comparativa de cada individuo para lograr un mayor impacto en el desarrollo y progresar rápidamente.⁸³

La directora ejecutiva utilizó este estandarte a lo largo de su mandato, repitiendo continuamente que “la igualdad de género no sólo es lo correcto, sino lo inteligente” y que era necesario “capitalizar el potencial de la mitad de la población mundial para lograr el desarrollo”.⁸⁴ También resulta reveladora la poco convencional participación que Bachelet decidió tener en el Foro Económico Mundial de Davos en 2012. En dicha ocasión, la directora atendió reuniones bilaterales, organizó una cena con mujeres líderes y formó parte del foro “Las mujeres son el camino a seguir”, acompañada de la directora general de operaciones de Facebook, Sheryl Sandberg.⁸⁵

Estos atisbos invitan a cuestionar si ONU Mujeres da igual importancia a sus dos tareas: la operativa y normativa, o si es tan sólo –como algunas críticas han propuesto– una institución internacional de desarrollo. En su tesis, la politóloga Anna Larsson acusa a la organización de tener un entendimiento simplista del empoderamiento de la mujer, pues lo trata como un objetivo relativamente fácil de alcanzar una vez que se tienen los recursos materiales necesarios. Además, considera que las mujeres, como agentes de desarrollo, deben alterar su

⁸³ UN Women, “Michelle Bachelet’s Speech at the UN Women Launch Ceremony, UN Headquarters, New York”, 9 de mayo de 2011, www.youtube.com/watch?v=p4eMQjT3k5A, consultado el 22 de octubre de 2019.

⁸⁴ “Gender Equality is not only the right thing to do, but also the Smart thing to do”. The Economist, “Tea with Michelle Bachelet on UN Women”, 23 de mayo de 2011, www.youtube.com/watch?v=X2toGWWuUkk, consultado el 22 de octubre de 2019.

⁸⁵ ONU Mujeres, “La Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, Michelle Bachelet, viaja a Europa para dirigirse al Consejo de Europa y asistir al Foro Económico Mundial en Davos”, 25 de enero de 2012, www.unwomen.org/es/news/stories/2012/1/un-women-executive-director-michelle-bachelet-to-address-council-of-europe-and-attend-world-economic, consultado el 23 de octubre de 2019.

vida individual para lograr un cambio generalizado, utilizándolas como instrumentos para alcanzar los ideales hegemónicos de progreso.⁸⁶

El intento por capitalizar los derechos de las mujeres en favor del desarrollo también afectó la forma en la que se concibió la cohesión sistémica. Como se hace notorio en los ejes de la Resolución 64/289, la reforma buscó dar más racionalidad a las agencias que conformaban al sistema de las Naciones Unidas, en lugar de procurar la base legal que fortaleciera la lucha de las mujeres por la igualdad y la erradicación de la violencia de género.⁸⁷

La “coherencia” que resultó de la reforma de las Naciones Unidas dificultó la visibilización de los procesos políticos dentro de las estructuras, haciendo cada vez más difícil la posibilidad de cambiar sustancialmente las premisas que instruyen el discurso sobre los derechos de las mujeres.⁸⁸ Esta conclusión es consistente con la teoría de Barnett y Finnemore, quienes argumentan que las organizaciones, como autoridades racional-legales, tienden a valorar la imparcialidad burocrática que las legitima. Es decir, las organizaciones recurren a los procedimientos estandarizados para responder a los problemas, pues la consistencia y certidumbre facilitan su labor.⁸⁹

También es cierto que las organizaciones internacionales suelen comportarse de maneras no anticipadas por sus creadores, tienen la capacidad de adaptarse a circunstancias cambiantes y, como burocracias, desarrollan su propia cultura y autoridad.⁹⁰ Para echar un vistazo dentro de la organización y, con ello, explicar las dinámicas que tienen lugar en ella es

⁸⁶ Anna Larsson, *Women's Empowerment through the Lens of UN Women*, tesis de licenciatura en Ciencia Política, Uppsala, Universidad de Uppsala, 2016, p. 14.

⁸⁷ Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, *op. cit.*, p. 2.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 3.

⁸⁹ Michael N. Barnett y Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004, p. 3.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 4; Laura Zamudio, *op. cit.*, p. 104.

necesario comprender los marcos normativos con los que la entidad trabajó; es decir, el lenguaje preexistente y las trayectorias que llevaron a este.

3. EL AMBIENTE ESPECÍFICO: LA INSERCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN UN BUROCRATIZADO ANDAMIAJE INSTITUCIONAL.

La burocratización que Barnett y Finnemore describen tuvo un fuerte impacto en las Naciones Unidas. De comenzar como un mecanismo meramente intergubernamental, poco a poco se fueron añadiendo agencias especializadas y comisiones temáticas. Estos entes subsidiarios surgían según las necesidades de la época y se adaptaban a los recursos disponibles. Como hemos visto, esto trajo diferentes problemas como la duplicación de mandatos, la falta de comunicación entre las agencias y la ausencia de una coherencia sistémica. Las entidades relativas a los derechos de las mujeres son un ejemplo paradigmático de lo anterior, porque, con la evolución de la agenda, fue apareciendo una pluralidad de cuerpos institucionales que complejizaban la inserción de evoluciones normativas.

Durante la adopción de la resolución que dio vida a la entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad y el Empoderamiento de las Mujeres, la representante permanente de México, Socorro Roviroso, recordó que “ONU Mujeres no buscaba reconstruirlo todo, sino seguir construyendo sobre experiencias pasadas”.⁹¹ Con ello no sólo se refería a utilizar las lecciones que UNIFEM e INSTRAW aprendieron, también apelaba a los esfuerzos por proteger y promover los derechos de las mujeres. Del mismo modo, Moushira Khattab, representante permanente de Egipto, declaró que el éxito de la entidad dependería de la coordinación e inclusión de

⁹¹ Asamblea General, “104ª sesión plenaria. Tema 114 del programa (continuación). Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio”, minuta, 2 de julio de 2010, undocs.org/pdf?symbol=es/A/64/PV.104, consultado el 9 de diciembre de 2019, p. 10.

tratados, tales como la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979.⁹²

La Resolución 64/289 enmarcó a ONU Mujeres en la tradicional Carta de las Naciones Unidas y la Plataforma de Beijing de 1995, un acuerdo progresivo que resultó de la cuarta conferencia mundial sobre la mujer, y que logró compromisos sobre la situación de las mujeres en doce esferas: medio ambiente, ejercicio de poder, economía, pobreza, niñez, derechos humanos, educación, mecanismos para el adelanto de la mujer, salud, medios, conflictos armados y una esfera exclusiva sobre la violencia.⁹³ Pero el andamiaje relativo a la igualdad de género era mucho más amplio e incluía: 1) la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW), creada en 1946; 2) las cuatro agencias previas a ONU Mujeres (INSTRAW, DAW, UNIFEM OSAGI); 3) la CEDAW (1980) y las relatoras especiales.⁹⁴

La resolución no refirió explícitamente al resto de este complejo normativo.⁹⁵ La vinculación de ONU Mujeres con CEDAW y con la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) fue indirecta, mediante la mención a la sesión especial de la Asamblea General “Beijing+5”. Dicha reunión se celebró a un lustro del establecimiento de la Plataforma y logró refrendar el compromiso de los países en una Declaración Política; además, adoptó nuevas medidas para la instrumentación de la Declaración de Beijing. Con ello, la CSW adquirió un importante papel de monitoreo y, con su programa de trabajo multianual, aumentó la

⁹² United Nations, “General Assembly Adopts Consensus Text (...)”, *op. cit.* Resulta interesante apuntar la declaración de Khattab contextualizando que fueron los países árabes los que solicitaron más reservas generales a la CEDAW. Lo anterior ilustra dos fenómenos que se describirán en el capítulo III: 1) las técnicas que los miembros utilizan para escapar compromisos sin perder su lugar en los juegos de influencia; y, 2) la forma en que los delegados permanentes adaptan discursos nacionales a los foros internacionales (véase *infra*, p. 97).

⁹³ ONU Mujeres, “La Plataforma de Acción de Beijing: inspiración entonces y ahora”, beijing20.unwomen.org/es/about, consultado el 8 de octubre de 2019.

⁹⁴ Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, *op. cit.*, p. 16.

⁹⁵ ONU Mujeres, “Declaración del Secretario General (...)”, *op. cit.*

sinergia con las demás comisiones orgánicas. También la CEDAW, su Protocolo Facultativo y Comité ganaron terreno en la instrumentación de la Plataforma de Beijing.⁹⁶

La CSW, por su parte, ejemplifica las mutaciones de los cuerpos normativos de la ONU en materia de derechos de las mujeres. La historia del mecanismo intergubernamental data de 1945, cuando se discutía la creación de la Comisión de Derechos Humanos. En ese entonces, la delegación brasileña, apoyada por la danesa Bodil Begtrup y otros representantes, solicitó crear una comisión especializada en derechos de las mujeres. A esta propuesta se opuso la estadounidense Virginia Gildersleeve por considerar que dicha comisión era innecesaria, discriminatoria y que los derechos de las mujeres debían incluirse como parte del mandato de la Comisión de Derechos Humanos. En 1946, tras una batalla dentro de la Asamblea General, la Resolución 11(II) instituyó a la CSW como una comisión orgánica, dependiente del Consejo Económico y Social (ECOSOC).⁹⁷

Hoy, los estados miembro, organizaciones de la sociedad civil y entidades de las Naciones Unidas se reúnen anualmente en la sede de Nueva York para debatir sobre los avances y brechas en la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.⁹⁸ En este tiempo, la operación de la Comisión ha evolucionado. Desde la última actualización de su mandato en 1996, cinco estados miembro facilitan la conferencia con el apoyo del secretariado –ahora, el equipo de ONU Mujeres. Son ellos los que hacen posible la logística del encuentro

⁹⁶ Asamblea General, “Aplicación de los resultados de la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (...)”, *op. cit.* La elaboración del Protocolo Facultativo de la CEDAW en 1999 fue uno de los resultados de la Declaración de Beijing en 1995. Para la elaboración del Informe Beijing+5 sólo 5 países habían ratificado el Protocolo, pero en los años consecutivos se agregaron 96 estados. La creación de ONU Mujeres trajo una oleada de nuevas ratificaciones: después de 2010, 15 naciones más reafirmaron el instrumento. United Nations Treaty Collection, “8.b Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women”, treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&clang=_en, consultado el 8 de octubre de 2019.

⁹⁷ Economic and Social Council, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW), resolución, Nueva York, 1946, www.un.org/womenwatch/daw/csw/pdf/CSW_founding_resolution_1946.pdf, consultado el 9 de diciembre de 2019.

⁹⁸ *Loc. cit.*

de dos semanas durante las cuales se llevan a cabo paneles, negociaciones y eventos paralelos. ONG, grupos religiosos y expertos participan y exponen su visión sobre el tema de interés. La Comisión queda a cargo de emitir los documentos finales, como las conclusiones acordadas.⁹⁹

Si bien el producto de la convención no es vinculante, tiene un valor simbólico y testifica la evolución de los conceptos relativos a los derechos de las mujeres que se establecen a nivel internacional. Por esta razón, la imposibilidad de acordar conclusiones constituye un fracaso de los esfuerzos multilaterales. Esto sucedió en la reunión de 2003, cuando el tema prioritario fue la violencia contra las mujeres; o, en 2012, cuando la comunidad internacional no fue capaz de establecer directrices comunes respecto al empoderamiento de las mujeres rurales y su lugar en el desarrollo, pobreza y erradicación del hambre.¹⁰⁰

Las dos décadas de conferencias mundiales de la mujer (1975-1995) representaron el periodo más fructífero para la consolidación del mecanismo y de los derechos de las mujeres.¹⁰¹ La Conferencia de Beijing fomentó que el Consejo Económico y Social (ECOSOC) ampliara el mandato de la CSW. Con estos ajustes, la Comisión asumió un papel de liderazgo en “el seguimiento y revisión de los avances y las dificultades encontradas en la instrumentación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, así como en la incorporación de la perspectiva de género en las actividades de las Naciones Unidas”.¹⁰²

Las conferencias sobre la mujer y la CSW gozaron de un efecto simbiótico: las primeras ayudaron a la Comisión a fortalecer sus prerrogativas y esta, a su vez, insistió en que los

⁹⁹ La Comisión está conformada por 45 estados miembro de las Naciones Unidas que se eligen por distribución geográfica equitativa, como en muchos otros comités de la ONU. No obstante, los 193 miembros pueden participar en las negociaciones de la Comisión. En cuanto a las ONG, el proceso de admisión es largo y tedioso, pues tienen que lograr un estatus consultivo otorgado por ECOSOC, como se verá en el capítulo 2. Daniela Jauk, *Global Gender Policy Development in the UN: A Sociological Exploration of the Politics Processes, and Language*, tesis de doctorado en Sociología, Ohio, Universidad de Akron, 2013, pp. 33, 35, 56.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 45.

¹⁰¹ Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, *op. cit.*, pp. 6-8.

¹⁰² Economic and Social Council, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW), *op. cit.*

derechos de las mujeres no podían tratarse únicamente en sus reuniones anuales. Diversas ONG apoyaron los esfuerzos de las delegaciones nacionales en la CSW para expandir el aforo de las conferencias hasta que, en 1972, la Asamblea General dictó el comienzo de la planeación del primer encuentro mundial sobre la mujer, que se realizó tres años más tarde en la Ciudad de México. El evento pionero mostró la necesidad de sistematizar la investigación, entrenamiento y divulgación de información sobre los derechos de las mujeres. Por ello, se creó el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, por sus siglas en inglés). En aquel tiempo, los institutos de información eran una práctica poco común dentro del sistema de las Naciones Unidas, pero la falta de datos a nivel global exigía su establecimiento.

Otro de los resultados fue la propuesta de establecer un fondo voluntario para ayudar a la instrumentación del Plan de Acción Mundial adoptado en la Conferencia de 1975. Si bien la idea se exploró, tuvo que ocurrir la segunda conferencia mundial sobre la mujer de Copenhague para que los planes se concretaran. De este modo, en 1984 nació el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) como parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el mandato de asegurar el involucramiento de las mujeres en las actividades de desarrollo.¹⁰³

Cinco años más tarde, la tercera conferencia sobre la mujer en Nairobi resultó en la creación de la División para el Adelanto de la Mujer (DAW, por sus siglas en inglés) que sirvió como secretariado de la CSW hasta la creación de ONU Mujeres. Por último, con la conferencia de Beijing de 1995, se creó la Oficina del Asesor Especial en cuestiones de Género (OSAGI, por sus siglas en inglés) con la misión de dar seguimiento a los temas de género y proporcionar consejo a los altos mandos de las Naciones Unidas. Originalmente, la Oficina se encontraba

¹⁰³ La conferencia de Copenhague se reunió en 1980. Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, *op. cit.*, pp. 9-10.

dentro de la Secretaría General de la ONU. No obstante, en 1997, el recién llegado secretario general, Kofi Annan, decidió mover a OSAGI al ECOSOC, reduciendo su importancia.¹⁰⁴

A pesar de la multiplicad de cuerpos creados, el único que cuenta con mandato legal es la CEDAW. De la convención se desprende el Comité, encargado de monitorear su implementación, y que consta de 23 expertos de todo el mundo.¹⁰⁵ En 1986 se fortaleció su mandato aumentando la frecuencia de sus reuniones y, en 1994, se asignó a la primera relatora especial sobre violencia contra las mujeres. Los relatores especiales son expertos independientes que tienen como misión examinar, monitorear, aconsejar y reportar públicamente la situación mundial sobre un tema específico. En la reducción de la “violencia contra las mujeres” también ha sido de relevancia el relator especial sobre tráfico de personas y la Oficina de la Representante Especial sobre Violencia Sexual en Conflictos, que el secretario general creó en 2010.

Los esfuerzos por erradicar la violencia contra las mujeres han permeado en toda la organización, no sólo en sus órganos especializados. Cada año, la Asamblea General de las Naciones Unidas discute la discriminación y violencia contra las mujeres en su tercera comisión, destinada a los asuntos sociales, humanitarios y culturales.¹⁰⁶ De manera similar, las entidades con sede en Ginebra han reforzado el marco normativo en esta materia. En 2009, México y Colombia presentaron un proyecto de resolución sobre la discriminación contra mujeres y niñas en el Consejo de Derechos Humanos —que reemplazó a la Comisión en

¹⁰⁴ *Ibid.*, p.10.

¹⁰⁵ Aunque la Convención es el instrumento legal más importante contra la discriminación a la mujer; feministas la tachan de ineficiente, señalando algunas de sus debilidades: 1) el enorme número de reservas que los estados firmantes han hecho; 2) la frágil implementación al no contar con mecanismos de ejecución como otros convenios en materia de DDHH; 3) la falta de recursos del Comité; y, 4) la escasa publicación de reportes. Véase: Shazia Qureshi, “Progressive Development of Women’s Human Rights in International Human Right Law and within United Nations System”, *Journal of Political Studies*, vol. 19, núm. 2, 2012, pp. 111-124.

¹⁰⁶ Biblioteca, “Documentación de la ONU: Asamblea General. Comisiones Principales”, research.un.org/es/docs/ga/committees, consultado el 4 de diciembre de 2019. .

2006—. En el segundo año en que dicha resolución se presentó, los países del consejo acordaron mandar el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica de las Naciones Unidas, conformado por cinco expertas independientes. Estas instancias tienen un papel fundamental, pues sus investigaciones son rutinarias y autónomas, lo que permite un seguimiento constante del tema al rededor del mundo.¹⁰⁷

La relevancia que la agenda adquirió en estos dos mecanismos multilaterales se debe a los grandes avances en la década de los noventa; entre ellos el tardío reconocimiento de que los derechos de las mujeres debían enmarcarse en las discusiones sobre derechos humanos durante la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos de 1993. Lo anterior permitió que, sin obviar sus particularidades, la lucha por la igualdad se entendiera como un asunto que concierne a todos. Esta cuestión tomó fuerza al cierre de la Conferencia de Beijing en 1995, donde la entonces primera dama de Estados Unidos, Hillary Rodham Clinton, enunció la emblemática frase “los derechos de las mujeres son derechos humanos”.¹⁰⁸

La historia del término “violencia contra las mujeres” tiene ciertos paralelismos con el desarrollo general de la agenda de derechos de las mujeres en el sistema de las Naciones Unidas.¹⁰⁹ A la vez, su inserción en el panorama internacional ha enfrentado dificultades propias. Por ejemplo, la trascendental Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su momento no hizo mención específica del concepto “violencia contra las

¹⁰⁷OHCHR, “Special Procedures of the Human Rights Council”, www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx, consultado el 29 de octubre de 2019.

¹⁰⁸ Shazia Qureshi, *op. cit.*, p. 113.

¹⁰⁹ Jauk, por ejemplo, distingue cinco etapas. 1) 1945-62, cuando se asentaron los fundamentos legales de los derechos de las mujeres; 2) 1963-1975, cuando se empezó a discutir el tema de la mujer y el desarrollo; 3) 1976-85, década caracterizada por la década para la mujer; 4) 1986-96, cuando los esfuerzos en discutir la igualdad, el desarrollo y la paz se enfatizaron; y, 5) 1996-2006, cuando la ONU comenzó a discutir la relevancia de las mujeres en las negociaciones post-conflicto dado el contexto post Guerra Fría. Además, los objetivos del Milenio puestos en marcha desde 2000 incluyeron la igualdad de género como una de las 8 metas a 2015. Daniela Jauk, *op. cit.*, p. 5.

mujeres”. Con los años, el Comité CEDAW ha hecho uso de su competencia para integrar asuntos originalmente no contemplados en la Convención; gracias a estos esfuerzos, hoy, la violencia contra las mujeres es una adición remedial al artículo 1º de la CEDAW, haciendo que la definición de “discriminación” provista incluya la violencia de género como un fenómeno que aqueja, de manera desproporcionada, a las mujeres.¹¹⁰

El régimen internacional que incorpora a los derechos de las mujeres ha evolucionado muy poco; se ha adherido al entendimiento de la igualdad como no-discriminación, en lugar de un esencial derecho humano. Lo mismo ha sucedido con el concepto de violencia contra las mujeres. En su momento, atar la definición de este concepto al combate de la discriminación fue un paso importante para añadirlo a la agenda internacional; no obstante, en la práctica, la violencia es menos un producto de la discriminación y más un resultado de las relaciones de poder y dominación.¹¹¹

Estas críticas demuestran que los ambientes universal, general y específico no están aislados. El régimen internacional de derechos humanos ha evolucionado con base en una política liberal, estructuralmente incompatible con la integración de los derechos de las mujeres.¹¹² La ausencia del concepto “violencia contra las mujeres” en el texto original de la CEDAW se debe, por una parte, a la falta de reconocimiento de este tipo de acciones como un

¹¹⁰ Andrew Byrnes, “Article 1”, en Marsha A. Freeman, Christine Chinkin y Beate Rudolf (eds.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 68.

¹¹¹ Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, *op. cit.*, p. 35.

¹¹² Shazia Qureshi, *op. cit.*; Hilary Charlesworth, “Feminist Critiques of International Law and their Critics”, *Third World Legal Studies*, vol. 13, núm. 1, 2001, pp. 1-16; Hilary Charlesworth, “The Hidden Gender of International Law”, *Temple International and Comparative Law Journal*, vol. 6, núm. 1, 2001, pp. 93-102; Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, *op. cit.*

fenómeno estructural y, por otra, a la inexistencia del propio concepto cuando la Convención se redactó.¹¹³

De hecho, durante las discusiones sobre el artículo 6 de la CEDAW, Bélgica propuso incluir las palabras “ataques a la integridad física de la mujer”, argumentando que el respeto a la integridad física es un elemento indispensable de la dignidad humana. Sin embargo, la mayoría decidió destinar el artículo 6 al tráfico y prostitución. El fin era llevar estos dos últimos conceptos al campo de los derechos humanos y responsabilizar al estado por la permanencia de estas prácticas, sin tener en cuenta las demás acciones constitutivas de la violencia contra las mujeres.¹¹⁴ De modo que, la versión actual de la convención versa:

Artículo 6. Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.¹¹⁵

Fue hasta el final de la década de la mujer, en 1985, cuando el concepto finalmente adquirió fuerza. En un inicio se percibió, primordialmente, como un asunto de justicia y prevención del crimen, reduciendo la complejidad de la violencia a los aspectos privados, las riñas entre cónyuges y popularizando el concepto “violencia doméstica”. Tras la conferencia de Copenhague, en 1980, se adoptó una resolución sobre violencia en la familia y “mujeres maltratadas” (*battered women*), inventando un lenguaje que los activistas más progresistas hoy rechazan por revictimizar a las mujeres y por tratar al problema como un asunto de salud pública antes que de derechos humanos.¹¹⁶

¹¹³ Christine Chinkin, “Violence against Women”, en Marsha A. Freeman, Christine Chinkin y Beate Rudolf (eds.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 444.

¹¹⁴ Janie Chuang, “Article 6”, en Marsha A. Freeman, Christine Chinkin y Beate Rudolf (eds.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 170-196.

¹¹⁵ Economic and Social Council, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW), *op. cit.*

¹¹⁶ UN Library, “Report of the World Conference of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace”, reporte, 14-30 de julio de 1980, digitallibrary.un.org/record/36306, consultado el 9 de diciembre de 2019, p. 67.

Pero, incluso cuando las resoluciones seguían sin dar en el clavo sobre cómo categorizar la violencia contra las mujeres, la visibilización que logró la segunda conferencia mundial resultó en la creación de cuerpos para la atención a dicho fenómeno, como el Comité de Prevención y control criminal.¹¹⁷ Estos avances crearon una oleada de discusiones. En 1982 el ECOSOC, bajo recomendación de la CSW, adoptó la Resolución 1982/22 para denunciar abusos inhumanos a mujeres y niños.¹¹⁸ Más tarde, en 1985, en la Conferencia de Nairobi se discutió la situación de las “mujeres abusadas” como tema prioritario, pues “la violencia por razones de género había aumentado y se hacían imprescindibles los esfuerzos por hablar sobre las diversas formas de violencia que viven las mujeres en su vida cotidiana”.¹¹⁹

No obstante, la ambivalencia continuaba. Aunque en 1985 la Asamblea General adoptó su primera resolución sobre violencia doméstica, no se habló sobre la forma particular en que las mujeres la sufren. Además, el concepto se comenzó a tergiversar, tildando a la violencia como un problema exclusivo del “subdesarrollo”, de las “sociedades tradicionales”, que en ojos de ciertas feministas occidentales, aún no alcanzaban el progreso necesario para eliminar prácticas como la mutilación genital. Movimientos civiles trabajaron duro para socializar la naturaleza de la violencia. A esto se añadió el esfuerzo institucional con el reporte especial de 1989, donde se encuentra que “la violencia contra las esposas es resultado de la creencia, presente en todas las culturas, de que los hombres son superiores y que las mujeres son sus posesiones”.¹²⁰ No obstante, todavía en las discusiones de este milenio, diversas

¹¹⁷ Christine Chinkin, *op. cit.*, p. 445.

¹¹⁸ Joan Fitzpatrick, “The Use of International Human Rights Norms to Combat Violence Against Women”, en Rebecca J. Cook (ed.), *Human Rights of Women. National and International Perspectives*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1994, p. 536.

¹¹⁹ UN Library, Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace, reporte, 15-26 de julio de 1985, disponible digitallibrary.un.org/record/113822, consultado el 9 de diciembre de 2019, p. 70.

¹²⁰ Christine Chinkin, *op. cit.*, pp. 445-446.

naciones se oponen a tratar la violencia doméstica en las resoluciones, pues consideran que lo sucedido en el seno familiar no le concierne al estado.¹²¹

La conferencia mundial de derechos humanos de 1993 fue la plataforma ideal para vincular el derecho a una vida libre de violencia contra las mujeres como un asunto de derechos humanos. La CEDAW anticipó esta oportunidad y, desde 1989 sugirió a los estados incluir en sus reportes la legislación para erradicar la violencia contra las mujeres.¹²² En 1991, se comenzó a discutir la Recomendación General 19, en el afán de complementar la Convención.¹²³ La propuesta permitió alejar la narrativa del concepto “violencia doméstica” y relacionarla con la discriminación por razones de sexo. Estos esfuerzos llegaron a definir el concepto “violencia por razones de género” como todas las formas de acoso sexual y explotación que son incompatibles con la dignidad y el valor del ser humano.¹²⁴

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las mujeres (DEVAW) de 1993 dejó de ver a las mujeres como víctimas y las reconoció como personas a quienes se les han violado sus derechos; responsabilizaba a los estados por no cumplir sus obligaciones de garantía.¹²⁵ El histórico documento también reconoce que la violencia es consecuencia del

¹²¹ Entre los países que se rehúsan a regular la violencia doméstica se encuentran algunos en África como la República Democrática del Congo, Sudan del Sur, la República del Congo, Costa de Marfil, Chad, Burkina Faso, Camerún, Marruecos, Guinea, Gabón, Eritrea. En Medio Oriente, algunos ejemplos son Irak, Irán, Myanmar, Qatar, Oman, Siria, Yemen, Armenia y, en América Latina, Haití. World Atlas, “Countries without Laws against Domestic Violence”, www.worldatlas.com/articles/nations-without-domestic-violence-regulation.html, consultado el 23 de octubre de 2019.

¹²² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Recomendación general N. 12”, recomendación, 1989, tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_5831_S.pdf, consultado el 9 de diciembre de 2019.

¹²³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Recomendación general N. 19”, recomendación, 1992, tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_S.pdf, consultado el 9 de diciembre de 2019.

¹²⁴ Christine Chinkin, *op. cit.*, pp. 447-448.

¹²⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, sin votación, la Declaración con la resolución 48/104 del 20 de diciembre de 1993. El documento es un complemento de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Declaración y Programa de Acción de Viena. Asamblea General, “Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las mujeres”, declaración, Nueva York, 1993, www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2018.pdf, consultado el 12 de noviembre de 2019.

patriarcado, una manifestación de las relaciones de poder por las que los hombres han buscado dominar y discriminar a las mujeres.¹²⁶ Con ello, la DEVAW se convirtió en el primer documento internacional que explicitó las causas de la violencia contra las mujeres.¹²⁷

Después de estos avances, la importancia del concepto continuó incrementando. En 1995 la Declaración de Beijing designó la violencia como un área de preocupación crítica. Desde entonces, las reuniones anuales de la CSW han otorgado espacios para discutir las diversas facetas de la violencia contra las mujeres y su prevención.¹²⁸ Adicionalmente, en 1996 se convocó, por primera vez, la Red Interinstitucional sobre la Mujer y la Igualdad de Género (IANWGE, por sus siglas en inglés) que reúne a 25 entidades del sistema de las Naciones Unidas para incrementar la coordinación de los esfuerzos en materia de género. Bajo la dirección de ONU Mujeres, la red apoya una fuerza operativa (*task force*) sobre violencia contra las mujeres, cuya finalidad es el fortalecimiento de los esfuerzos sistémicos y nacionales para preparar, implementar, monitorear y evaluar proyectos locales de erradicación de tal violencia.¹²⁹

Continuando con los esfuerzos de instrumentación, en 1997, se creó el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para apoyar acciones de erradicación de la violencia contra las mujeres, único mecanismo multilateral que conjunta esfuerzos gubernamentales y de la sociedad civil para combatir el fenómeno. De 1997 a 2011 el Fondo distribuyó 60 millones de dólares a 317 iniciativas. A pesar de esta labor, el Fondo presenta varios problemas. En primer lugar, la demanda de préstamos supera sus capacidades; entre 2009 y 2010, el Fondo sólo logró ayudar a 2.4% del total de proyectos que participaron en su convocatoria. En segundo lugar,

¹²⁶ Luisa Blanchfield, “United Nations System Efforts to Address Violence Against Women”, *Congressional Research Service*, reporte para el Congreso, RL34518, 2011, p. 5.

¹²⁷ Christine Chinkin, *op. cit.*, pp. 448,451. Aunque la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las mujeres no es un instrumento vinculante, al ser una resolución de la Asamblea General es aplicable a todo estado miembro de la ONU, incluso para aquellos que nunca firmaron la CEDAW.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 449.

¹²⁹ Luisa Blanchfield, *op. cit.*, p. 8.

la distribución del dinero parece seguir la lógica de los proyectos de desarrollo, porque prioriza a las regiones comúnmente receptoras de ayuda. También entre 2009 y 2010, el Fondo destinó 29% de sus recursos a África, 26% a Asia Pacífico, 20% a América Latina y el Caribe, ignorando que la violencia contra las mujeres también está presente en áreas como América del Norte y Europa.¹³⁰

Los esfuerzos no han cesado en el nuevo milenio y el tema se ha mantenido en la agenda internacional a pesar del cambio de dirigentes. En julio de 2006, Kofi Annan publicó el “Estudio a fondo sobre todas las Formas de Violencia contra las mujeres”. La investigación mostró un panorama estadístico de los tipos de violencia, sus causas y consecuencias, además de evaluar los esfuerzos del sistema para atender el problema. En respuesta a dicho informe, la Asamblea General adoptó la Resolución 61/143 que llamó a los estados miembros y al secretario general a intensificar los esfuerzos para garantizar a las mujeres del mundo una vida libre de violencia.¹³¹

Dos años más tarde, el nuevo secretario general, Ban Ki-moon, lanzó la campaña *UNITE to End Violence Against Women* (2008-2015), con el objetivo de concientizar sobre la violencia contra las mujeres y que los tomadores de decisiones tuvieran presente la necesidad de prevenirla y erradicarla.¹³² Al *momentum* se unieron las históricas resoluciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad (62/134 y 1325, respectivamente) que buscaban eliminar la violación y otras formas de violencia sexual, además de discutir el papel de la mujer en los

¹³⁰ *Ibid.*, p. 7. Tema que se continuará discutiendo en el tercer capítulo. Véase *infra*, p. 59.

¹³¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Estudio a Fondo sobre todas las Formas de Violencia contra las mujeres”, reporte del Secretario General, A/61/122, 6 de julio de 2006, documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/419/77/PDF/N0641977.pdf?OpenElement, consultado el 9 de diciembre de 2019; Asamblea General de las Naciones Unidas, “Intensificación de los esfuerzos para erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres”, resolución, A/RES/61/143, 30 de enero de 2007, documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/503/04/PDF/N0650304.pdf?OpenElement, consultado el 9 de diciembre de 2019.

¹³² Luisa Blanchfield, *op. cit.*, p. 6.

temas de paz y seguridad.¹³³ Como resultado, para 2011, 36 entidades de las Naciones Unidas trabajaban en conjunto sobre la violencia contra las mujeres, coordinadas por ONU Mujeres.¹³⁴

Hasta ahora se ha analizado el avance de los instrumentos del régimen de derechos de las mujeres, pero poco se ha mencionado sobre las ideas que han germinado en su interior. El feminismo ha sido el movimiento detrás de los logros respecto a los derechos de las mujeres; no obstante, es necesario distinguir que, dentro de este, ha habido olas históricas y cohabitan diferentes subgrupos con premisas, ideas y motivaciones que divergen. Por ejemplo, algunas feministas de la tercera ola han criticado la lucha de los derechos de las mujeres dentro de las Naciones Unidas por estar diseñada para un estrecho perfil de “mujer”, con una visión universalista de los derechos y juzgando a las comunidades tradicionales o religiosas como retrasadas:

El feminismo de las Naciones Unidas es un monocultivo del feminismo liberal occidental, donde las mujeres de élite, mujeres de las nuevas diásporas con posibilidades de movilidad social ascendente –generalmente académicas– se unen con sus pares del mundo “en desarrollo” para celebrar una nueva “cultura” global, comúnmente en el nombre de las mujeres de las clases bajas.¹³⁵

El feminismo de las Naciones Unidas tiene influencias de la segunda ola histórica y del feminismo liberal. A. J. Halley y Darren Rosenblum sintetizan la esencia de la organización en el concepto “feminismo universal”.¹³⁶ Este se caracteriza por tener una agenda estructuralista que integra, por un lado, al feminismo global y, por otro, al feminismo liberal. El primero se

¹³³ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Eliminación de la violación y otras formas de violencia sexual en todas sus manifestaciones, especialmente en situaciones de conflicto y situaciones análogas”, resolución, A/RES/62/134, 7 de febrero de 2008, www.cinu.mx/minisitio/unete/A_RES_62_134.pdf, consultado el 9 de diciembre de 2019; Consejo de Seguridad, 1325, resolución, S/RES/1325, 31 de octubre de 2000, www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/1759.pdf, consultado el 9 de diciembre de 2019.

¹³⁴ Luisa Blanchfield, *op. cit.*, p. 5.

¹³⁵ Gayatri Chakravorty Spivak, “Woman as Theatre: United Nations Conference on Women, Beijing, 1995”, *Radical Philosophy*, vol. 75 (1996), citada en Margot Baruch, *op. cit.*, p. 38.

¹³⁶ Janet Halley, *Split Decisions. How and Why to Take a Break from Feminism*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2006; Darren Rosenblum, “Unsex CEDAW, or What’s Wrong with Women’s Rights”, *Columbia Journal of Gender and Law*, vol. 98, 2011, p. 96.

refiere a la facción del movimiento que ha aprendido a participar en las discusiones dentro de las Naciones Unidas, a hablar el lenguaje de la gobernanza y sentarse en la mesa de negociación para impulsar su agenda; es un movimiento que desea gobernar y tiene el poder para hacerlo.¹³⁷ Las conferencias mundiales sobre la mujer proporcionaron recursos a este segmento del feminismo, pues le permitieron adquirir conocimiento institucional y habilidades para lidiar con los procedimientos y las agendas de las Naciones Unidas.¹³⁸

El feminismo liberal es una visión occidental que lucha por la igualdad entre hombres y mujeres como la meta social y legal más importante. La corriente captura ideas de la segunda ola del feminismo y ha sido ampliamente criticada por tener una visión monolítica de “la mujer”, sin tomar en consideración las desigualdades dentro del grupo, ni abogar por la necesidad de derrocar al sistema patriarcal. Además, se le ha atacado por incorporar la agenda de género con la fórmula *add and stir* (añada [mujeres] y revuelva) o, lo que es lo mismo, considerar que la simple participación de la mujer en los procesos de toma de decisión logrará los cambios sustanciales necesarios para solucionar problemas estructurales.¹³⁹

El feminismo liberal ha tenido cambios con el tiempo. En la década de los años noventa, la facción incorporó a segmentos del feminismo radical: el cultural y de poder, ambos defendidos y desarrollados por Catherine MacKinnon. El feminismo cultural diferencia “la esencia femenina” como pacífica, maternal, cuidadosa y busca reevaluar las relaciones de cuidado y de la mujer con la sexualidad. Este entendimiento estaba presente en los discursos de Kofi Annan, quien consideraba a las mujeres “instintivamente [...] menos jerárquicas, más

¹³⁷ Janet Halley, *op. cit.*, pp. 20-22.

¹³⁸ Jain Devaki, “Bringing Women’s Perspectives into UN Reform Processes”, 2006, www.devakijain.com/pdf/jain_bringingperspective.pdf, consultado el 8 de octubre de 2019.

¹³⁹ Itziar Ruíz-Giménez Arrieta, “Mujeres, paz y seguridad: controversias feministas en torno a la paz liberal”, en Caterina García Segura (ed.), *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo*, Madrid, Tecnos, 2016, p. 358.

cooperativas y colaborativas que los hombres, y más inclinadas al consenso y compromiso, así como proclives a la superación de divisiones étnicas, políticas y/o culturales”.¹⁴⁰

Es aquí donde se incorpora el feminismo de poder que caracteriza la sexualidad masculina como un problema social, por ser una práctica de dominación. La combinación de estas interpretaciones sugiere que la reivindicación de lo femenino haría posible la reforma legal con el fin de lograr la igualdad.¹⁴¹ Estos elementos están mayoritariamente presentes en las Naciones Unidas, aunque también permean otros discursos propuestos por la miríada de actores que participan en las negociaciones normativas y los principios que defienden.

Uno de los temas emblemáticos para observar las luchas por el lenguaje consensuado es el uso del concepto “género”, de gran relevancia para los debates sobre “violencia contra las mujeres”. Algunos miembros son reticentes a discutir términos como sexualidad e identidad sexual en los espacios de las Naciones Unidas, por temor a que con ello se introduzca la posibilidad de reconocer los derechos de ciertas minorías, como la comunidad LGTBTTT+.¹⁴² Pero “género” no siempre ha estado atado a esa agenda; en realidad, apareció en las recomendaciones generales de la CEDAW en 1989. En un inicio, se utilizó de forma intercambiable a “sexo”, haciendo referencia a la mujer y promoviendo la recolección de estadísticas sobre las diferencias cualitativas de sus derechos en relación con los hombres.¹⁴³

Pero, el uso de la palabra en las reuniones preparatorias para la Conferencia de Beijing alarmó a algunas delegaciones.¹⁴⁴ Cuando algunos representantes intentaron sustituir el

¹⁴⁰ Swanee Hunt, “The Critical Role of Women Waging Peace”, *Columbia Journal of Transnational Law* 41, núm. 3 (2003), p. 563, citado en Itziar Ruiz-Giménez Arrieta, *op. cit.*, p. 347.

¹⁴¹ Janet Halley, *op. cit.*

¹⁴² Daniela Jauk, *op. cit.*, p. 35. Véase también Doris E. Buss, “Finding the Homosexual in Women’s Rights”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 6, núm. 2, 2016, pp. 257-284.

¹⁴³ Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, *op. cit.*

¹⁴⁴ El lenguaje acordado (*agreed language*) comienza a negociarse antes de la reunión; con ello se formula un borrador de conclusiones. Las delegaciones tienen la posibilidad de sugerir cambios al lenguaje. El *staff* de ONU Mujeres se encarga de actualizar las conclusiones tentativas, creando un “borrador compilado”.

concepto “sexo” a “género”, una gran oposición se levantó —encabezada, principalmente, por actores con una agenda religiosa, como la Santa Sede, ficha fundamental para la eliminación de este lenguaje.¹⁴⁵ Actualmente, la CEDAW reconoce que el término “sexo” se refiere a las diferencias biológicas entre hombre y mujer, mientras “género” apunta a las identidades socialmente construidas, a los atributos y papeles para las mujeres y hombres. “Género” también se relaciona con los significados sociales y culturales que resultan en relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres.¹⁴⁶

Esto ha provocado un quiebre en el lenguaje. El concepto “violencia de género” o “por razones de género” en ocasiones se utiliza para referir a “violencia contra las mujeres”; no obstante, el último representa el concepto comúnmente usado. En la base de datos virtual de ONU Mujeres se encuentran 1,817 resultados para “violencia contra las mujeres” y 918 para las búsquedas de “violencia por razones de género”. En estas búsquedas las regiones que más arrojan resultados son África (191/139, respectivamente) y Asia (226/98), seguidas por América Latina (147/87) y Europa (159/79). Los estados árabes y el norte de África cuentan con pocos registros (96/75).¹⁴⁷

Charlesworth y Chinkin consideran que las organizaciones internacionales tienden a “domar” las ideas feministas al traducirlas en ideas institucionales; debido a esto, se hace imprescindible la participación de la sociedad civil que impida que se comprometa el poder transformativo del lenguaje.¹⁴⁸ En este sentido, la creación de ONU Mujeres se puede leer de

¹⁴⁵ Daniela Jauk, *op. cit.*, p. 37. El lenguaje acordado lee “*Gender needs to be interpreted and understood as it was in ordinary, generally accepted usage*”.

¹⁴⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, recomendación, 2010, www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8338.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2012/8338, consultado el 10 de diciembre de 2019.

¹⁴⁷ Resultados obtenidos de la búsqueda en el sitio de ONU Mujeres en inglés, consultado el 10 de diciembre de 2019 en: www.unwomen.org/en/search-results?keywords=violence%20against%20women; www.unwomen.org/en/search-results?keywords=gender%20based%20violence.

¹⁴⁸ Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, *op. cit.*, p. 2.

muchas formas: por una parte, constituye una rigurosa institucionalización que puede oscurecer los procesos políticos al favorecer los procesos estandarizados, como la eliminación de un concepto que causa controversias (*i.e.* “género”) para llegar a acuerdos y compromisos que involucren a la mayor cantidad de actores posibles.

Por otra, la institucionalización afecta a las organizaciones civiles que participan en la lucha transnacional por los derechos de las mujeres. A esta relación nos referiremos en el siguiente capítulo, pues cabe cuestionar: ONU Mujeres, ¿ha servido para canalizar y dar espacios a la sociedad civil organizada o, por el contrario, ha cuarteado la voz que históricamente tuvieron las asociaciones en la lucha por los derechos de las mujeres?

Por último, también queda pendiente conocer el papel que tienen las burócratas de la nueva entidad en el uso del lenguaje y las nuevas configuraciones políticas que alteran el ámbito normativo. Por esta razón, en el siguiente capítulo discutiremos el perfil de los actores dentro de la organización y trataremos de dilucidar en qué medida la adquisición de influencia ha proporcionado autonomía para avanzar sus ideas en la lucha por los derechos de las mujeres.

CAPÍTULO II

LA DOBLE COOPTACIÓN DE FEMINISTAS DEL SUR GLOBAL Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA REPRESENTATIVO EN LA DEFINICIÓN DE “VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES”

Joanne Sandler fue Directora Ejecutiva Adjunta de Programas para el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) entre 2001 y 2010. Su trayectoria como promotora de los derechos de las mujeres data de mucho tiempo atrás; en 1999, Sandler intentó organizar una videoconferencia global sobre la violencia contra las mujeres durante la Asamblea General. Su propuesta enfrentó muchas trabas, como bloqueos para usar el recinto y avisos que la alentaban a tener precaución con el contenido que se expondría para no estigmatizar a países presentes en la Asamblea ni perjudicar la imagen Kofi Annan, quien fungía como secretario general.

En su artículo sobre las estrategias para burócratas feministas, en coautoría con Aruna Rao, Sandler remarca que todas estas medidas tenían como prioridad cuidar el prestigio de las Naciones Unidas, en lugar de preocuparse por las mujeres y niñas víctimas de una práctica sistemática.¹⁴⁹ Durante su gestión, Sandler aprendió que, para impulsar temas de género en la organización, era necesario contar con una red de actores que capitalizara la presión del activismo externo e incorporara a aliados al interior. En la preparación de la videoconferencia de 1999, el subdirector del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y una integrante del Consejo de personal fueron piezas clave, haciendo llamadas y aconsejando sobre

¹⁴⁹ Joanne Sandler y Aruna Rao, “Strategies of Feminist Bureaucrats: United Nations Experiences”, *Institute of Development Studies*, núm. 397, 2012, pp. 17-18.

qué palancas usar para concretar el evento.

En el multilateralismo, organizar un evento en el seno de un foro de relevancia puede tener como resultado colocar un tema en la agenda. Esto fue lo que sucedió en la experiencia de Sandler: a pesar de los contratiempos previos, la conferencia tuvo una gran convocatoria, llamando la atención de Kofi Annan. El secretario general se reunió veinte minutos con las activistas que participaron. El diálogo se extendió más de lo planeado, permitiendo que las activistas expusieran sus testimonios y logrando que el concepto “violencia contra las mujeres” adquiriera preeminencia en la administración de Annan.¹⁵⁰

El testimonio ejemplifica la multiplicidad de actores que intervienen en los procesos dentro de las Naciones Unidas, así como los intereses que se toman en cuenta, los juegos de influencia, las estrategias necesarias para introducir temas y la necesidad de crear redes para impulsar agendas. Por esta razón, presentar a los actores que participan en la negociación del concepto “violencia contra las mujeres” es fundamental para comprender qué ha pasado con su definición desde la creación de ONU Mujeres. Este capítulo mostrará que la institucionalización ha mantenido la influencia de los agentes estatales, mientras ha provocado tendencias incluyentes y excluyentes que afectan la capacidad de incidencia de otros, como las burócratas, directoras ejecutivas y grupos de la sociedad civil.

Como se adelantaba en la introducción, la propuesta de Robert Cox y Harold Jacobson esquematiza la complejidad de las organizaciones internacionales (OI) al entenderlas como órganos políticos. En sus palabras, “[las organizaciones internacionales] se interpretan como un sistema de interacción que incluye a todos los actores que participan de manera directa en la toma de decisiones y, también, a los oficiales o individuos que determinan activamente la postura de dichos participantes” o, en otras palabras, que dictan los ejes rectores de las

¹⁵⁰ *Loc. cit.*

intervenciones.¹⁵¹ Así, las organizaciones internacionales se asemejan a los cuerpos legislativos nacionales por la participación de representantes de diversos intereses. La peculiaridad de los entes internacionales es el formato de “conferencia” en el que sólo participan estados.

Las secciones de este capítulo responden a la propuesta de Cox y Jacobson que clasifica a los diferentes tipos de actores dentro de las instituciones en dos sistemas.¹⁵² El primero, el sistema participativo, se conforma por aquellos directamente involucrados en la toma de decisiones de la organización. Entre ellos se encuentran los agentes encargados de hacer funcionar a la organización internacional, como su junta ejecutiva o su personal administrativo.

El segundo sistema, el representativo, incluye a todas las delegaciones comisionadas por organizaciones más grandes, como los estados, ONG y otras OI; es decir, son colectivos cuya misión central no está directamente vinculada con el funcionamiento de la organización, pero que la utilizan como foro para participar y, por tanto, seleccionan a ciertos miembros que representen sus intereses.¹⁵³ Eventualmente, cuando las delegaciones se involucran en la toma de decisiones pasan a ser parte del sistema participativo.

Uno de los aspectos más cautivantes de la política dentro de las organizaciones internacionales es que los actores actúan entre sí, se oponen, pero también crean alianzas para lograr resultados. Se podría pensar que, mientras más abierta sea la organización, más interés

¹⁵¹ Robert Cox y Harold, Jacobson (eds.), *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations*, New Haven, Yale University Press, 1974, p. 16.

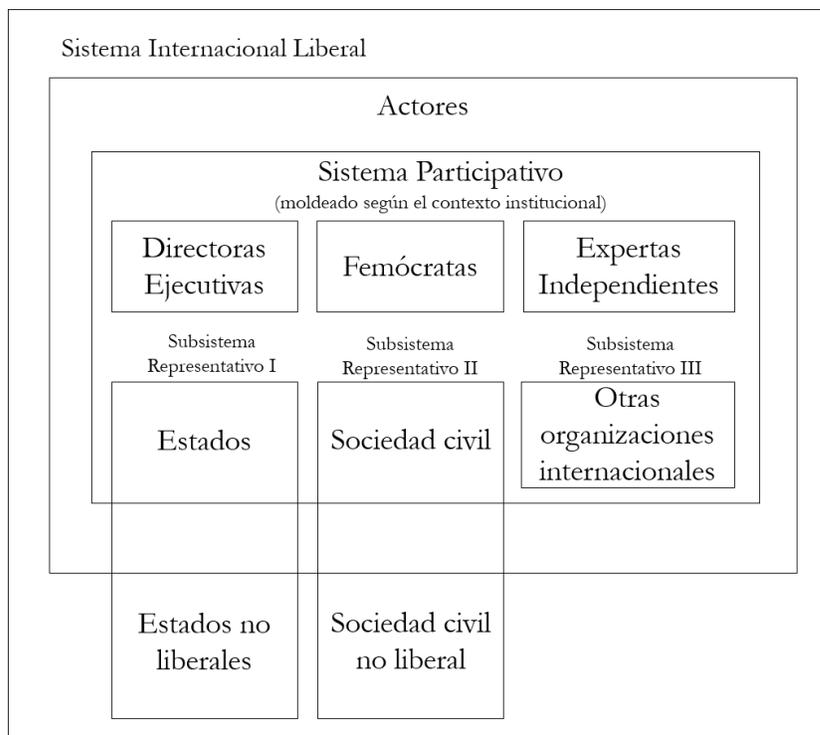
¹⁵² Véase Apéndice I, *infra.*, p. 129.

¹⁵³ Cox y Jacobson explican que los actores de los subsistemas representativos son parte de dos sistemas políticos que se traslapan. Los subsistemas representativos del estado y las ONG son ejemplo de ello. Al no representar a un actor monolítico, las delegaciones designadas deben ejercer su influencia en dos sistemas distintos; en el caso de las delegaciones estatales: el nacional, porque los representantes deben colaborar y antagonizar con otros segmentos del mismo estado; a la vez, en el sistema político internacional, pues debe negociar con sus pares sobre el tema que concierne a la organización. Las ONG, por su parte, pueden incidir como grupos de presión a nivel nacional, impulsando su agenda dentro de la misma representación estatal ante la organización y, a la vez, participar en los foros internacionales. Al ser actores transnacionales con alianzas e influencia propia. Véase: Robert Putnam (Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 42, 1988, pp. 427-460).

habría por crear alianzas; en realidad, los subsistemas son complejos, algunos más susceptibles y otros más penetrables para los constructores de acuerdos. En la creación de alianzas, no sólo es determinante el carácter de la organización, también influye el tema a tratar y las implicaciones que este tiene para los valores, ideologías y objetivos de los actores.

En el caso específico de los derechos de las mujeres, las directoras ejecutivas de ONU Mujeres, la burocracia con incidencia en los asuntos de las mujeres, las y los consejeros individuales forman parte del sistema participativo, porque intervienen en la toma de decisiones. El sistema representativo, por su parte, se conforma por las delegaciones de los estados, las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones internacionales, como se puede apreciar en la Figura 2.

Figura 2. Actores presentes en los procesos de influencia para la definición de “violencia contra las mujeres”



Fuente: elaboración propia, a partir de Robert Cox y Harold Jacobson, *op. cit.*, p. 35

Si bien el esquema anterior se inspira en la teoría de Robert Cox y Harold Jacobson, está adaptado a las particularidades del caso de estudio de este trabajo. Por una parte, se explicita el marco del sistema internacional liberal por las implicaciones que éste tiene para el ambiente universal.¹⁵⁴ El discurso del ambiente no sólo circunscribe lo que sucede en la organización y, por tanto, moldea al sistema participativo, sus contribuciones y las pautas de interacción, sino que funciona como un filtro para definir qué actores pueden participar. Pero, como el diagrama muestra, también hay participantes que se distancian del sistema liberal, ya porque no coinciden con sus valores, ya porque rechazan las estrategias elegidas para materializarlos.

La Figura 2 generaliza a los actores presentes en las negociaciones sobre los derechos de las mujeres. Sobra decir que las personalidades que ocupan y representan a cada tipo de actor no son constantes en el tiempo o en los diferentes foros en los que se ha discutido el concepto “violencia contra las mujeres”. Esta es una de las razones por las que la comparación entre los casos de estudio –la Comisión para el Estatus de la Mujer de 2013 (CSW 57) y el proceso de definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2013 y 2014 –, resulta interesante. Por una parte, los eventos sucedieron en diferentes años y bajo direcciones de ONU Mujeres distintas; por otra, cada foro tiene una naturaleza diferente.

La Comisión para la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) es “el principal órgano internacional intergubernamental dedicado a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer”.¹⁵⁵ Consecuentemente, expertos en derechos humanos con perspectiva de género constituyen a los subsistemas representativos. Esto no necesariamente sucedió durante el proceso de definición de los ODS, pues las delegaciones estaban compuestas por expertos en desarrollo con perfiles variados. Las generalidades, distinciones y

¹⁵⁴ Véase, *supra*, p. 20.

¹⁵⁵ ONU Mujeres, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, www.unwomen.org/es/csw, consultado el 2 de septiembre de 2019.

continuidades entre los actores se discutirán en las siguientes páginas presentando, primero, al sistema participativo y, después, a los subsistemas representativos, así como los retos a los que cada sistema se enfrenta y la forma en la que ambos interactúan.

1. EL SISTEMA PARTICIPATIVO: LAS POSIBILIDADES Y LÍMITES DE LA BUROCRACIA

Las agencias de la ONU y de los departamentos de gobierno son estructuras jerárquicas construidas alrededor de “silos” sectoriales y programáticos, donde la toma de decisiones se concentra en la cima y donde la igualdad de género es una de las muchas prioridades al final de la pirámide organizacional.¹⁵⁶

El núcleo del sistema participativo es la burocracia de la organización. Como el extracto de Sandler y Rao hace notar, las burocracias dedicadas a la promoción de los derechos de las mujeres han enfrentado tres retos: 1) las barreras institucionales que limitan la actuación y el estudio de la mujer; 2) los sesgos en la representación femenil; y, 3) los límites de las burócratas para lograr cambios sociales y políticos. En los siguientes párrafos se describirán, primero, los tres retos antes mencionados. Después, se observará el perfil y los cambios en dos actores de particular relevancia: las directoras ejecutivas y el personal administrativo, agentes prioritarios para evaluar las capacidades e influencia de la organización.

A. ¿Tomar la casa del Amo? Mujeres rodeando barreras institucionales

Las Naciones Unidas son una de las grandes “casas” que las mujeres han tenido que tomar, pues se han visto en la necesidad de crearse espacios, batallando contra estructuras que se planearon bajo regímenes patriarcales, excluyendo a las mujeres para dejarlas en lo doméstico y privado, mientras colocaban a los hombres como amos de todo espacio, por ser los únicos

¹⁵⁶ Joanne Sandler y Aruna Rao, *op. cit.*, p. 27. El concepto de silos en las empresas u organizaciones se entiende como la incapacidad para trabajar eficientemente entre las áreas o unidades de negocio que las integran.

capaces de tomar decisiones “racionales”.¹⁵⁷

La ONU no fue hecha por ni para mujeres; su objetivo original era facilitar la interacción entre estados, tradicionalmente masculinizados. Sólo cuatro de los 160 individuos que firmaron la carta constitutiva de la organización eran mujeres, lo que explica por qué el documento se compromete a “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del *hombre*”, reduciendo la humanidad a este último concepto, “hombre”.¹⁵⁸ No es sorpresa entonces que, en sus más de 70 años de historia, la ONU no haya tenido una secretaria general. Más aún, no fue sino hasta 1987, después de 42 años de su nacimiento, cuando la británica Margaret Anstee, primera mujer en acceder a una posición de liderazgo, tomó las riendas de la oficina de las Naciones Unidas en Viena. En el mismo año, la pakistaní Nafis Sadik haría lo propio en el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU).¹⁵⁹

Aunque las candidaturas de mujeres han aumentado en la carrera para ser secretarías generales, aún hay un largo camino. En 2016, durante la más reciente elección, siete de los 13 candidatos eran mujeres; a pesar del apoyo de la sociedad civil y del testimonio del secretario general saliente, Ban Ki-Moon, exclamando que “ya era tiempo de tener una mujer al frente”, el seleccionado fue el portugués António Guterres.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Kathleen Staudt, “Dismantling the Master’s House with the Master’s Tools? Gender Work in and with Powerful Bureaucracies”, en Kriemild Saunders (ed.), *Feminist Post-Development Thought. Rethinking Modernity, Post-Colonialism and Representation*, Londres, Zed Books, 2002, pp. 57-68.

¹⁵⁸ Margot C. Baruch, *Engendering the UN Architecture: Feminist Advocacy in the Establishment of UN Women*, tesis de maestría en Asuntos Globales, Nueva Jersey, Universidad de Newark, 2012, p. 30. El concepto también tiene una influencia del francés que los denominó *droits de l’homme*, pero la crítica simbólica persiste en el idioma original, pues se pudo tratar de *droits de l’humanité* si la inclusión hubiese sido prioritaria.

¹⁵⁹ Kirsten Haack, “Breaking Barriers? Women’s Representation and Leadership at the United Nations”, *Global Governance*, vol. 20, núm. 1, 2014, p. 38.

¹⁶⁰ BBC News, “Why wasn’t a Woman Elected as UN Secretary General?”, 6 de octubre de 2016, www.bbc.com/news/world-europe-37574307, consultado el 4 de enero de 2019.

B. El papel del “desarrollo” en la integración de las mujeres en la ONU

Durante las tres últimas décadas, la participación de féminas en la ONU ha aumentado de manera lenta y, como veremos más adelante, no del todo consistente. Aun con los pequeños avances hasta ahora obtenidos, la tercera ola del feminismo ha mostrado que no basta con tener a mujeres en posiciones de autoridad, pues los obstáculos estructurales dificultan la debida representación del grupo. Como se vio en el capítulo anterior, el sistema internacional actual tiende a favorecer las latitudes de origen de la “nobleza de Occidente”.¹⁶¹ Por ello, es necesario cuestionar de dónde son las mujeres que trabajan para la ONU, cuáles son los discursos que defienden y a qué mujeres representan.

El “desarrollo” fue la plataforma que se utilizó para colocar los derechos de las mujeres en la agenda de las Naciones Unidas. La retórica atada a este concepto trae consigo una división entre el Norte y Sur global, le asigna roles a cada una de estas partes.¹⁶² Como se exploró en el capítulo anterior, las conferencias de mujeres –que lograron mucho por la agenda normativa– comenzaron en 1975. Estas conferencias incorporaron a mujeres de todo el mundo, vinculando sus necesidades con los proyectos liberales de desarrollo y adoptando el famoso y discutido concepto de “*women in development*” (WID) o mujeres en el desarrollo.¹⁶³

Las críticas al concepto no se hicieron esperar por parte de las feministas neo-marxistas y socialistas; la lógica de los programas con esta visión, aunque pretendía atender las necesidades diferenciadas de las mujeres, pecaba de confiar en la linealidad del desarrollo, haciendo a las mujeres productoras e ignorando el importante papel que ya desempeñaban

¹⁶¹ Véase, *supra*, p. 20.

¹⁶² Véase, por ejemplo, Irene Tinker, *Persistent Inequalities: Women and World Development*, Nueva York, Oxford University Press, 1990; Carol Miller y Shahrashoub Razavi, “From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse”, documento ocasional, *United Nations Research Institute for Social Development*, febrero 1995, pp. 1-51.

¹⁶³ Carol Miller y Shahrashoub Razavi, *op. cit.*, p. 2.

para mantener las economías nacionales a flote.¹⁶⁴ Además, el mismo concepto –las mujeres “en” el desarrollo– denotaba la calidad de las mujeres como “huéspedes” en una casa que no era suya, que se les concedía.¹⁶⁵

Incluso cuando las estudiosas del campo quisieron remediar los daños y utilizar conceptos más “incluyentes” como “*gender and development*” (GAD), siguieron cegadas ante uno de los errores más imperantes: las mujeres del Norte global intentaban utilizar a aquellas del Sur global, de “países en desarrollo”, como objetos de estudio, fascinándose con sus problemas y cotidianidades, sintiéndose con el derecho de hablar por ellas, de utilizar sus historias y pensar soluciones en su lugar.¹⁶⁶ En este sentido, el cambio al concepto “género” también fue criticado. Por una parte, se considera elitista por la poca claridad de su definición y por la dificultad de traducirlo a diversos idiomas. Por otra, ciertas activistas han acusado a la sustitución de ser una movida política que resta poder a la lucha de los derechos de las mujeres y la hace cautiva de instituciones como el Banco Mundial. Dichas entidades aprovechan el concepto para incorporar a la mujer a su visión utilitarista del desarrollo.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Shahrashoub Razavi, “Fitting Gender into Development”, *World Development*, vol. 25, núm. 7, 1997, p. 1114. Las feministas críticas señalan que el concepto WID acepta el discurso de desarrollo basado en el individualismo liberal. Lo anterior resulta del predominio de voces del Norte global en las aulas y en las agencias del desarrollo. La ausencia de mujeres del Sur deja que las prioridades del discurso de desarrollo se mantengan sesgadas y que un puñado de mujeres decida qué es lo que el resto necesita. Véase también: Eva M. Rathgeber, “WID, WAD, GAD: Trends in Research and Practice”, *The Journal of Developing Areas*, vol. 24 (90), pp. 489-502; Achola O. Pala, “Definitios of Women and Development: An African Perspective” *Women and National Development: The Complexities of Change*, Chicago, Chicago University Press, 1997; Kate Young, *Women and Economic Development: Local, Regional, and National Planning Strategies*, Oxford, Berg/ UNESCO Studies in Development Theory and Policy, 1988.

¹⁶⁵ Kathleen Staudt, *op. cit.*, p. 62.

¹⁶⁶ Marnia Lazreg, “Development: Feminist Theory’s Cul-de-Sac”, en Kriemild Saunders (ed.), *Feminist Post-Development Thought. Rethinking Modernity, Post-Colonialism and Representation*, Londres, Zed Books, 2002, p. 124. El capítulo de Roberto de León sobre sus experiencias negociando sobre la 57 CSW y ONU Mujeres coincide en que la retórica sobre violencia contra las mujeres siempre se concentraba en ayudar a las mujeres del Sur global. En él relata una ocasión en la que, al señalar que el Norte aún tenía retos en la materia, una de sus colegas respondió que “aún había mucho por hacer con las mujeres migrantes y refugiadas”, sin concebir que las mujeres oriundas de su país pudieran estar viviendo situaciones de violencia. Roberto de León, “Contribuciones de México a la agenda multilateral de igualdad de Género”, en Guadalupe González, Olga Pellicer y Natalia Saltalamacchia (eds.), *México y el multilateralismo del siglo XXI. Reflexiones a los 70 años de la ONU*, Ciudad de México, Siglo Veintiuno, 2015, p. 319.

¹⁶⁷ Kathleen Staudt, *op. cit.*, p. 62.

Sin embargo, incluir el concepto al lenguaje cotidiano de las grandes organizaciones puede traer ventajas. Mientras algunos acusan a las activistas y burócratas involucradas en este proceso de haber cedido al institucionalismo, otros defienden sus acciones por ser estrategias para traducir las necesidades de las mujeres a un lenguaje comprensible y aceptable para la estructura liberal internacional.¹⁶⁸ A manera de ilustración, Joanne Sandler relata que las tomadoras de decisiones de UNIFEM aprendieron que, cuando hablaban en sus propios términos pocos estaban dispuestos a escuchar, por lo que debían aprovechar oportunidades y conceptos ya establecidos en el sistema de las Naciones Unidas para impulsar sus cometidos.¹⁶⁹

El personal de UNIFEM comprobó lo antes descrito al abogar por la reforma de la arquitectura de género –que, en realidad, tenían años pidiendo– en el marco del Panel de Alto Nivel “*Delivering as One*”, atando la evolución de ONU Mujeres a una agenda de desarrollo. Con este ejemplo, es posible observar que, aunque el ambiente general acota las posibilidades de las evoluciones dentro de la organización, los actores que en ella participan pueden hacer uso de estos factores para conseguir sus intereses, ejerciendo influencia aun cuando sus capacidades son limitadas.¹⁷⁰

C. El poder transformativo de las burocracias, ¿realmente pueden cambiar algo?

El tercer reto de las burocracias internacionales se refiere a su capacidad de transformar el contexto social y político.¹⁷¹ La evaporación de las políticas (“*policy evaporation*”), es decir, “la tendencia a que compromisos sobre políticas de igualdad de género se pierdan, reinterpreten o diluyan mientras transitan dentro de las organizaciones” es uno de los principales retos para

¹⁶⁸ Shahrashoub Razavi, *op. cit.*

¹⁶⁹ Joanne Sandler y Aruna Rao, *op. cit.*, p. 14.

¹⁷⁰ Véase *supra*, p. 24.

¹⁷¹ Véase: Shahrashoub Razavi, *op. cit.*; Hillary Standing, “Gender, Myth and Fable: The Perils of Mainstreaming in Sector Bureaucracies”, *IDS Bulletin*, núm. 35, 2004, pp. 82-88.

lograr cambios dentro de ellas.¹⁷² Los estudios que buscan abrir la caja negra de las instituciones logran alejarse de la interpretación de este fenómeno como un defecto intrínseco de los cuerpos administrativos y buscan las causas del problema.

Los funcionarios internacionales están en tensión permanente entre lógicas políticas y demandas contextuales.¹⁷³ A estas dificultades dentro de las organizaciones se añade la hostilidad e indiferencia que, en ocasiones, produce la lucha por los derechos de las mujeres. Frente a ello, las y los burócratas deben usar todos los medios discursivos a su alcance para cumplir sus metas; sin embargo, esto impide que el “activismo interno”, aquel que sucede dentro de las instituciones, sea transformativo.¹⁷⁴

De hecho, Razavi considera que el papel de los activistas internos es inevitablemente conservador. Para que su labor tenga resonancia y capacidad de lograr cambios, los funcionarios necesitan apoyarse en las activistas fuera de la institución y en la academia que, con su presión política y conocimiento experto, facilitan la redefinición de metas y estrategias de la organización.¹⁷⁵ Una de las teorías sobre la política de experiencia en las organizaciones internacionales propone que la transmisión de conocimiento depende de las características epistémicas del ambiente que habita la burocracia. En su visión, dado que las instituciones tienen capacidad limitada de retroalimentar sus normas con resultados en el terreno requieren de expertos para aumentar su legitimidad.¹⁷⁶

Ahora bien, la politización de los temas no se da simplemente por la colaboración

¹⁷² Hilary Standing, *op. cit.*, p. 82.

¹⁷³ Laura Zamudio González, *Introducción al estudio de las organizaciones internacionales gubernamentales. La pertinencia de una agenda de investigación interdisciplinaria*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2012, p. 102.

¹⁷⁴ Hilary Standing, *op. cit.*, p. 86.

¹⁷⁵ Shahrashoub Razavi, *op. cit.*, p. 1112.

¹⁷⁶ Nils Brunsson, *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Dinamarca, Abstrakt and Lieber, 2002, citado en Christina Boswell, “The Role of Expert Knowledge in International Organizations”, en Annabelle Littoz-Monnet (ed.), *The Politics of Expertise in International Organizations*, Nueva York, Routledge, 2017, p. 23.

entre los actores dentro y fuera de la organización, pues la falta de comunicación entre ellos puede hacer que los de adentro sigan perpetuando jerarquías y desigualdades, mientras los de afuera polarizan al movimiento.¹⁷⁷ Razavi argumenta que es posible comenzar con el juego político desde dentro, pues “derribar la casa del amo con sus herramientas” es una de las muchas estrategias que las burócratas han utilizado a todos los niveles, como se verá en los siguientes apartados.

D. Las directoras ejecutivas, los nuevos e influyentes elementos institucionales

Las dirigentes de las entidades que precedieron a ONU Mujeres se dieron cuenta de la influencia que los directores ejecutivos de otras entidades tenían gracias a su rango jerárquico; por esta razón, sus funcionarias lucharon por investir de poder a la dirigente de la nueva organización. Así, la reforma aprovechó la oportunidad para dar mayor autoridad al puesto.

Las dos mujeres que, hasta ahora, han dirigido la entidad –Michelle Bachelet (2010-2013) y Phumzile Mlambo-Ngcuka (2013-presente)— provienen del Sur global. Esto marca una ruptura, pues en el pasado había una notoria tendencia en los puestos que las mujeres del Sur global ocupaban: mientras ocho de las nueve directoras de INSTRAW venían de países en desarrollo, tan sólo una logró presidir UNIFEM.¹⁷⁸ Comparar la importancia de ambos organismos revela mucho de esta distribución. La primera distinción entre ambos es que, UNIFEM tenía su piso en un edificio de Nueva York e INSTRAW estaba ubicado en Santo Domingo. En las relaciones multilaterales, la dirección postal de una organización tiene una gran relevancia, pues determina la oferta disponible de eventos o el rango de personalidades

¹⁷⁷ Kathleen Staudt, “*op. cit.*”, p. 59.

¹⁷⁸ Véase Anexo II, *infra*, p. 130.

que se pueden encontrar en los pasillos.¹⁷⁹ Por si esto fuera poco, en 2008, UNIFEM tuvo un ingreso de 51, 199,000 dólares (sin contar las contribuciones voluntarias), mientras que el de INSTRAW apenas superó los dos millones de dólares, siendo este el ingreso más alto en su historia.¹⁸⁰

La presencia de mujeres del Sur global en estas entidades también se relaciona con los principios de distribución geográfica que rigen a las Naciones Unidas, una práctica de larga data en la institución para garantizar la equitativa participación de todas las latitudes. A esto se sumaron las cuotas de género en 1986, cuando la Asamblea General estableció que las mujeres debían constituir, al menos, 30% de la representación sujeta a distribución geográfica. Más adelante, en 1990, se alteró el orden de las prioridades, resolviendo que el género y las acreditaciones debían ser criterios primordiales para la contratación, dejando fuera la cuestión geográfica, lo cual abrió nuevas discriminaciones: ahora había más mujeres, pero muy pocas provenían del Sur global.¹⁸¹

Por lo tanto, la selección de mujeres de estas latitudes para liderar ONU Mujeres no se debe meramente a una cuota geográfica: responde a las críticas de académicas poscoloniales que denunciaron su falta de inclusión y, también, a solicitudes expresas de delegaciones de países en desarrollo. Este énfasis estuvo presente en la sesión plenaria que aprobó por consenso la creación de ONU Mujeres; la embajadora Moushira Mahmoud Khattab de Egipto declaró, en nombre del Grupo de los 77 –una coalición de países en desarrollo–, que se

¹⁷⁹ Kenneth W. Abbott, *et al.*, (eds.), *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

¹⁸⁰ UNIFEM, “Informe Anual 2009-2010”, 2010, Nueva York, 2018, consultado el 10 de diciembre de 2019, p. 25; International Research and Training Institute for the Advancement of Women, “The Legacy of INSTRAW in Promoting Rights of Women: A Historical Record of the Institute between 1976 and 2010”, publicación, 2016, p. 75.

¹⁸¹ Kirsten Haack, *op. cit.*, p. 42.

esperaba que la nueva organización estuviera liderada por una mujer del Sur global y que el personal contratado representara a todas las regiones del mundo.¹⁸²

Además, los creadores de la nueva institución acertaron en escuchar las exigencias de la sociedad civil y de los órganos que precedieron a ONU Mujeres sobre el rango que debía tener la directora ejecutiva. La dirigente de UNIFEM solía tener un nivel D-2 en el sistema de las Naciones Unidas; eso quiere decir que, en la jerarquía, estaba por debajo de diferentes directores de departamento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de los directores de las oficinas de vinculación entre Ginebra y Nueva York.

En otras palabras, la directora ejecutiva de UNIFEM al mando de 900 personas, trabajando en 80 oficinas alrededor del mundo, tenía un nivel inferior a un director con 30 personas a su cargo.¹⁸³ Hoy, en cambio, la directora ejecutiva de ONU Mujeres ostenta el título de secretaria general adjunta de las Naciones Unidas y tiene un puesto en el Grupo Superior de Gestión, el órgano de alto nivel presidido por el secretario general que discute cuestiones relacionadas con las políticas, la planificación y el intercambio de información sobre los nuevos problemas internacionales y las cuestiones intersectoriales.¹⁸⁴

Este primer logro demuestra los espacios de interés compartido que las burócratas deben encontrar para impulsar sus agendas con el apoyo de otros actores del sistema. Las funcionarias lograron investir de autoridad a la dirigente uniendo esta petición con la elección de mujeres de países en desarrollo; así, simpatizaron con la prioridad de un segmento de los “principales” de la organización –los países del Sur global.¹⁸⁵ Por otra parte, pudieron vender

¹⁸² United Nations, “General Assembly Adopts Consensus Text on System-Wide Coherence, Establishing Composite Entity –UN Women– to Accelerate Gender Equality Empowerment”, 2 de julio de 2010, www.un.org/press/en/2010/ga10959.doc.htm, consultado el 9 de diciembre de 2019.

¹⁸³ Joanne Sandler y Aruna Rao, *op. cit.*, p. 13.

¹⁸⁴ Secretario General de las Naciones Unidas, “Grupo Superior de Gestión”, www.un.org/sg/es/content/senior-management-group, consultado el 2 de diciembre de 2019.

¹⁸⁵ Bob Reinalda y Bertjan Verbeek (eds.), *Decision Making within International Organizations*, Nueva York, Routledge, 2004, p. 22.

la idea al secretario general, ya que, en esta propuesta que ataba dos intenciones (más poder a una mujer del Sur) Ban Ki-Moon vio una oportunidad de acercarse a las potencias medianas, quienes se habían desligado de la Secretaría General de las Naciones Unidas como resultado de las tendencias oligárquicas que imperaban en el sistema internacional.¹⁸⁶

Lo anterior demuestra que los avances que se lograron en la reforma no siempre estuvieron sujetos al interés por promover los derechos de las mujeres. Las funcionarias tenían que usar sabiamente su influencia para crear alianzas que potenciaran su capacidad de cambio institucional. De este modo, las burócratas lograron desaparecer ciertos obstáculos estructurales que dificultaron la labor de las entidades para el adelanto de la mujer, como el rechazo que las directoras de UNIFEM sufrían en las mesas de discusión de alto nivel. En vista de las modificaciones conseguidas, vale la pena cuestionar ¿qué implica que la directora ejecutiva de ONU Mujeres sea mujer, provenga del Sur global y tenga un mayor rango?

Michelle Bachelet y Phumzile Mlambo-Ngcuka cuentan con distinguidas carreras internacionales, largas trayectorias en su contexto nacional e impresionantes habilidades de liderazgo. Ambas rompieron techos de cristal en sus países, Michelle Bachelet fue la primera presidenta de Chile (2006-2010), Phumzile Mlambo-Ngcuka, primera vice-presidenta de Sudáfrica (2005-2008). Con el nombramiento de Bachelet como primera directora ejecutiva de ONU Mujeres, se abrió una oportunidad sin precedentes: los derechos de las mujeres ahora tendrían mayor posibilidad de entrar en muchas agendas políticas a nivel nacional.¹⁸⁷ La misma Bachelet explicó en una entrevista que su experiencia como dirigente de un país

¹⁸⁶ Bertrand Badie, *Diplomacia del contubernio. Los desvíos oligárquicos del sistema internacional*, Vivianne Jozami (trad.), Sáenz Peña, EDUNTREF, 2013, p. 108.

¹⁸⁷ Joanne *op. cit.*, p. 9.

latinoamericano facilitó el diálogo con otros mandatarios del mundo que, de otro modo, no habrían estado dispuestos a hablar sobre los derechos de las mujeres.¹⁸⁸

Las dos directoras son mujeres del Sur por nacimiento y formación. Bachelet estudió medicina en la Universidad de Chile y estrategia militar en la Academia Nacional de Estudios Estratégicos y Políticos de Chile.¹⁸⁹ Mlambo-Ngcuka, por su parte, cursó la licenciatura en economía en la Universidad de Lesotho y su maestría en la Universidad de Ciudad del Cabo.¹⁹⁰ Sin embargo, no se puede obviar que ambas pertenecen a una élite con capital cultural y oportunidades de preparación profesional. Después de vivir difíciles circunstancias en Chile, Bachelet continuó sus estudios exiliada en Australia, Alemania y Washington D.C. Mlambo-Ngcuka, por otro lado, tuvo la oportunidad de trabajar en Ginebra y realizar su doctorado en la Universidad Warwick.

Ambas mujeres cuentan con experiencia sobre derechos humanos y movimientos relacionados con los derechos de las mujeres. Bachelet comenzó su actividad política en el Partido Socialista de la Concertación, la rama progresista y más a la izquierda de la coalición. Mientras que la otrora vicepresidenta sudafricana participó en la sección juvenil de la Asociación Mundial Cristiana Femenina (YMCA) y en *Natal Organization for Women*.

Contrario a lo que algunas teóricas procuraban defender, ser una mujer proveniente del y formada en el Sur no necesariamente significa coincidir con el pos-colonialismo ni implica rechazar las estrategias de la ONU para lograr la igualdad de género. De hecho, como se mostró en el capítulo anterior, las directoras ejecutivas de ONU Mujeres han abanderado la mancuerna

¹⁸⁸ “Tea with Michelle Bachelet on UN Women | The Economist”, The Economist, 2011, <https://www.youtube.com/watch?v=X2toGWWuUkk>; “Women and the UN | Journal Interview”, DW English, 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=RhMOXUjBikg>, consultado el 10 de septiembre de 2018.

¹⁸⁹ El Colegio, ubicado en Washington D.C. es una entidad educativa del Consejo Interamericano de Defensa de la OEA.-The Economist, “Tea with Michelle Bachelet on UN Women”, 23 de mayo de 2011, www.youtube.com/watch?v=X2toGWWuUkk, consultado el 22 de octubre de 2019.

¹⁹⁰ Universal Access Project for Women, Families & Communities, “Phumzile Mlambo-Ngcuka”, universalaccessproject.org/global-leaders/phumzile-mlambo-ngcuka/, consultado el 10 de diciembre de 2019.

de igualdad y desarrollo, utilizando el interés por el crecimiento económico para impulsar la agenda de las mujeres.

Ya en la década de los noventa, Razavi hacía la diferencia entre el discurso sobre desarrollo con una aproximación de capital humano y la tendencia a feminizar la pobreza. Si bien estos son argumentos que en ocasiones se traslapan, ONU Mujeres parece haber transitado del primero al segundo con su cambio de directora.¹⁹¹ El énfasis en el capital humano procura mostrar lo elemental que son las mujeres para el desarrollo, estrategia adoptada continuamente por Bachelet.¹⁹² La feminización de la pobreza, por su parte, procura acabar con todas las desigualdades, incluidas las que suceden dentro de un mismo estrato social, entre hombres y mujeres.¹⁹³ Este discurso es el que ha permeado la administración de Phumzile Mlambo-Ngcuka y se ha profundizado con los últimos avances de las Naciones Unidas, como la Agenda 2030 y su intención de “no dejar a nadie atrás”. La actual directora ejecutiva aun enfatiza los costos, no sólo de la falta de integración de la mujer, también de violentarla.

La violencia contra las mujeres tiene un alto costo para los países; suma 2% del producto interno bruto global. Esto equivale a 1.5 trillones de dólares. Debemos acabar con la violencia, no sólo porque es lo correcto, también porque los países están perdiendo preciados recursos como resultado de las prácticas de violencia contra las mujeres.¹⁹⁴

Así, el discurso poscolonial está ausente de las prioridades de ambas directoras. Ello se debe, en parte, a que las activistas internas tienen poco margen para cuestionar; no obstante, su mérito es conjuntar la lucha por los derechos de las mujeres con los argumentos económicos

¹⁹¹ Shahrashoub Razavi, *op. cit.*

¹⁹² Véase ejemplos de capítulo I, p. 32.

¹⁹³ Shahrashoub Razavi, *op. cit.*, pp. 1119-1120.

¹⁹⁴ Discurso pronunciado por Phumzile Mlambo Ngcuka en Kuala Lumpur, Malasia, el 29 de noviembre de 2016. Disponible en: [ONU Mujeres, “Remarks by UN Under-Secretary-General and Executive Director of UN Women, Phumzile Mlambo-Ngcuka, at the Eighth Pan-Commonwealth Forum on Open Learning in Kuala Lumpur, Malaysia”, unwomen.org/en/news/stories/2016/11/ed-speech-at-eighth-pan-commonwealth-forum-on-open-learning-malaysia](https://www.unwomen.org/en/news/stories/2016/11/ed-speech-at-eighth-pan-commonwealth-forum-on-open-learning-malaysia), consultado el 24 de octubre de 2019.

liberales que rigen al sistema. “En el mundo de la política, las alianzas, los compromisos y argumentos instrumentales no son aberraciones, [sino parte de la cotidianidad]”; por ello, las feministas del sistema participativo requieren estrategias para lograr sus cometidos. Esto sucede en todos los peldaños de la jerarquía, desde los altos mandos hasta los escaños más bajos.¹⁹⁵

E. Las burócratas feministas: el vínculo entre los dos sistemas

El personal administrativo dedicado a trabajar por los derechos de las mujeres dentro de las Naciones Unidas debe hacer un doble esfuerzo: posicionar el tema y combatir las barreras estructurales. Por mucho tiempo, la igualdad de género fue tan sólo un tema añadido a la gran diversidad de mandatos que alberga la organización y, por tanto, se le consideraba de baja prioridad. Por esta razón, resulta aún más relevante la institucionalización de ONU Mujeres con transversalidad, pues significa que una entidad destinada a la creación y monitoreo de políticas tiene la autoridad para supervisar al resto de la organización.

A la vez, la institución tiene la prerrogativa de traducir las conclusiones normativas en acciones operativas. Las declaraciones, resoluciones y recomendaciones en pro de los derechos de las mujeres han estado presentes desde hace mucho tiempo, pero su instrumentación y puesta en marcha suponen un gran reto. Como relata Torild Skard, la Asamblea General aceptó las recomendaciones de la primera Conferencia Mundial de la Mujer que abogaban por el incremento del personal femenino dentro del sistema. No obstante, aumentar el número de trabajadoras llevó mucho tiempo; el secretariado de la ONU y las delegaciones de los estados estaban dominados por hombres.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Shahrashoub Razavi, *op. cit.*, p. 1121.

¹⁹⁶ Torild Skard, “Promoting the Status of Women in the UN System: Experiences from an Inside Journey”, *Forum for Development Studies*, vol. 52, núm. 2, 2008, p. 283.

Previamente se adelantaba la mejora que ha habido en la incorporación de mujeres al personal de las Naciones Unidas; sin embargo, los avances no han sido contundentes. A pesar de que la Plataforma de Acción de Beijing de 1995 estableció el objetivo de una relación 50-50 en la presencia de hombres y mujeres en el cuadro orgánico y categorías superiores de la ONU, muchas de las entidades todavía están lejos de alcanzar esta meta.¹⁹⁷ Por si esto fuera poco, frecuentemente se ven retrocesos en donde ha habido avances, pues –como concluye Kirsten Haack– los techos y paredes de cristal en realidad son flexibles y no basta con romperlos una vez.

En este sentido, las cifras del último Informe del Secretario General sobre el Mejoramiento de la situación de la mujer en la Organización de las Naciones Unidas, publicado en 2019 muestran que, comparando el periodo estudiado (2016-2017) con el anterior (2014-2015), el porcentaje de mujeres en los puestos más altos aumentó un escaso 1.4%, mientras que entre los periodos de 2012-2013 y 2014-2015 se mantuvo en 27%.¹⁹⁸

El informe también muestra las “paredes de cristal” que segregan a las mujeres en temas “apropiados para su género” y de importancia relativamente menor a los “portafolios de hombres”.¹⁹⁹ Entre 2014 y 2015, por ejemplo, sólo el personal de siete entidades contaba con 50% o más mujeres; efectivamente, todas relacionadas con temas de justicia social, educación y salud. En cambio, las 11 organizaciones cuyas empleadas constituían menos de

¹⁹⁷ Asamblea General, “Mejoramiento de la situación de la mujer en el sistema de las Naciones Unidas: Informe del Secretario General”, reporte, A/74/220, Nueva York, 2019, undocs.org/en/A/74/220, consultado el 10 de diciembre de 2019, p. 8.

¹⁹⁸ Asamblea General, “Mejoramiento de la situación de la mujer en el sistema de las Naciones Unidas: Informe del Secretario General”, informe, Nueva York, 2017, undocs.org/es/A/72/220, consultado el 12 de noviembre de 2019, pp. 1 y 14.

¹⁹⁹ Kirsten Haack, *op. cit.*

40% se dedicaban a “temas técnicos en esferas tradicionalmente dominadas por hombres”, como la aviación, energía atómica, información y logística.²⁰⁰

En ONU Mujeres, donde 80.2% del personal son mujeres, hay burócratas que son, a la vez, activistas; aquellas que yo llamo “feministas cooptadas”, a las que Prügl se refiere como “femócratas” y que Razavi nombra, simplemente, “activistas internas” con múltiples frentes de batalla.²⁰¹ Estas administrativas se encuentran en la intersección entre la institucionalidad y el movimiento social. Como menciona Sandler, las feministas que desean ser agentes de cambio dentro de la organización deben “retar a las instituciones del patriarcado y la exclusión”, con ello se puede lograr el cambio, pero este “sólo es posible cuando dejas de excusar a aquellos en el poder, cuando dejas de disculparte por ser opositora y dejas de adjudicarte la culpa de otros”.²⁰²

Las burócratas feministas obtienen influencia al ser agentes de la institución, pero también precisan del apoyo del movimiento feminista para mantener su legitimidad. Habitar esta intersección les da una agencia particular, se convierten en traductoras. Por una parte, ayudan a que las metas del movimiento social se traduzcan en misiones institucionales; por otra, dan a conocer las limitantes institucionales y colaboran en la configuración de estrategias sociales para superarlas. Como se mencionaba con anterioridad, aunque la institucionalización hace que el movimiento esté en peligro de perderse en el lenguaje técnico, también es cierto que las burócratas facilitan el acceso al tecnicismo de los expertos, para poder hablar en sus

²⁰⁰ Asamblea General, “Mejoramiento de la situación de la mujer (...)”, 2019, *op. cit.*, p. 14. En el cuadro 5 se indica que las siete organizaciones con 50% de personal femenino son ONU-Mujeres (80.2), CIJ (55.9), Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas (55), OMT (52.3), UNESCO (51.2), UNFPA (50.9), UNICEF (50.3). En cambio, aquellas con menos de 40% resultan ser OMM (38.3), UIT (37.9), CAPI (37.5), UNU (37.1), UNITAR (36.1), UNOPS (34.5), ONUDI (33.5), OIEA (29.6), UPU (27.4), OACI (29.8), CICE (18.6). Es de recalcar que la tendencia ha mejorado entre los dos últimos reportes, pues en 2016-2017 sólo 5 entidades superaban 50% de personal femenino mientras ahora son 7.

²⁰¹ Elisabeth Prügl, “International Institutions and Feminist Politics”, *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 10, núm. 2, invierno/primavera 2004, p. 78; Shahrashoub Razavi, *op. cit.*, p. 1123.

²⁰² Joanne Sandler y Aruna Rao, *op. cit.*, p. 18.

términos y, así, promover sus objetivos.²⁰³

La incorporación de las feministas en el ámbito institucional permite dar seguimiento a la permanencia de sus agendas en las organizaciones internacionales. En su momento, los *Gender Focal Points*, departamentos encargados de vigilar el cumplimiento de las normas de igualdad de género dentro de las organizaciones, mostraron que, a pesar de su importante papel, podían quedar acéfalos por mucho tiempo si los altos mandos no los consideraban de importancia prioritaria.²⁰⁴ Por ello, las burócratas aprendieron que el seguimiento de las medidas de igualdad debía quedar escrito en los mandatos de los cuerpos que integraban.

Con la estructura organizacional y la asignación de nóminas como parte del presupuesto que logró la institucionalización de ONU Mujeres, ahora, cada que alguien sale de un puesto, tiene que ser sustituida con otra persona de perfil adecuado.²⁰⁵ Los estados miembro aprendieron que, para llevar a cabo las tareas de ONU Mujeres, era necesario tener a personal con sensibilidad de género, es decir, a burócratas feministas. Así lo demostró el Comité de Coordinación Conjunta –conformado por el G77— que aceptó transferir los mandatos y funciones de UNIFEM e INSTRAW a la nueva entidad, siempre y cuando esto no significara perder la experiencia del *staff* que constituía a ambas entidades.²⁰⁶

De esta forma, las burócratas feministas constituyen un engrane fundamental para vincular al sistema participativo y representativo. Aun cuando las funcionarias utilizan su posición para avanzar una agenda social, también es necesario reconocer que la presencia de

²⁰³ Elisabeth Prügl, *op. cit.*, p. 78.

²⁰⁴ Torild Skard, *op. cit.*, p. 308. La diplomática noruega estuvo a cargo del *Gender Focal Point* de la UNESCO desde 1983 a 1986. Cuando Skard dejó el puesto por sentir que los altos mandos de la organización no apoyaban su labor y pasó a dirigir el Ministerio de cooperación para el desarrollo de Noruega, la vacante en la UNESCO quedó sin representante por varios años, aun cuando se consideraron a diferentes mujeres que duraron poco o simplemente no accedieron a tomar la responsabilidad (p. 285).

²⁰⁵ Daniela Jauk, *Global Gender Policy Development in the UN: A Sociological Exploration of the Politics Processes, and Language*, tesis de doctorado en Sociología, Ohio, Universidad de Akron, 2013, p. 103.

²⁰⁶ United Nations, “General Assembly Adopts Consensus Text (...)”, *op. cit.*

las “femócratas” ayuda a la organización a capturar voces disidentes y, así, no perder fuerza ni legitimidad frente a los movimientos sociales. De ahí el nombre de “feministas cooptadas”.

Este concepto se aproxima a lo que Lauren Eastwood llama “captura institucional intencional” y que Daniela Jauk retoma en su tesis de 2013. El personal debe traducir sus experiencias e intereses en algo que la organización pueda reconocer, en acciones que la institución pueda llamar suyas y de las que pueda rendir cuentas.²⁰⁷ Ejemplo de ello es la adopción del concepto “género” que subsanó los problemas de la visión “mujeres en el desarrollo (WID)” y que, al no hacer mención específica de las “mujeres”, aproximaba el tema a los tomadores de decisiones. “Género” cobijaba a todos, hombres incluidos, dejaba de hacer referencia al peso del patriarcado que somete a las mujeres; por tanto, resultaba más cómodo para la retórica del sistema.²⁰⁸

En términos de influencia, la creación de ONU Mujeres otorgó poder a su sistema participativo. La institucionalización de la entidad proporcionó a las mujeres una ansiada posición de liderazgo con plenitud de derechos, pues elevó el estatus de las directoras ejecutivas. A la vez, dio certidumbre a la estructura burocrática. Con la formalización de su mandato y el otorgamiento de financiamiento, las funcionarias ya no dependen de las prioridades y buena voluntad de los dirigentes de las Naciones Unidas y sus entidades.

La organización también ganó influencia frente a los subsistemas representativos. Por una parte, las remarcables trayectorias de Bachelet y Mlambo-Ngcuka en la política nacional de sus respectivos países les otorgaron un gran poder de apalancamiento y convocatoria con otros líderes y las delegaciones estatales. Y, aunque el alto perfil de las directoras podría

²⁰⁷ “*Intentional institutional capture*”. Lauren Eastwood, “Making the Institutional Ethnographically Accessible: UN Document Production and the Transformation of Experience”, en Dorothy E. Smith, *Institutional Ethnography as Practice*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2010, p.189, en Daniela Jauk, *op. cit.*, p. 62.

²⁰⁸ Kathleen Staudt, *op. cit.*, p. 62.

mermar su proximidad con la sociedad civil, ambas dirigentes tienen un pasado de cercanía con ONG y hacen uso de las burócratas feministas que laboran en su institución para acercar ambos mundos.²⁰⁹

Por otra parte, ONU Mujeres ha adquirido influencia frente a otras organizaciones internacionales, gracias a la transversalidad de su mandato que quiebra los silos que Sandler y Rao denunciaron.²¹⁰ Con el monitoreo y reporte sobre la perspectiva de género en cada célula de la ONU, la entidad para la igualdad ahora participa en los proyectos más ambiciosos de la organización. Ejemplo de ello es su encomienda de realizar un informe sobre con perspectiva de género sobre cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.²¹¹

No obstante, la cooptación no es exclusiva de las feministas del Sur global, pues las burocracias son espacios de socialización donde los actores asumen papeles e identidades según la cultura institucional que impera.²¹² Como sugiere Elisabeth Prügl, tanto los discursos globales como las instituciones internacionales están impregnados de constructos que ayudan a perpetuar la desigualdad de género, pero estos han aprendido a coexistir con reglas globales sobre igualdad que se institucionalizaron gracias a los movimientos sociales, asegurando la supervivencia de los órganos patriarcales.²¹³ Este factor también afecta el potencial transformativo del personal administrativo, pues, como demostramos con el caso de las

²⁰⁹ En cuanto a Michelle Bachelet, uno de los entrevistados para esta tesis consideró que la directora mostró un gran liderazgo por su sencillez y cercanía con los miembros y participantes de la organización a pesar de su alto rango; el entrevistado conversaba, en particular, sobre la apertura de Bachelet hacia los miembros de las misiones estatales, pues siempre les invitó a expresar sus opiniones sobre el rumbo de la entidad. Entrevista realizada con integrante de la delegación mexicana de la 57 CSW en Ciudad de México, 22 de octubre de 2019.

²¹⁰ Véase, *supra*, p. 57

²¹¹ Con ello, los derechos de las mujeres no se circunscriben exclusivamente al objetivo 5 de la Agenda 2030 que busca la “igualdad de género”, también, se busca observar con detenimiento las acciones a realizar para que cada objetivo atienda la forma diferenciada en la cual la pobreza y otros retos globales afectan a las mujeres. ONU Mujeres, “Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, reporte, Nueva York, 2018.

²¹² James March y Johan Olsen, “The Institutional Dynamics of International Politics”, *International Organization*, vol. 52, 1998, p. 964.

²¹³ Elisabeth Prügl, *op. cit.*, p. 69. Véase también: Cynthia Enloe, *The Morning After: Sexual Politics at the End of the Cold War?*, Berkeley, University of California Press, 1993.

directoras ejecutivas, sus discursos están circunscritos a la visión institucional.

Esta crítica no debe utilizarse para desestimar los esfuerzos de las burocracias, pues el instrumentalismo en la dimensión política es parte de las estrategias para lograr el avance de los derechos de las mujeres. Y constituye tan sólo una de las muchas aristas en los juegos políticos, como se verá con más detenimiento en el siguiente capítulo. Aunque es un gran logro de las activistas internas labrarse nichos seguros en el seno de las instituciones, un componente igualmente importante radica en su habilidad de comunicarse y ganar la confianza y apoyo de los actores fuera de la institución, de ahí la relevancia del sistema representativo y el papel fundamental que han desempeñado las asociaciones civiles en la agenda de derechos de las mujeres.²¹⁴ Para entender su relevancia, los cambios que han sufrido y su interacción con otros subsistemas, en la siguiente sección discutiremos al sistema representativo.

2. EL SISTEMA REPRESENTATIVO: CAJA DE RESONANCIA Y EXCLUSIÓN DE LOS DISIDENTES

Anteriormente se definió al sistema representativo como aquel que conjunta a colectivos cuya misión central no está directamente vinculada con el funcionamiento de la organización, pero que la utilizan como foro para participar y, por tanto, seleccionan a miembros que representen sus intereses.²¹⁵ Esto incluye a las delegaciones de los estados miembro, quienes tradicionalmente se estudian como creadores de las organizaciones. Sin embargo, este trabajo analiza su participación simultánea como “principales” y parte. Es decir, son tan sólo uno de los múltiples subsistemas de representación presentes en las negociaciones.

De manera similar, la sociedad civil y las organizaciones internacionales constituyen

²¹⁴ Shahrashoub Razavi, *op. cit.*, p. 117.

²¹⁵ Véase, *supra*, p. 54.

subsistemas. Aquellas de principios cosmopolitas han estado constantemente presentes en la conformación del régimen de derechos humanos. Por esta razón, los tratados y declaraciones que lo amparan ya no son meros acuerdos entre estados, sino elementos constitutivos de una nueva comunidad epistémica, en donde los individuos son derechohabientes en virtud de su humanidad, y no por su pertenencia a un estado.²¹⁶ Los integrantes de la sociedad civil global no son sólo beneficiarios de una serie de derechos, son también partícipes de la política.

Ejemplo de ello es el relato de uno de los entrevistados, quien fungió, a la vez, como funcionario y delegado en las Naciones Unidas. En su primer papel, una de sus tareas fue delinear el programa de trabajo de la junta ejecutiva de ONU Mujeres; como delegado, negoció en la 57 CSW.²¹⁷ Dada esta duplicidad de funciones, el servidor ya no sólo veía por los intereses nacionales, sino que procuraba que el mandato de la ONU se aprovechara lo más posible y que las conclusiones acordadas capturaran la esencia de la nueva entidad. Así, hay actores que procuran impulsar intereses provenientes de diversas lealtades. Lo mismo sucede con las organizaciones internacionales, como se verá en la siguiente sección.²¹⁸

A. Concentración y pérdida de influencia de las ONG con ONU mujeres

Las asociaciones civiles han estado presentes en la promoción de los derechos de las mujeres y su institucionalización dentro del sistema de las Naciones Unidas, intentando permear cada

²¹⁶ Seyla Benhabib, *Dignity in Adversity. Human Rights in Troubled Times*, Cambridge, Polity Press, 2011, p. 13. Algunos textos refieren al concepto de comunidades epistémicas para describir que los actores se guían por ideas políticas en lugar de intereses nacionales u organizacionales. Esto querría decir que las decisiones que se toman dentro de las organizaciones internacionales son producto de una cultura normativa que impregna a los estados. Bob Reinalda y Bertjan Verbeek, *op. cit.*, p. 236.

²¹⁷ Entrevista realizada con integrante de la delegación mexicana de la 57 CSW en Ciudad de México, 22 de octubre de 2019.

²¹⁸ Las organizaciones tienen agendas que impulsar: desde la ampliación de mandatos, adquisición de recursos, hasta la promoción de una visión para el mundo. Con ello, este trabajo no se adhiere a los teóricos que las consideran actores con metarracionalidad o dirección homogénea, porque se propone que hay grupos en las organizaciones con diferentes prioridades y agendas; es decir nos apegamos a la visión de actores desagregados. Véase Laura Zamudio, *op. cit.*, capítulo IV “Las OIG como actores burocráticos” y capítulo V “Las OIG como actores desagregados”.

etapa de los procesos normativos.²¹⁹ En la conferencia de prensa que presentó a ONU Mujeres por primera vez, Rachel Harris, representante del *Women's Environment and Development Organization* (parte de la campaña GEAR) denunció que, contrario a lo que los funcionarios y embajadores intentaban promover, el proceso para elegir a la directora ejecutiva de la entidad no había sido abierto, transparente ni riguroso. A ello, la subsecretaria general Asha-Rose Migiro respondió que la organización estaba siempre dispuesta a escuchar las peticiones, sugerencias y propuestas de actores internacionales, “aunque estos no fueran estados miembro”, remarcando una jerarquía entre los subsistemas representativos presentes en las negociaciones.²²⁰

La sociedad civil, al ser acreditada por medio de una práctica informal de la gobernanza global, enfrenta grandes retos para participar en las Naciones Unidas: los grupos deben completar un proceso de selección para ingresar al sistema y limitarse a presenciar únicamente los foros en los que se les da la bienvenida.²²¹ En contraste, la lucha por los derechos de las mujeres se había caracterizado por la preeminente presencia de las asociaciones, pero la institucionalización de ONU Mujeres redujo su influencia, al crear mecanismos que homogenizan a la sociedad civil y al quitarles espacios de interacción con los altos mandos de la organización.

Esta pérdida de influencia ha sido paulatina, se ha relegado a actores civiles sin despojarlos de las competencias donde tienen una ventaja comparativa. Ejemplo de ello es la colaboración para instrumentar proyectos en el terreno. Los actores que forman parte de las

²¹⁹ Como se mencionó en el capítulo anterior, fue la carta abierta del grupo feminista GEAR la que tuvo más resonancia en la planeación de ONU Mujeres. Véase, *supra*. p. 27.

²²⁰ UNIFEM, “Press Conference: UN Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women”, 14 de octubre de 2010, www.youtube.com/watch?reload=9&v=pKnoxQU0gA4, consultado el 9 de diciembre de 2019.

²²¹ Vincent Pouliot y Jean-Philippe Thérien, “Global Governance in Practice”, *Global Policy*, vol. 9, núm. 2, 2018, p. 167.

Naciones Unidas saben que, aun cuando hay oficinas regionales y grupos país para llevar a cabo operaciones, el trabajo de la organización es infructífero si no aprovechan el conocimiento y las redes de grupos nacionales. La iniciativa *spotlight* para erradicar la violencia contra mujeres y niñas es una excelente ilustración, al ser un proyecto liderado por entidades de la ONU en coordinación con gobiernos, pero que considera fundamental el fortalecimiento y vinculación con activistas locales para su instrumentación.²²²

Otra práctica común es “empoderar económicamente” a las organizaciones, con estrategias como el Fondo Fiduciario de la ONU para Eliminar la Violencia contra las mujeres. Este otorga subvenciones anuales a organizaciones lideradas por mujeres y vinculadas con la lucha por los derechos humanos. Programas como estos han resultado ventajosos para las Naciones Unidas; por una parte, la institución reporta los resultados de las organizaciones como éxitos propios, aunque sólo aporten dinero. Por otra, su riguroso método de selección les permite asegurarse de que la lucha para terminar con la violencia contra las mujeres siga las definiciones, pautas y principios acordados en el seno de la ONU.²²³

Esta selectividad en la incorporación de organizaciones no gubernamentales no es exclusiva de los programas operativos, también se replica en los foros normativos, como la CSW y la formulación de la Agenda 2030. De hecho, según lo estipulado en el artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas, su Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en

²²² Iniciativa Spotlight: para eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas, www.un.org/es/spotlight-initiative/, consultado el 10 de diciembre de 2019.

²²³ El Fondo se estableció en 1996 por medio de la resolución 50/1661 de la Asamblea General y es administrado por ONU Mujeres. Para 2019, el Fondo había realizado 22 ciclos de selección y apoyo a organizaciones. Hasta 2016 había otorgado 128 millones de dólares a 462 iniciativas en 139 países y territorios. En sus convocatorias, se establece la estrategia para combatir la violencia contra las mujeres con tres acciones: 1) prevenir mediante el empoderamiento de grupos especialmente expuestos; 2) ampliar el acceso de las mujeres y niñas sobrevivientes de la violencia a servicios; 3) reforzar la implementación de leyes, políticas y planes de acción sobre la violencia. Fondo Fiduciario de la ONU para Eliminar la Violencia contra las mujeres, “Convocatoria 2016 para Presentación de Proyectos”, Nueva York, 2016.

inglés) es el único cuerpo con la capacidad de otorgar estatus consultivo a las ONG.²²⁴

ECOSOC evalúa la membresía y “la relevancia de la organización para los temas del Consejo” para determinar si se concede un estatus “general”, que permite a las asociaciones civiles asistir a foros de la ONU, hacer pronunciamientos orales y escritos, ofrecer eventos paralelos, y realizar cabildeo con las delegaciones nacionales, “especial” para aquellas que traten sólo algunos de los temas de importancia para el Consejo y “de lista” (*roster*) que se consideran de relevancia ocasional y con la posibilidad de hacer contribuciones útiles.²²⁵ Es decir, las organizaciones deben demostrar que son grandes y que tienen presencia en todo el globo para adquirir más influencia; además, mientras menos especializadas sean, más oportunidades tienen de adquirir el mejor estatus.²²⁶

La selectividad es imprescindible para proteger la homogeneidad del discurso de las Naciones Unidas. Los derechos de las mujeres no son excepción, pues “las poderosas normas de la actual agenda de género premian ciertas actitudes y comportamientos y desactivan, en cambio, aquellas que cuestionan la paz liberal”.²²⁷ Una ilustración es la accidentada participación de activistas iraquíes en el Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Paz y Seguridad de 2003. Para la valoración de la Resolución 1325 sobre los derechos de las mujeres en situaciones de conflicto, los integrantes del grupo invitaron a las activistas esperando comentarios positivos; sin embargo, las mujeres fueron sumamente críticas de la invasión de países

²²⁴ Carta de las Naciones Unidas, artículo 71, www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-x/index.html, consultado el 13 de octubre de 2019

²²⁵ Cada año se aceptan solicitudes de ONG que el Comité de Organizaciones No Gubernamentales revisa para recomendar al ECOSOC sobre aquellas que se debería integrar. NGO Branch, “Working with ECOSOC an NGOs Guide to Consultative Status”, csonet.org/?menu=134, consultado el 9 de enero de 2019.

²²⁶ Margot Baruch, *op. cit.*, p. 32.

²²⁷ Sheri Lynn Gibbings, “No Angry Women at the United Nations: Political Dreams and the Cultural Politics of United Nations Security Council Resolution 1325”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 13, núm. 4, 2011, pp. 522-538 en Itziar Ruíz-Giménez Arrieta, “Mujeres, paz y seguridad: controversias feministas en torno a la paz liberal”, en Caterina García Segura (ed.), *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo*, Madrid, Tecnos, 2016, pp. 350-352.

occidentales a Irak. El grupo de trabajo aprendió la lección, no volvió a invitar al duplo y prefirió buscar perfiles más en línea con el discurso institucional.²²⁸

Otra cuestión que ha estado presente es el inherente sesgo que supone participar en los foros más importantes de las Naciones Unidas: los recursos y el lenguaje. El traslado a la sede de las reuniones es una primera dificultad, pues las organizaciones deben cubrir sus propios gastos. Esto obstaculiza la asistencia de asociaciones pequeñas o provenientes de países lejanos.²²⁹ Una vez en las oficinas surge otro problema: para acceder a las discusiones normativas sobre los derechos de las mujeres es imprescindible hablar inglés (para CSW y los foros de Nueva York) o francés (para las discusiones del Comité CEDAW y sobre derechos humanos en Ginebra), aun cuando la organización reconoce seis idiomas oficiales y, en ocasiones, se ofrece traducción simultánea.

Aunque en teoría todas las organizaciones con estatus consultivo tienen la posibilidad de proponer eventos paralelos, estos deben llevarse a cabo en los idiomas oficiales; la disponibilidad de traductores es restringida y los organizadores deben costear el servicio.²³⁰ Por ello, las ONG deben gozar de una fluidez considerable o aliarse con gobiernos que otorguen ayuda monetaria. Lo anterior subsume la libertad temática a los intereses nacionales. Estos retos han estado presentes desde antes de la institucionalización de ONU Mujeres, pero la nueva entidad trajo otros consigo, como la jerarquización de las relaciones.

²²⁸ *Loc. cit.*

²²⁹ Torild Skard, *op. cit.*, p. 289. La autora comenta la misma experiencia con las ONG consultivas para UNICEF, haciendo énfasis en que, aunque formalmente había una gran diversidad de visiones representadas en las organizaciones, muy pocas podían participar en las reuniones de París, por lo que estas terminaban siendo sumamente homogéneas recibiendo tan solo a mujeres europeas, de edad avanzada, que dirigían organizaciones similares entre sí con oficinas centrales en la capital francesa. Además, el propio proceso de solicitud para el estatus consultativo de ECOSOC resulta bastante limitante, pues enfatiza que el Comité de ONG hará saber a la organización el día en que se revisará su candidatura y es su derecho (aunque no obligación) asistir a la reunión. Si bien la convocatoria observa que no tendrá ninguna ventaja quien asista, también menciona que si los países miembro tienen muchas preguntas sobre la solicitud y no hay quién las responda, la revisión será diferida y postergada.

²³⁰ Daniela Jauk, *op. cit.*, pp. 66-67.

ONU Mujeres se organiza de manera tal que las ONG se dirigieren a los altos mandos sólo en ocasiones muy específicas; por lo general, es el personal de niveles bajos quienes las atienden. Además, los puestos directivos rara vez se aparecen en los eventos paralelos del *Church Center*, lugar designado para albergar las reuniones de las asociaciones civiles durante la anual CSW. Este se encuentra fuera de las instalaciones de la ONU, contrario a los eventos convocados por los países miembro que tienen lugar en las salas de conferencia dentro de las oficinas centrales.²³¹

Por otra parte, la institucionalización de la entidad puso trabas a la acreditación de miembros de delegaciones de organizaciones con estatus consultivo y otorgó, en cambio, gran relevancia a las coaliciones paraguas de ONG (o, como las llama Jauk, las “*super NGO*”).²³² Primero, porque tienen la misión de canalizar las voces y exigencias de los movimientos civiles; segundo, porque permiten que entidades sin estatus consultivo de ECOSOC puedan tomar parte —aunque sea indirectamente— de los foros de relevancia; y, tercero, porque son otro mecanismo de captura institucional que ayuda a atenuar el discurso civil, entrenar a las asociaciones para usar el lenguaje y los mecanismos de la ONU.

En el caso de los derechos de las mujeres, la organización CSW/NY es de gran importancia; desde 1972, representa a más de 100 sociedades e individuos y, desde 2012, es el vínculo entre los *caucuses* regionales de ONG y ONU Mujeres. Dicha coalición de instituciones desempeña un papel crucial en la celebración de la CSW de Nueva York: está a cargo de entrenar a las nuevas organizaciones, gestionar la preparación de los eventos paralelos y dar resúmenes diarios sobre las negociaciones de alto nivel que se llevan a cabo. Adicionalmente, organiza el “día de consultas”, previo a la celebración de la CSW, para introducir a las organizaciones

²³¹ *Ibid.*, p. 113.

²³² *Ibid.*, p. 67 y Margot Baruch, *op. cit.*, p. 32.

participantes a la información necesaria para navegar la conferencia. El evento es una oportunidad de vinculación, se fortalecen alianzas entre la sociedad civil e, incluso, se redactan declaraciones conjuntas.²³³

A pesar de este aparente apoyo entre pares, la ONG tiene filtros que impiden el acceso a las organizaciones más desvalidas: participar en sus eventos tiene un costo de 80 o 100 dólares por boleto. Las salas que proporcionan, en su mayoría, no cuentan con equipos técnicos ni de traducción, a menos que se renten los escasos y onerosos recintos *premium*.²³⁴ La importancia que ha adquirido esta organización en particular, en lugar de acercar a la sociedad civil a las negociaciones, ha hecho que las activistas con años de experiencia se sientan alejadas de los procesos de deliberación. Ahora, su relación con ONU Mujeres es indirecta, deben pasar por largos y tediosos procedimientos para adquirir pases para las instalaciones de las Naciones Unidas, y son mayoritariamente relegadas a las instalaciones y eventos paralelos.²³⁵

Por consiguiente se puede concluir que, en general, la sociedad civil —entendiéndola como grupos que representan intereses plurales— ha perdido influencia desde la institucionalización de ONU Mujeres, de ahí que el poder transformativo de la organización se haya visto mermado, pues, si bien aún existen los sistemas participativo y representativo, ambos se apegan a una línea discursiva, lo que resulta en más poder para el subsistema de estados que, al final, negocia el lenguaje acordado y las conclusiones finales.

Las 47 CSW (2003) y la 56 CSW (2012) son prueba de ello. En ninguna de las dos ocasiones las delegaciones estatales pudieron lograr un documento final por tratar cuestiones

²³³ NGO CSW/NY, “About”, www.ngocsw.org/about-ngocswny, consultado el 4 de diciembre de 2019. NGO CSW es parte de CONGO, la Conferencia de Organizaciones No Gubernamentales en relación consultativa con la ONU, y tiene capítulos en Nueva York, Viena y Ginebra.

²³⁴ NGO CSW/NY, “Frequently Asked Questions”, www.ngocsw.org/ngo-csw-forum/frequently-asked-questions, consultado el 4 de diciembre de 2019.

²³⁵ Daniela Jauk, *op. cit.*, pp. 65-79.

polémicas como el uso de la religión para justificar la violencia contra las mujeres, el VIH/SIDA, la eliminación de la impunidad de violaciones en situaciones armadas y de post conflicto, el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, la ampliación del concepto “género” para referirse a algo más que el binomio hombre-mujer, entre otras.²³⁶

Estos ejemplos demuestran la importancia del subsistema de estados, la manera en que se relacionan, crean alianzas y estrategias. Tras el fracaso de la 56 CSW, el secretariado de la comisión decidió tomar dos acciones con miras a la reunión del siguiente año. En primer lugar, se dieron cuenta de la fragmentación dentro de las delegaciones nacionales: durante la primera semana de la Comisión las ministras para la mujer presentaban los compromisos del país; para la segunda semana, las ministras regresaban a sus países de origen y, en ocasiones, las y los negociadores de las delegaciones promovían lenguaje contrario a lo que su especialista había demostrado. Por ello se pidió una plena participación de las encargadas del tema a nivel nacional. En segundo lugar, se solicitó llevar a cabo consultas previas a nivel regional con el fin de que los grupos unificaran su visión y, así, preparar el terreno para las negociaciones en el marco de la CSW.²³⁷

En el capítulo III continuaremos analizando estas estrategias, estudiando dos momentos en particular: la 57 CSW y la definición de los ODS. Antes, es relevante examinar a los subsistemas de organizaciones internacionales que, dado el traslape de mandatos y el compromiso con el mejoramiento de la condición de las mujeres, tienen una participación activa en las discusiones sobre violencia.

²³⁶ NGO CSW/NY, “Una guía para ONGs y activistas de los derechos humanos de las mujeres en las Naciones Unidas y la CSW”, www.ngocsw.org/wp-content/uploads/2017/03/ESPAN%CC%83OL-GUI%CC%81A-PARA-LAS-ONG-CSW-2017.pdf, consultado el 9 de diciembre de 2019, pp. 33-36.

²³⁷ Información obtenida de entrevista con integrante de la delegación mexicana de la 57 CSW en Ciudad de México, 22 de octubre de 2019

B. PNUD, UNICEF, OMS y otras organizaciones internacionales como subsistemas representativos

Los derechos de las mujeres tienen una naturaleza transversal. Aunque un mandato centralizado como el que tiene ONU Mujeres puede ser estratégico para lograr avances, la atención al tema no puede ceñirse a una sola entidad. Ejemplo de ello es el informe titulado *In Depth Study of All Forms of Violence Against Women* que ordenó Kofi Annan en 2005.

El reporte mostró que 36 entidades de las Naciones Unidas aportaban parte de sus presupuestos regulares y contribuciones voluntarias para atender la violencia contra las mujeres. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) resultaron ser las entidades más activas en el tema.²³⁸

Para dar continuidad a este esfuerzo conjunto, los proyectos de conformación de ONU Mujeres propusieron la interacción con otras organizaciones dentro de la ONU, en particular UNICEF, PNUD y FPNU. Las tres organizaciones continúan teniendo responsabilidades hacia la igualdad y el empoderamiento de la mujer.²³⁹ Sin embargo, el ambiente de escasez que rodea los temas de género provoca diversos problemas, como exaltar las sensibilidades territoriales entre agencias con mandatos similares, debido a que compartir misiones significa también distribuir los recursos destinados a ellas.²⁴⁰

²³⁸ Luisa Blanchfield, “United Nations System Efforts to Address Violence Against Women”, *Congressional Research Service*, reporte para el Congreso, RL34518, 2011, pp. 1 y 3.

²³⁹ ONU Mujeres, “Declaración del Secretario General de la ONU sobre la creación de ONU Mujeres”, 2 de julio de 2010, www.unwomen.org/es/news/stories/2010/7/statement-by-the-un-secretary-general-on-the-creation-of-un-women, consultado el 9 de diciembre de 2019.

²⁴⁰ Aruna Rao, “Gender Equality Architecture and UN Reforms”, *Global Policy Forum*, 2006, www.globalpolicy.org/social-and-economic-policy/social-and-economic-policy-at-the-un/un-high-level-panel-

La cooperación interinstitucional presenta una paradoja. Torild Skard relata que, como representante de la unidad de género de UNICEF, viajaba frecuentemente a Roma para encontrarse con su homóloga dentro de la Organización de la ONU para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), Ruth Finnew Hayward. A pesar de compartir intereses y la misión de avanzar en el empoderamiento de las mujeres, lograr que las instancias que presidían cooperaran era muy difícil, dada la competencia entre las instituciones.²⁴¹

La creación de ONU Mujeres aportó soluciones para el traslape de mandatos y la competencia por recursos, pues amplió el presupuesto y convirtió a la entidad en una instancia transversal de apoyo a otras organizaciones. A la vez, la entidad logró resolver la inadecuada capacitación que los proyectos de coordinación interagencial solían tener por la falta de especialización. Los “Programas Multisectoriales de la lucha contra la violencia por razones de género y la independencia de las mujeres y niñas” ejemplifican este problema, pues contaban con fondos y reunían a diferentes entidades de las Naciones Unidas con amplia experiencia en instrumentación en el terreno; no obstante, la falta de conocimiento de temas de género y la ausencia de capacitación para los integrantes impidieron el cumplimiento de sus propósitos.²⁴²

Desde entonces, varias organizaciones internacionales han tenido injerencia en la definición y redefinición del concepto “violencia contra las mujeres”, fortaleciendo el consenso sobre el lenguaje. Ejemplo de ello es UNICEF que amplió su mandato por la infancia hasta velar por los derechos de las madres y por todos aquellos en situaciones de vulnerabilidad. Hoy, a la entidad no le basta con llamarse protectora de los derechos de las mujeres; también justifica su actuar con el combate al “*apartheid* de género”.²⁴³

on-systemwide-coherence/32347-gender-equality-architecture-and-un-reforms.html, consultado el 20 de enero de 2019, p. 24.

²⁴¹ Torild Skard, *op. cit.*, p. 288.

²⁴² Aruna Rao, *op. cit.*, p. 26.

²⁴³ Kathleen Staudt, *op. cit.*, p. 60.

Con todo lo anterior, es posible afirmar que la creación de ONU Mujeres mejoró la interacción entre organizaciones de la ONU. Al igual que la cooptación de burócratas, la incorporación de otras entidades internacionales cumplía una doble función: pretendía atender las críticas de la teoría legal feminista sobre la marginalización de los derechos de las mujeres a la categoría de “asuntos de género”, enajenándolos del concepto de “derechos humanos” y, como resultado, arrebatándoles la posibilidad de demandar como características inherentes la universalidad e inherencia.²⁴⁴ Incorporar a otras organizaciones internacionales significaba reconocer que el tema no era aislado, sino que trastocaba todos los aspectos sociales y, en ocasiones, se cruzaba con otros factores de discriminación.²⁴⁵

Sin embargo, hay organizaciones internacionales que, a pesar de su cercanía con el tema, no figuran en el sistema de las Naciones Unidas por no compartir su discurso sustantivo o, incluso, político. Este es el caso de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), organización del sistema regional de la Organización de los Estados Americanos (OEA) con una larga historia, siendo el primer organismo en velar por los derechos de las mujeres en el continente americano, apareciendo en 1928, mucho antes que la misma ONU.²⁴⁶

A esta gran trayectoria de la CIM se agrega el factor legal: el sistema interamericano tiene el primer y único tratado internacional en materia de violencia de género y al Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), un instrumento de evaluación multilateral y sistémica que mucho podría aportar y enseñar al sistema ONU.²⁴⁷ No obstante,

²⁴⁴ Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, “The Creation of UN Women”, *Centre for International Governance and Justice (CIGJ)*, núm. 7, 2013, pp. 2-37.

²⁴⁵ Shazia Qureshi, “Progressive Development of Women’s Human Rights in International Human Right Law and within United Nations System”, *Journal of Political Studies*, vol. 19, núm. 2, 2012, p. 117.

²⁴⁶ Para conocer más sobre la incorporación de los derechos de las mujeres en el sistema interamericano, véase: María José Urzúa Valverde, *El progreso de las agendas de derechos humanos en el sistema interamericano: un análisis de configuraciones causales*, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2017.

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 35.

las diferencias políticas entre la OEA y las Naciones Unidas —a saber, la exclusión de Cuba por parte de la primera— hace imposible el intercambio y las representantes de la CIM pocas veces asisten a cumbres como la CSW.²⁴⁸ Al igual que el subsistema de las ONG esto resulta en que sólo las entidades que comparten líneas con la ONU estén presentes, volviéndola una cámara de resonancia.

Como se ha mencionado, el único actor del sistema representativo que queda por discutir es el estatal, agente que se analizará en el siguiente capítulo. Por lo pronto basta señalar un desacuerdo con la propuesta de Robert Cox y Harold Jacobson, quienes ubican a estados y ONG en el mismo nivel. La agenda de derechos de las mujeres en el sistema multilateral demuestra que existe una jerarquía pronunciada, pues no se puede pasar por alto, por ejemplo, la posibilidad del representante ruso de parar el desarrollo de la 61 CSW por no estar de acuerdo con que la sociedad civil estuviera en el pleno durante la votación de las conclusiones de ese año.²⁴⁹

Lo cierto es que hay un permanente tira y afloja entre los actores y entre los dos diferentes sistemas. Es decir, los participantes y representantes no son unidades neutrales que llegan al foro a pelear por sus intereses, sino que el entorno y el espacio los transforman, les abren y cierran posibilidades. Ante ello, los actores deciden cómo convertir su influencia en poder y, así, incidir en los resultados. En otras palabras, los actores y sistemas se co-crean.²⁵⁰ Esto limita las posibilidades de los juegos de influencia para la definición de normas, como veremos en el siguiente capítulo.

²⁴⁸ OEA, “Comisión Interamericana de Mujeres”, www.oas.org/es/cim/nosotros.asp, consultado el 4 de diciembre de 2019; OEA, “Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI)”, www.oas.org/es/mesecvi/nosotros.asp, consultado el 4 de diciembre de 2019.

²⁴⁹ Testimonio de miembro de la delegación mexicana en la 61 CSW, relatado en entrevista personal el 3 de enero de 2019.

²⁵⁰ Karl Weick, *Organizational Sensemaking*, Londres, Sage, 2000.

CAPÍTULO III

LOS PROCESOS DE DEFINICIÓN DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (VAW): ENTRE AGENDAS Y PROCEDIMIENTOS ESTANDARIZADOS

En 2012, Joan Sandler y Aruna Rao denunciaron que “las Naciones Unidas son un sistema paga para jugar”, haciendo referencia al poder económico que deben tener los actores para liquidar sus “tarifas” de entrada a los foros, sustentar delegaciones que den seguimiento a los temas y, también, a capacidades más intangibles que dan a ciertos participantes posiciones aventajadas en una misma organización, como la influencia.²⁵¹

Los capítulos previos utilizaron las aportaciones de Robert Cox y Harold Jacobson para describir los ambientes, universal, general y específico, que el concepto de “violencia contra las mujeres” habita y los cambios que han afectado a los actores que participan en su definición desde la creación de ONU Mujeres. No obstante, aún no se ha discutido cómo suceden las negociaciones del concepto y cuáles son los juegos de influencia implicados.

Por ello, en las siguientes páginas se presentarán los procesos de negociación en dos arenas: la 57ª Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de 2013 (57 CSW) y el proceso preparatorio para la definición de la agenda post-2015 que resultó en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En ambos foros se coludieron los elementos descritos en los

²⁵¹ Joanne Sandler y Aruna Rao, “Strategies of Feminist Bureaucrats: United Nations Experiences”, *Institute of Development Studies*, núm. 397, 2012, p. 14. Según la clasificación que se presentó en el primer capítulo. Véase, *supra*, p.47. Sandler y Rao son feministas globales; ambas se apegan lo suficiente al status quo para poder tener voz a nivel internacional. Joanne Sandler fue directora de UNIFEM y tras su salida se unió al proyecto de Rao, *Gender at Work*, una organización con sede en Toronto que ofrece servicios de consultoría a grupos de la sociedad civil que trabajen sobre temas de mujeres. Gender at Work, genderatwork.org/our-work, consultado el 17 de octubre de 2019.

dos capítulos anteriores: los parámetros permitidos por los diferentes ambientes, desde la trayectoria histórica de la organización hasta las normas creadas por ella, y las dinámicas de participación para los actores implicados, que resultan en diferentes estructuras de influencia. Con estos elementos, el capítulo muestra que los ambientes y los representantes que acuden a las negociaciones son factores de relevancia para entender la potencialidad de cada actor para influir en la definición de “violencia contra las mujeres”; no obstante, en los dos foros de análisis el elemento que determina la incidencia de los agentes es la formalidad o presencia de procedimientos estandarizados.

Para llegar a esta conclusión, el primer apartado de este capítulo describirá la taxonomía de las decisiones presentes en la discusión sobre violencia contra las mujeres y se hablará sobre el patrón de influencia que la teoría de Cox y Jacobson sugiere, en otras palabras, quién tiende a tener la última palabra en la toma de decisión. La segunda sección comprobará que la CSW y el proceso de determinación de los ODS constituyeron foros de decisiones normativas y estudiará la metodología y particularidades de ambos procesos. Posteriormente, para describir el patrón de influencia resultante, se analizarán comparativamente las estructuras de influencia, es decir, la participación de los actores en la definición de violencia contra las mujeres (VAW).

1. EL TEMA Y MÉTODO EN LA TOMA DE DECISIONES, FACTORES DETERMINANTES DE LA INFLUENCIA.

Uno de los aspectos clave en el estudio sobre influencia dentro de las organizaciones internacionales (OI) de Robert Cox y Harold Jacobson es la taxonomía de las decisiones, pues muestra que el patrón de influencia cambia dependiendo del tipo de disyuntiva a la que los

actores de una organización se enfrentan.²⁵² A diferencia de los siete tipos de decisiones que los autores presentan, en el combate de la violencia contra las mujeres dentro del ámbito internacional suelen ser de mayor relevancia dos categorías: las “normativas”, por las cuales se crean reglas y las “operativas” que conjuntan a las elecciones relacionadas con temas programáticos y operacionales.

Cox y Jacobson definen a las decisiones programáticas como aquellas que determinan la distribución de los recursos de la organización. Éstas se subdividen en dos tipos: las que producen un cambio drástico recaen mayormente en los representantes gubernamentales y, por tanto, es su influencia la que prevalece. En cambio, las decisiones programáticas que proponen un cambio incremental suelen depender del director general y la burocracia internacional. Las decisiones operacionales, por su parte, hacen referencia a los servicios que proporcionan las organizaciones a sus miembros. Usualmente, son negociaciones en las que prevalece la influencia de oficiales internacionales y representantes de gobierno. Los países buscan tener control sobre este tipo de decisiones, pues implica la obtención de recursos.²⁵³

Las decisiones operativas en el marco de las Naciones Unidas sobre violencia contra las mujeres reúnen ambos tipos de decisiones, pues adquieren la forma de programas de cooperación, como el Fondo Fiduciario de la ONU para Eliminar la Violencia contra las mujeres o la Iniciativa *Spotlight*.²⁵⁴ Ambos programas son un esfuerzo que congrega a diversas instancias de las Naciones Unidas, requieren de la recolección de donaciones, la asignación de recursos por parte de la organización —en particular de recursos humanos y capacidades— y

²⁵² Robert Cox y Harold Jacobson (eds.), *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations*, New Haven, Yale University Press, 1974, p. 377. Los autores identifican siete tipos de decisiones: 1) representacionales; 2) simbólicas; 3) fronterizas; 4) programáticas; 5) de creación de reglas; 6) de supervisión de reglas; 7) operacionales.

²⁵³ Robert Cox y Harold Jacobson, *op. cit.*, pp. 386 y 391.

²⁵⁴ Véase, *supra*, p. 45; Iniciativa Spotlight: para eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas, www.un.org/es/spotlight-initiative/, consultado el 10 de diciembre de 2019.

la disposición de gobiernos receptores para adquirir compromisos a cambio de la ayuda.

En congruencia con las observaciones de Cox y Jacobson, en la Iniciativa *Spotlight* se observa un constante ejercicio de influencia por parte de los gobiernos donantes y receptores. Este programa implica alteraciones drásticas, pues es colaborativo y ambicioso, global y plurianual, con una inversión inicial de 500 millones de euros provistos por la Unión Europea. En cambio, el Fondo Fiduciario que representa una transformación paulatina y de pequeño impacto prácticamente queda en manos de la burocracia internacional; aunque distribuye recursos, estos no representan cantidades importantes provenientes de un solo donante, lo que da flexibilidad a directores y burócratas de hacer uso de sus capacidades analíticas para decidir a qué organizaciones civiles locales otorgar apoyos.

Cuadro 1: Taxonomía de decisiones relacionadas con la Violencia contra las mujeres en la ONU

Taxonomía de la decisión	Subdivisión según:	Patrón de influencia: ¿Quién toma la decisión?
Operativa: (programática y operacional) Distribución de recursos y servicios	<u>Cambio drástico:</u> Iniciativa Spotlight	Representantes de gobiernos (donantes y receptores)
	<u>Cambio incremental:</u> Fondo Fiduciario de la ONU para Eliminar la Violencia contra las mujeres	Burocracia internacional

Fuente: elaboración propia.

Nuestros dos casos de estudio, la 57 CSW y el camino hacia la definición de los ODS, no son una decisión programática. Ambos son foros de “decisiones normativas”. Robert Cox y Harold Jacobson concluyen que este tipo tiende a múltiples patrones de influencia: en ocasiones prevalecen las agendas de representantes gubernamentales, miembros de la burocracia internacional o una combinación de ambos. Las consecuencias prácticas determinan el patrón preponderante: mientras más importantes sean éstas, la influencia de los gobiernos tendrá más protagonismo. En cambio, si las consecuencias en términos materiales

son más sutiles, la influencia de los oficiales internacionales tendrá más alcance.²⁵⁵

Pero, la preponderancia de un patrón no significa la inexistencia de negociaciones y juegos de influencia. De hecho, la creación de reglas está altamente sujeta a la negociación, pues las normas benefician ciertos intereses, mientras merman otros. En su momento, Cox y Jacobson concluyeron que la determinación del contenido de las normas en ocasiones recaía en métodos analíticos y, en otras, en políticos. Para los autores, el método depende de dos factores: la naturaleza del asunto y la influencia de la burocracia internacional. En sus casos de estudio, los temas que se apegaban más a información comprobable por ciencias exactas, como las decisiones que concernían a la Organización Mundial de la Salud (OMS), tendían a definir el contenido de las normas con métodos analíticos, mientras que en instancias como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en donde el *expertise* científico era menos relevante, la creación de normas se politizaba.²⁵⁶

Esto permite entender la evolución histórica del concepto “violencia contra las mujeres”. Como se discutió en el capítulo I, su definición e investigación estuvo, por mucho tiempo, bajo las competencias de la OMS, entendiendo el concepto como violencia doméstica y observando sus consecuencias como un problema de salud pública; es decir, los costos de brindar servicios hospitalarios o de emergencia médica a una mujer golpeada. En este sentido, la definición se consideraba técnica y poco polémica, pues no se cuestionaba paradigmas culturales ni roles de género. En cuanto la definición comenzó a expandirse hacia los terrenos de discriminación y protección de los derechos humanos se hizo mucho más vulnerable a la negociación política; ya no se limitaba a prevenir los efectos económicos y de salud de la

²⁵⁵ Robert Cox y Harold Jacobson, *op. cit.*, p. 389.

²⁵⁶ *Ibid.*, pp. 389-390.

violencia, sino a atacar las causas de raíz, tema de discordia y altamente contestado entre las diferentes culturas y formas de organización social alrededor del mundo por cuestionar premisas tan abstractas y enraizadas como los papeles que cada género debe cumplir.

Así, las decisiones normativas del tema se integraron a preocupaciones sobre desigualdad, haciendo que los juegos de influencia adquirieran mucha mayor importancia. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer es un excelente ejemplo de lo anterior, porque en ella tiende a haber un mayor despliegue de influencia por parte de los representantes de estado. Por otro lado, las decisiones para incorporar el concepto VAW a los ODS tuvieron una preponderante influencia de la burocracia internacional, los expertos independientes y la sociedad civil.

Dicho resultado es contrario al criterio de Cox y Jacobson. Las consecuencias prácticas inmediatas de los ODS fueron sumamente importantes: se trataba de establecer una agenda con plazo fijo que regiría el actuar de la ONU por los siguientes quince años y, por tanto, las exigencias de esta hacia sus miembros y las decisiones financieras.²⁵⁷ En cambio, las conclusiones acordadas de una CSW son una declaración política, no tienen un plazo de cumplimiento y, como detallaremos más adelante, con frecuencia se recurre a las salvedades para que ciertos países se puedan desprender de afirmaciones particulares.

²⁵⁷ Ninguno de los dos documentos tiene carácter vinculante. Sin embargo, la ONU y sus miembros han tomado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible como ejes rectores dentro de los que se enmarcan los proyectos. Por ejemplo, en 2018 se firmó el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, un tema que no se menciona en los 17 ODS. A pesar de ello, los preámbulos del documento incorporan la Agenda 2030. Lo mismo sucede con los proyectos sobre derechos de las mujeres, como la Iniciativa *Spotlight*. Véase, *supra*, p. 91; Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, resolución, 2019, www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195, consultada el 18 de octubre de 2019.

Cuadro 2: Comparación de la taxonomía: estimaciones de Cox y Jacobson vs. los hechos

Taxonomía de la decisión	Relevancia de las consecuencias	Patrón de influencia estimado por Cox y Jacobson	Foro pertinente según subdivisión	Patrón de influencia real
Creación de reglas / normativa	Alta	Representantes gubernamentales	Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	Burocracia internacional, Expertos independientes y sociedad civil
	Baja	Burocracia internacional	Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW)	Representantes gubernamentales

Fuente: elaboración propia.

La diferencia de los patrones de influencia en los dos casos de estudio, más que deberse a sus consecuencias inmediatas, se explican por un factor que Cox y Jacobson no toman en cuenta: la formalidad de procedimientos estandarizados.²⁵⁸

2. DIFERENTES MÉTODOS DE TRABAJO: LA ESTANDARIZACIÓN DE LA COMISIÓN DE LA CONDICIÓN JURÍDICA Y SOCIAL DE LA MUJER (CSW) Y LA IMPROVISACIÓN DE LA AGENDA 2030

La 57 CSW y el proceso para definir los objetivos de desarrollo sostenible contaron con diferentes métodos de trabajo; es decir, los lineamientos sobre los actores bienvenidos y cómo debían participar fueron distintos, diversificando las oportunidades de cada agente para incidir. La CSW es una instancia altamente formalizada por sus décadas de existencia y cuyos principales interventores siempre han sido los estados, incluso cuando eventualmente se

²⁵⁸ Concepto adoptado de Graham Allison, *The Essence of Decision Making: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Nueva York, Harper Collins, 1971. No se debe confundir la formalización de procedimientos estandarizados con la institucionalización. En este trabajo, el primer concepto hace referencia a los marcos de acción y a las reglas que rigen la agencia; el segundo refiere a la creación de un cuerpo especializado en temas de género y, como hemos visto en el capítulo I, la creación de ONU Mujeres ha tenido su importancia en impulsar la agenda. Margot C. Baruch, *Engendering the UN Architecture: Feminist Advocacy in the Establishment of UN Women*, tesis de maestría en Asuntos Globales, Nueva Jersey, Universidad de Newark, 2012, p. 57.

abrieron las puertas para el involucramiento de movimientos civiles. Por otra parte, la conformación de los ODS fue un proceso único en su especie que trató de corregir las equivocaciones cometidas en el establecimiento de los ODM y –al ambicionar a una agenda inclusiva– dio gran espacio a la colaboración de diferentes sectores, como se demostrara en las siguientes secciones.

A. La conflictiva producción del lenguaje en la CSW

La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) nació pocos años después de la creación de las Naciones Unidas, en 1947. Las declaraciones, convenciones y conferencias mundiales definieron su evolución hasta que, en la década de los años noventa, la División para el Avance de la Mujer (DAW, por sus siglas en inglés), que en ese momento fungía como secretariado de la Comisión, notó la necesidad de monitorear y dar seguimiento a las Convenciones y, posteriormente, a la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (PAB) redactada en 1995. Por esa razón, la metodología de la Comisión cambió: se elaboraron programas multianuales con la finalidad de discutir y monitorear objetivos puntuales. Más tarde, en 1996, se decidió que cada reunión culminaría con un documento de conclusiones acordadas, una hoja de ruta para los países.²⁵⁹

Desde entonces, las CSW es un encuentro de dos semanas en las oficinas centrales de las Naciones Unidas en Nueva York en torno a un tema prioritario, uno de discusión y otro emergente, previamente establecidos en los programas por el Secretariado de la Comisión. El tema prioritario es, por lo general, un asunto cuya relevancia y urgencia se conoce pero que

²⁵⁹ ONU Mujeres, “A Short History of The Commission on the Status of Women”, Nueva York, 2019, <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2019/a-short-history-of-the-csw-en.pdf?la=en&vs=1153>, consultado el 10 de diciembre de 2019, consultado el 20 de mayo de 2019, p. 13.

requiere de compromisos. Por ello, las conclusiones versan sobre este y tienen oportunidad de producir o reforzar el “lenguaje acordado”; es decir, conceptos que constituyen el *corpus* de un tema y le otorgan significado.

La primera parte de las conclusiones acordadas contiene una sección preambular que define al problema, señala sus implicaciones y otros temas que circundan o interseccionan al prioritario. La sección operativa, por su parte, propone acciones para atenderlo. Esto quiere decir que el documento no sólo determina la forma en la que los países entienden el tema, sino la consonancia sobre cómo atender sus problemas. No obstante, como veremos más adelante, la mayor parte de los documentos resultantes son tan sólo un piso mínimo, estándares elementales a los que estados parte se comprometen, sin vincularse.

Ahora bien, es relevante entender los procedimientos de trabajo de la Comisión para contextualizar las negaciones y sopesar las influencias. Cada año, el secretariado de la Comisión –el equipo de ONU Mujeres– es responsable de crear un “borrador 0” del tema prioritario, utilizando lenguaje previamente acordado e informes sobre el tema, usualmente solicitados por el secretario general.²⁶⁰ El documento se transmite a los estados miembro que deben sugerir cambios, adiciones o incluso eliminación de palabras o párrafos. El secretariado compila estos comentarios y transmite el nuevo documento a las delegaciones que, a su vez, lo hacen llegar a sus gobiernos centrales.²⁶¹ Esta oportunidad suele ser bien aprovechada por los estados; por lo general, el borrador 0 consta de menos de veinte páginas, en cambio, el documento compilado ronda las cien páginas.

Como concluye Marion Fresia, regularmente las primeras aportaciones consisten en

²⁶⁰ Hasta 2009 DAW fue el Secretariado de la Comisión. En 2010, después de su creación, ONU Mujeres tomó dicha función.

²⁶¹ Daniela Jauk, *Global Gender Policy Development in the UN: A Sociological Exploration of the Politics Processes, and Language*, tesis de doctorado en Sociología, Ohio, Universidad de Akron, 2013, p. 39.

una lista de deseos formulados de manera descontextualizada y sin tomar en cuenta las dimensiones socioculturales, financieras y políticas de las propuestas.²⁶² El proceso de comentar el borrador y publicar una nueva versión con los acuerdos y temas pendientes se repite una y otra vez a lo largo de las negociaciones, comenzando algunas semanas previas al encuentro en Nueva York y siguiendo una vez que los delegados se reúnen en las oficinas de las Naciones Unidas. Las negociaciones resultan en múltiples documentos de trabajo o *draft conclusions* que se discuten en sesiones plenarias y grupos, con el fin de llegar a acuerdos y afinar las propuestas para solventar deficiencias previas.²⁶³

Aunque el lenguaje acordado es un precedente para la redacción de las conclusiones, el avance no siempre es lineal. A pesar de que algunos miembros desean lograr un lenguaje más progresista en cada Comisión, en ocasiones, el ambiente parlamentario sólo permite retomar el lenguaje del año anterior, sin lograr acuerdos sustantivos en temas polémicos.²⁶⁴ Este no es el resultado idóneo, pero es una forma de lograr consenso, porque la alternativa es no adoptar conclusiones.²⁶⁵ Aun así, en la mayoría de las ocasiones el documento final resulta sólo en un piso mínimo, porque los estados inconformes tienden a demandar “salvedades” (*caveats*): eufemismos que otorgan flexibilidad a los significados (ej. “cuando la legislación

²⁶² Marion Fresia, “La fabrique des normes internationales sur la protection des réfugiés au sein du comité exécutif du HCR”, *Critique Internationale*, núm. 54, 2012, p. 46.

²⁶³ Daniela Jauk, *op. cit.*, p. 39. Por lo general, cuando el consenso en temas altamente polémicos falla en las sesiones generales, la Mesa de la Comisión opta por un proceso de negociación por bloques, monitoreados por facilitadores de la ONU. Estas sesiones en grupo se conducen fuera de las sesiones regulares hasta llegar a un acuerdo. Por lo regular, estas negociaciones terminan por: 1) retener el párrafo original cuando hay suficiente apoyo; 2) eliminar el párrafo en disputa; 3) añadir un nuevo párrafo clarificador de la controversia; 4) reemplazar cualquier listado específico con una categoría sombrilla o abierta a interpretaciones. Rashila Ramli y Zawiah Yahya, “Language of the Negotiation for Agreed Conclusions at the UN 57th Session of the Commission on the Status of Women: A case Study”, *Procedia. Social and Behavioral Sciences*, vol. 118, 2014, p. 401.

²⁶⁴ Además, en la práctica hay otra división sobre el lenguaje acordado, pues, aunque los diferentes órganos de las Naciones Unidas se complementen como, por ejemplo, la CSW con el Comité de Derechos Humanos, el sistema se divide entre Ginebra y Nueva York, se entiende que el espíritu de cada sede difiere siendo Ginebra más progresista y Nueva York más vulnerable a los desencuentros políticos, por lo que se prefiere no hacer uso cruzado del lenguaje acordado y atenerse a lo que se ha discutido en la propia sede.

²⁶⁵ Véase, *supra*, p. 82.

nacional así lo permita”, “cuando sea apropiado” o “según los valores locales”), permitiendo sortear las cuestiones polémicas sin mermar el acuerdo.²⁶⁶

Este proceso constituye una rutina operativa que funcionarios de las Naciones Unidas y delegaciones permanentes conocen a cabalidad. Año con año las fechas y calendarios de trabajo pueden sufrir alteraciones, pero la estructura de intervención y las oportunidades para aportar y discutir están claramente marcadas; son parte de los procedimientos estandarizados que hacen posible la celebración de la Comisión anualmente. El caso de la definición de la agenda post-2015 fue radicalmente distinto, pues las ambiciones requerían un proceso que se realizaría en una sola ocasión y debía ganar suficiente legitimidad para comprometer a todos los estados miembros hacia un plan común de quince años, como se verá en la siguiente sección.

B. La incluyente ruta hacia la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

En 2000 se crearon los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con una vida útil de 15 años. En vísperas de su ocaso, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y los participantes de la Conferencia de Desarrollo Sostenible Río+20 comenzaron a trabajar el plan de acción de la Agenda 2030 que resultó en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La trayectoria para definir los 17 ODS fue larga, remotamente distinta a aquella que consolidó a los ODM.²⁶⁷ Mientras estos últimos se definieron en una reunión cerrada, compuesta por un grupo de hombres, en el sótano de las Naciones Unidas, los ODS resultaron de uno de los programas de consultas más grandes en la historia de la Organización, creando

²⁶⁶ Marion Fresia, *op. cit.*, p. 54.

²⁶⁷ UNDP, “Background on the Goals”, www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/background.html, consultado el 19 de noviembre de 2019.

una agenda más colaborativa y transparente.²⁶⁸ De este modo, la negociación de los ODS se puede considerar, más que un proceso estandarizado, un intento de aprender las lecciones que dejaron los ODM, un conjunto de reuniones colaborativas y recolección de datos e insumos de diferentes fuentes.

Los derechos de las mujeres son un caso paradigmático para notar los efectos de las diferencias entre los procesos de 2000 y 2015. En los ODM, de los ocho objetivos establecidos, sólo uno observa a la mujer como un sujeto de derecho. El tercer objetivo promovía la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, estableciendo una sola meta: el acceso igualitario a la educación primaria. En el resto de la agenda las mujeres se veían como reproductoras, madres. No es sorpresa, entonces, que diferentes autoras feministas identifiquen a estos objetivos como un retroceso en los derechos de las mujeres.²⁶⁹

Una de las explicaciones para la regresión ha sido culpar a los estados conservadores como el Vaticano o los países islámicos, quienes participaron activamente en el establecimiento de la agenda.²⁷⁰ Pero esto no debería resultar una excusa para la ausencia de los burócratas. Antes que ser precavidos, los funcionarios de la organización deben rescatar el lenguaje acordado más ambicioso, pues esta es una de las tareas que le otorgan influencia. Si

²⁶⁸ Se dice que los objetivos del Milenio realmente fueron una “ocurrencia” de un puñado de funcionarios de las Naciones Unidas. Aunque estos objetivos se informaron de la Agenda 21 o los Principios de Río establecidos en 1992, en entrevista, uno de los negociadores, Mark Malloch-Brown, admite haber estado a punto de cerrar la declaración de los Objetivos cuando, en los pasillos de las Naciones Unidas, se le vino a la mente la necesidad de incorporar el tema de medio ambiente. En cambio, para el proceso de creación de los ODS, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo involucró a dos millones de personas de 88 países diferentes en consultas temáticas y una encuesta global para conocer las prioridades de la población. Mark Tran, “Mark Malloch-Brown: Developing the MDGs was a Bit like Nuclear Fusion”, *The Guardian*, 16 de noviembre de 2012, www.theguardian.com/global-development/2012/nov/16/mark-malloch-brown-mdgs-nuclear, consultado el 18 de noviembre de 2019; UN DESA, “HLPF Issue Briefs 1: From Rio+20 to Post-2015: Towards an Integrated and Universal Development Agenda” 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1429HLPF_Brief_1version2.pdf, consultado el 14 de junio de 2019.

²⁶⁹ Marianne Haslegrave, “Sexual and Reproductive Health and Rights in the Sustainable Development Goals and the Post-2015 Development Agenda: Less than a Year to Go”, *Reproductive Health Matters*, vol. 22, núm. 44, 2014, pp. 102-108.

²⁷⁰ Mark Tran, *op. cit.*

los funcionarios desean tener poder en las negociaciones no deben buscar consenso, esa es función de la mesa y facilitadora de las discusiones.

Durante los primeros años del nuevo milenio, los grupos feministas comenzaron a dar preponderancia a los derechos de las mujeres dentro de la agenda de desarrollo. En 2005, diversas activistas conformaron un grupo llamado *Gender Monitoring Group of the World Summit*, con el fin de supervisar la Conferencia de Desarrollo Sostenible de ese año. El ensamble se conformó por diversas organizaciones: *Development Alternatives with Women for a New Era* (DAWN), *Center for Women's Global Leadership* (CWGL) y *Women's Environment and Development Organization* (WEDO), dos de las cuales crearon la campaña GEAR, con gran valor para la creación de ONU Mujeres.

DAWN, creada en 1984, reunía a mujeres del Sur global; CWGL, de 1989, nació en el seno de la Universidad Rutgers de Nueva Jersey; WEDO surgió del proyecto feminista comenzado por la excongresista estadounidense Bella Abzug, en conjunto con mujeres de otras latitudes como Thais Corral de Brasil, Wangari Maatha de Kenia y Vandana Shiva de India, en 1991. El común denominador entre las tres organizaciones era que su consolidación estaba íntimamente ligada a las conferencias mundiales de la mujer.²⁷¹

Como relata Baruch, en 2005, el grupo de monitoreo buscó dar siete metas específicas a los ODM. Entre ellas, resaltar la importancia de la atención a las mujeres víctimas de VIH/SIDA o dar acceso universal a la salud sexual y reproductiva.²⁷² No

²⁷¹ WEDO, "World Summit Gender Monitoring Group Press Kit", 25 de agosto de 2005, wedo.org/world-summit-gender-monitoring-group-press-kit/, consultado el 17 de octubre de 2019; Wikigender, "Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN)", www.wikigender.org/wiki/development-alternatives-with-women-for-a-new-era-dawn/, consultado el 17 de octubre de 2019; Rutgers School of Arts and Sciences, "Our History", cwgl.rutgers.edu/about/our-history, consultado el 17 de octubre de 2019; WEDO, "Herstory", wedo.org/about-us-2/, consultado el 17 de octubre de 2019.

²⁷² Margot Baruch, *op. cit.*, p. 39. Según la tesis de Baruch, la incapacidad de la Naciones Unidas y de sus miembros de lograr los resultados de desarrollo e igualdad de género a los que se comprometieron en los ODM hizo que los grupos de mujeres demandaran enérgicamente una nueva y más fuerte estructura de Naciones Unidas para temas de la mujer.

obstante, las conquistas no se tradujeron inmediatamente en una incorporación a la agenda post-2015. La participación de estas organizaciones de mujeres fue constante, buscaban mantener temas y conceptos prioritarios.

La diferencia entre los procesos de definición de ODM y ODS revela la importancia de la acción individual de los burócratas de la ONU. Mientras la redacción de los primeros estuvo a cargo de diplomáticos de alto nivel sin especialización; en los segundos, una miríada de actores, entre ellos las burócratas feministas con *expertise* y prácticas institucionalizadas de ONU Mujeres, tuvo un papel preponderante. Durante la definición de los ODS, las funcionarias estuvieron presentes y trajeron a colación los reportes globales que la entidad había preparado sobre la condición de la mujer.

Las dinámicas de la sociedad civil y la burocracia lograron impregnar todo el proceso de creación de la Agenda 2030 que duró alrededor de tres años y tuvo lugar en diferentes foros y conferencias. El comienzo fue la Conferencia Río+20 que instauró dos procesos que definirían las prioridades de los siguientes años: uno liderado por la Asamblea General, otro por el secretario general.²⁷³

El secretario creó un Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes en julio de 2012, integrado por 27 expertos y moderado por los presidentes de Indonesia, Liberia y el primer ministro de Reino Unido.²⁷⁴ Como resultado de su investigación, el 30 de mayo de 2013, los panelistas publicaron un reporte que proponía una agenda universal para erradicar la pobreza extrema y avanzar hacia el desarrollo sostenible. Además, identificaba metas para combatir

²⁷³ Organización de las Naciones Unidas, “The Future We Want. Outcome Document of the United Nations Conference on Sustainable Development”, document final, 2012, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf, consultado el 24 de octubre de 2019.

²⁷⁴ States News Service, “The High-Level Panel of Eminent Persons”, *Academic OneFile*, 29 de agosto de 2013, link.galegroup.com/apps/doc/A341264757/AONE?u=colmex&sid=AONE&xid=af9cc2c0, consultado el 24 de octubre de 2019.

problemas sociales, como el logro del empoderamiento de niñas y mujeres.²⁷⁵ Paralelamente, el secretario general pidió a la División de Desarrollo Sostenible del ECOSOC emprender un estudio a profundidad sobre la instrumentación y los problemas intersectoriales del desarrollo sostenible. La intención era solventar la falta de análisis científico para los ODM.

La Asamblea General, por su parte, apuntaló diversos procesos. Quizá el más importante por su extensión y resultados fue el Grupo Abierto de Trabajo (OWG, por sus siglas en inglés), instaurado en enero de 2013.²⁷⁶ El Grupo se reunió un total de 13 veces hasta emitir sus recomendaciones en julio de 2014. Sus primeras ocho sesiones se dividieron temáticamente, discutieron las prioridades establecidas en el documento de la Conferencia Río+20, *The Future We Want*.²⁷⁷ Las cinco últimas sesiones se destinaron a la integración del reporte para la 68ª Asamblea General (AGONU), con una propuesta de Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El Grupo Abierto de Trabajo desempeñó un papel importante en la materialización de la Agenda 2030, dado que permitió la convergencia de los diferentes actores inmersos en el proceso. Por ello, su estudio revela el establecimiento de las prioridades y las dinámicas para definir las. En los resultados de la Conferencia de Río+20 aparecían un par de veces conceptos amplios y ambiguos como “equidad de género” y “empoderamiento de la mujer”, líneas muy cercanas a las endebles ambiciones de los ODM.⁵ De manera similar, en el reporte inicial del secretario general a la primera sesión del OWG en marzo de 2013, “género” se ubicaba como

²⁷⁵ High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, “A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development”, reporte, 2013, www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/docs/UN-Report.pdf, consultado el 1 de diciembre de 2019. Este documento fue un insumo de gran relevancia para la integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como se explicará en las secciones siguientes.

²⁷⁶ La metodología de trabajo de la Agenda 2030 establecía que el documento resultante de OWG sería el insumo primordial para el establecimiento de los ODS.

²⁷⁷ La discusión sobre igualdad de género tuvo lugar en la 8ª sesión (3-7 febrero de 2014) y estuvo circunscrita en la discusión general de desigualdades.

la 11ª prioridad, después de temas como empleo o implementación de políticas.²⁷⁸ No obstante, tras el Informe del Panel de Alto nivel de Personas Eminentes, el tema fue ganando terreno y despegó con la 8ª sesión del OWG, destinada a la discusión sobre la igualdad de género.

Con los trabajos del OWG, la Asamblea General notó la necesidad de constituir un espacio de revisión continua para los ODS. Por ello creó el Foro Político de Alto Nivel (HLPF, por sus siglas en inglés), cuya primera sesión tuvo lugar en 2013. Las tres primeras sesiones del HLPF sucedieron en medio del proceso de creación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, característica que lo hace un buen termómetro para calcular el alza en la preponderancia del tema de género durante la conformación de la Agenda.²⁷⁹

El último cuerpo constituido por el proceso de la Asamblea General para la creación de los ODS fue el Comité Intergubernamental de Financiamiento para el Desarrollo. En cinco ocasiones el órgano reunió a treinta expertos nominados por grupos regionales y presididos por los representantes permanentes de Finlandia y Nigeria. La encomienda que el Comité recibió fue posibilitar el financiamiento de los objetivos. Su trabajo resultó en un reporte de más de cincuenta páginas presentado en agosto de 2014.²⁸⁰

Los productos de todos estos grupos de trabajo y comisiones fueron insumos para el reporte final del secretario general, que alimentó el último paso para la definición de la Agenda 2030: las negociaciones intergubernamentales. Las reuniones sucedieron durante siete meses.

²⁷⁸ Asamblea General, “Initial Input of the Secretary-General to the Open Working Group on Sustainable Development Goals”, reporte, Nueva York, 2012, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/634&Lang=E, consultado el 12 de noviembre de 2019, p. 5.

²⁷⁹ Para el análisis de la evolución de “violencia contra las mujeres” a través de las tres primeras sesiones del Foro Político de Alto Nivel (HLPF) véase Anexo III, *infra.*, p. 131.

²⁸⁰ Asamblea General, “Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing”, reporte, Nueva York, 2014, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/315&Lang=E, consultado el 12 de noviembre de 2019.

Sorprendentemente, esta etapa no cambió sustancialmente las propuestas; los inclusivos procesos previos dieron legitimidad a los insumos que se recibieron y, por tanto, los representantes de los estados acordaron no alterar los 17 objetivos (con sus respectivas metas) que llegaron a sus manos.

Para las discusiones intergubernamentales de la Agenda post 2015, el objetivo número cinco sobre la igualdad de género y sus respectivas metas ya habían quedado acordados. La primera prueba que sobrepasó fue la 5ª sesión de negociaciones intergubernamentales, en mayo de 2015, donde se presentó el último documento con sugerencias de reformas a la redacción de 11 objetivos, pero el quinto no apareció entre los enlistados.²⁸¹

En el proceso intergubernamental se discutieron las diferentes partes que integrarían el documento a presentarse a la 70ª Asamblea General: desde una declaración, los objetivos y metas, la instrumentación y puesta en marcha, así como la sección de seguimiento y monitoreo. Además, se prestó gran atención a los indicadores, pues estos requerían de un compromiso de todos los estados, al ser ellos los únicos con capacidad de recabarlos y reportar año con año ante el sistema de las Naciones Unidas, una de las grandes lecciones aprendidas con los ODM.

La 57 CSW y el establecimiento de la Agenda 2030 fueron foros de creación de normas. El análisis del método de trabajo de ambos permite observar que la influencia que los diferentes actores pudieron ejercer dependió de la formalidad de los procesos estandarizados en cada uno de los foros. La CSW tiene normas estrictas de participación que dan preponderancia a los estados como actores decisivos en la definición de “violencia contra las

²⁸¹ Intergovernmental Negotiations on the Post-2015 Development Agenda, “Draft Programme: Post-2015 Intergovernmental Negotiations- (Follow-up and Review)”, programa, 2015, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7109maypost2015agenda.pdf, consultado el 18 de octubre de 2019. El documento sugiere cambios a 11 de los 17 objetivos. Entre ellos no se discute el objetivo 5 correspondiente a la igualdad de género, tampoco el 2 (Hambre cero), 7 (Energía asequible y no contaminación), 10 (reducción de las desigualdades), 13 (acción por el clima), 16 (paz, justicia e instituciones sólidas). Las propuestas de cambio fueron, principalmente, por razones de especificidad, cuantificación, mensurabilidad y consistencia con acuerdos internacionales.

mujeres”. Por otra parte, el proceso inclusivo de la definición de los ODS permitió que las organizaciones de la sociedad civil, burócratas y expertas tuvieran más oportunidades de participación, como veremos en la siguiente sección.

3. LA ESTRUCTURA DE INFLUENCIA: LA PREPONDERANCIA DE LOS ESTADOS EN LA CSW Y LA INCLUSIÓN DE SOCIEDAD CIVIL, BURÓCRATAS Y EXPERTOS EN LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

El segundo capítulo de este trabajo comenzó a delinear la participación de diferentes actores en el sistema de las Naciones Unidas al discutir los derechos de las mujeres, haciendo énfasis en las transformaciones que han sufrido desde la institucionalización de ONU Mujeres. En las siguientes páginas se mostrará la intervención de cada uno de los actores pertenecientes a los sistemas participativo y representativo en los dos foros de estudio y se comparará su papel en la discusión e incorporación del concepto de violencia contra las mujeres.

A. Representantes de gobierno, controladores y vetantes

Cox y Jacobson proponen tres categorías para describir el ejercicio de la influencia por parte de los estados: iniciador, controlador o vetante (*vetoer*). Según los autores, la estrategia se decide conforme a los planes e intereses nacionales, no por las cualidades individuales de los negociadores. No obstante, como se ha descrito, actualmente las estrategias dependen de otros factores: el ya mencionado nivel de formalización de los estándares operativos y las ideas que caracterizan a las delegaciones gubernamentales, pues estas no son monolíticas y difieren entre foro y foro.

Algunos estados, al participar en foros altamente especializados como la CSW, integran

su delegación con expertas de visiones cercanas a las de las Naciones Unidas, dándoles un carácter resonante. Con el concepto “adhesión al derecho internacional”, Fresia defiende que los países tienen un deseo de mantener su membresía a la comunidad internacional. Esto, aunado a una voluntad de apearse a lo “civilizado” les hace acercarse a los marcos internacionales o, como se adelantaba en la conclusión del capítulo II, produce que actores y sistemas se co-creen.²⁸² No obstante, este acercamiento es improbable cuando las líneas de la ONU defienden una visión fundamentalmente distante de la agenda nacional, como es el caso de los derechos sexuales y reproductivos para representaciones como la de Rusia o la Santa Sede.²⁸³

En la Comisión del Estatus Jurídico y Social de la Mujer los representantes de los estados miembro son protagonistas de la negociación: discuten, aprueban y adoptan las conclusiones acordadas propuestas por el secretariado. En este sentido y siguiendo la categorización de Cox y Jacobson, la burocracia internacional es iniciadora y los estados “controladores” con poder para tomar decisiones finales. Usualmente las delegaciones se constituyen por misiones permanentes, cabezas de sector y partes interesadas.²⁸⁴ La delegación mexicana ante la CSW en 2013, por ejemplo, estuvo liderada por la presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres de la mano de funcionarios de Cancillería y negociadoras de la misión permanente, e incluyó a diputadas, representantes de los poderes y ONG.²⁸⁵

²⁸² Sally Engle Merry, “Human Rights Law and the Demonization of Culture (and anthropology along the way)”, *Political and Legal Anthropology Review (POLAR)*, vol. 26, núm. 1, 2003, pp. 55-76, en Marion Fresia, *op. cit.*, p. 58; Karl Weick, *Organizational Sensemaking*, Londres, Sage, 2000, en Laura Zamudio González, *Introducción al estudio de las organizaciones internacionales gubernamentales. La pertinencia de una agenda de investigación interdisciplinaria*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2012, p. 147.

²⁸³ La resistencia a la incorporación de los derechos sexuales y reproductivos ha estado presente desde la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo del Cairo en 1994. Jutta M. Joachim, *Agenda Setting: the UN, and NGOs. Gender Violence and Reproductive Rights*, Washington, Georgetown University Press, 2007.

²⁸⁴ Marion Fresia, *op. cit.*, p. 48.

²⁸⁵ Para su delegación, México acreditó al Embajador Luis Alfonso de Alba y Góngora (representante permanente de México ante la ONU) y a Lorena Cruz Sánchez (presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres) como jefes de delegación. Asimismo, se incluyó a la entonces diputada Martha Lucía Mícher Camarena, quien año con año participa en la CSW, al Ministro Juan González Mijares, director general adjunto de Política Internacional sobre

Las expertas que integran las delegaciones, además de llevar los intereses de la agenda nacional, contribuyen con su propio *expertise* y sistema de creencias, factor de importancia al dar contenido a las normas y que produce una pelea altamente politizada entre las diferentes visiones de los participantes de la Comisión. Esto, a su vez, puede producir una paradoja en las lealtades y que las visiones nacionales no sean representadas en la delegación. Durante la participación de México ante la 63 CSW en 2019, la mayor parte de las funcionarias presentes abogaron firmemente por el reconocimiento del concepto “salud y derechos sexuales y reproductivos”, incluyendo el aborto, tan sólo a una semana de que Nuevo León, una de las entidades federativas del país, penalizara tal acción.²⁸⁶

Esta realidad dista de lo que sucedió en la definición de los ODS. En aquel marco, las negociaciones quedaron en manos de las misiones permanentes, es decir, *staff* especializado en dar seguimiento a los procesos en las oficinas centrales de las Naciones Unidas. Al ser diplomáticos, los participantes tienen conocimiento de la agenda nacional, informan y reciben órdenes de las oficinas centrales; sin embargo, por su amplio conocimiento sobre el funcionamiento de la ONU, tienden a priorizar la agilización de los procesos: son conscientes de los esfuerzos necesarios para llegar a un acuerdo en un foro multilateral. Por ello, el ejercicio de influencia por parte de los estados en la integración del concepto violencia contra las mujeres en la Agenda 2030 terminó siendo en calidad de “vetantes”, como lo demostró la no muy sustancial discusión intergubernamental que culminó el proceso de redacción de los ODS; es decir, en la negociación interestatal se discutió lo que las delegaciones no estaban dispuestas

Derechos Humanos de la SRE, Mónica Maccise Duayhe, secretaria de seguimiento de los programas de equidad de género del Poder Judicial de la Federación, Elvia Ramírez León, secretaria general de la Red de Mujeres, Desarrollo, Justicia y Paz, A.C. entre otros.

²⁸⁶ Laura E. Kirkpatrick, “The US Goes ‘Bonkers’ at the UN Women’s Conference”, *PassBlue*, 24 de marzo de 2019, www.passblue.com/2019/03/24/the-us-goes-bonkers-at-the-un-womens-conference/, consultado el 25 de octubre de 2019.

a aceptar de propuestas realizadas por expertos.²⁸⁷

La incorporación del concepto VAW es un caso ejemplar en la forma en la que las negociaciones, influidas por la participación de diversos actores, pueden incrementar la importancia de un tema en las agendas nacionales, pues aun cuando los estados localizaron en el 11^a lugar de prioridades los temas de género en el reporte inicial del secretario general, en 2012. Para 2015, durante la 70^a Asamblea General, prácticamente todos los mandatarios hicieron referencia a la importancia de la eliminación de la violencia contra las mujeres en sus discursos de clausura.²⁸⁸

B. La sociedad civil: guardianes e impulsores de agendas

Las intervenciones de la sociedad civil son relevantes para muchos de los foros participativos de la ONU y sus formas de involucramiento son diversas. Las activistas son muy conscientes de que las Naciones Unidas, en sus instancias más formalizadas, siguen siendo un juego de estados. Por ello, cuando las feministas abogaron por la creación de ONU Mujeres, a pesar de reunir con gran fuerza a la sociedad civil de todas las latitudes, era de suma importancia cultivar relaciones con delegaciones estatales y burócratas. Sólo así conseguirían información poco accesible, especialmente porque ciertas negociaciones se hacen a puerta cerrada y no hay transparencia en los procesos altamente formalizados, como la CSW.²⁸⁹

Al igual que los representantes gubernamentales, las delegaciones de la sociedad civil encarnan las ideas que rigen a su organización, añadiendo sus intereses y preferencias individuales. Por eso, lejos de dar voz a las opiniones del mundo no gubernamental, resultan

²⁸⁷ Robert Cox y Harold Jacobson, *op. cit.*, p. 12. Véase Anexo I, p. 129.

²⁸⁸ ONU Mujeres, “Women and Sustainable Development Goals”, asiapacific.unwomen.org/en/news-and-events/in-focus/women-and-the-sdgs, consultado el 21 de septiembre de 2019.

²⁸⁹ Margot Baruch, *op. cit.*, p. 50.

contra-poderes institucionales.²⁹⁰ Esto, aunado a las cuotas que se deben cubrir para acceder a los juegos de influencia de las Naciones Unidas, limita la capacidad de participación de la sociedad civil. Hay una notoria diferencia de clase y geografía entre las activistas, resultando en ambientes elitistas en los que delegadas de organizaciones civiles con oficinas centrales en Estados Unidos –por lo regular, personas blancas, de clase media-alta y provenientes de países desarrollados– presentan los trabajos hechos “en favor” de mujeres de latitudes del Sur, como el sudeste asiático o África Subsahariana, mientras que aquellas que realmente realizan el trabajo –las activistas de organizaciones locales que instrumentan los proyectos en el terreno– no cuentan con recursos para viajar a Nueva York y contar sus experiencias.²⁹¹

En la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la participación de la sociedad civil es indirecta. Su influencia es difícil de apreciar porque no tienen capacidad de voto; en su lugar, deben hacer trabajo de cabildeo con las delegaciones nacionales. Hoy, la variedad de organizaciones que se involucran en las negociaciones es prácticamente inconmensurable, pues las formas de participar son múltiples: desde aquellas acreditadas como participantes y parte de las delegaciones, hasta las que hacen un trabajo mucho más intangible, persuadiendo a su gobierno a defender ciertas visiones mediante comunicados o con estrategias más agresivas como la organización de coloquios previos para inculcar ciertas ideas.²⁹²

En la sesión de 2013, por ejemplo, la organización *Plan International*, una ONG de desarrollo comunitario centrado en la infancia con sede en Europa y filiales en Estados Unidos

²⁹⁰ Marion Fresia, *op. cit.*, p. 48.

²⁹¹ Daniela Jauk, *op. cit.*, p. 76.

²⁹² Entrevista realizada con integrante de la delegación mexicana de la 57 CSW en Ciudad de México, 22 de octubre de 2019. El diplomático relató haber sido invitado a grandes retiros en Arizona. Estos eran orquestados por organizaciones civiles pro-vida, que reunían a juventudes afines a este pensamiento para hablar con delegados de distintos países y solicitar bloqueos a la agenda de derechos sexuales y reproductivos que los países más progresistas impulsaban.

y otros 75 países, envió mensajes a los gobiernos centrales solicitando a los estados asegurarse de asentar en la 57 CSW que la eliminación de todas las formas de violencia contra mujeres y niñas fuera una prioridad en la Agenda post 2015. Estas prácticas requieren un gran capital en recursos y relaciones. El trabajo exige conocer la agenda, tener capacidad de difusión y contactos para asegurarse que sus recomendaciones serán leídas.

El cabildeo también adquiere la forma de propuestas para eventos paralelos. Las organizaciones utilizan este método para impulsar subtemas en la agenda, esperando que los representantes gubernamentales den recursos para impulsar el evento, reconozcan la importancia del tema y se comprometan con él. Estos eventos son parte integral de la CSW; tradicionalmente, la primera semana se destina a reuniones de contacto y paneles; durante la segunda, los representantes estatales negocian las conclusiones acordadas. Tan sólo en la primera semana de la 57 CSW se organizaron alrededor de 90 eventos. La mayoría (45, aproximadamente) fueron iniciativas de estados, 20 fueron coauspiciados entre organizaciones de la sociedad civil y estados y sólo 10 por OSC con OI.²⁹³

Las alianzas, además de permitir a la sociedad civil participar en los foros internacionales, reflejan las alineaciones ideológicas de estados y organizaciones. En 2013, las organizaciones Promundo –una ONG abocada a la inclusión de hombres y niños en la lucha contra VAW con sede en Washington–, *Sonke Gender Justice Network* e *International Campaign to*

²⁹³ En la 57 CSW la mayoría de los estados realizaron eventos relacionados con las respuestas y buenas prácticas frente a la violencia contra las mujeres (Australia, Francia, Islandia, Israel, Misión nórdica, Namibia, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Tailandia, Turquía, Unión Europea, Zimbawe) y prácticas que constituyen violencia, como crímenes de honor, tráfico de mujeres y niñas (Canadá y Unión Europea). Asimismo, se trataron otros temas como el levantamiento de datos (Filipinas, Japón), la agenda de paz y seguridad (Armenia, Chile y Estonia), cambios culturales e institucionales (Austria, Dinamarca, República Checa), y la agenda de desarrollo (España, Irlanda y Lichtestein). Cabe resaltar que estas dos últimas naciones decidieron organizar eventos hablando de las experiencias en la lucha contra la mujer en países en desarrollo; en el primer caso discutieron a Uganda, en el segundo a Timor Oriental. ONU Mujeres, “CSW57 Side Events”, www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/side-events.htm, consultado el 8 de agosto de 2019.

Stop Rape & Gender Violence in Conflict se unieron con los gobiernos de Noruega, Sudáfrica y con Human Rights Watch para coauspiciar el evento “*Gender Based Violence Prevention as a Human Right and a Legally Binding State Obligation*” que tuvo lugar en una de las salas de conferencias de las Naciones Unidas.

Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil participantes no siempre se afilian a las ideas más progresistas de la Convención. En realidad, el criterio más relevante es contar con los recursos para financiar las actividades. Durante la segunda semana de la 57 CSW, por ejemplo, la Organización de la Conferencia Islámica, financiada por la Federación Estadounidense para la Paz de Medio Oriente, organizó el evento “*The influence of Faith on the Elimination of Violence Against Women and Girls*”, poniendo particular énfasis en la importancia de las prácticas religiosas para eliminar la VAW y tratando de defender las frecuentemente atacadas prácticas culturales.²⁹⁴

La sociedad civil tiene un papel fundamental como *watchdog* o guardián de las negociaciones internacionales, sobre todo cuando, en el afán de conciliar, las negociaciones sacrifican temas polémicos para acordar los “prioritarios” (según las agendas nacionales), como sucedió en la negociación del documento final de la Conferencia Río+20 de 2012. Dicha conferencia fue trascendental en la definición de los ODS; a pesar de ello, su documento final eliminó toda referencia a los derechos sexuales y reproductivos en un afán por llegar a otros acuerdos, como la determinación de elaborar la Agenda 2030.²⁹⁵ No obstante, tras las promesas incumplidas de los ODM ya había una sociedad civil despierta, dispuesta a reclamar su lugar en el proceso de redacción de la nueva Agenda.

La burocracia de la ONU se aseguró de reconocer la importancia de estos agentes,

²⁹⁴ Vale la pena remarcar que el evento sucedió durante la semana en la que los representantes destinan la totalidad de su agenda a la negociación del lenguaje, no a la asistencia de eventos.

²⁹⁵ Véase, *supra*, p. 14.

incorporando a las consultas de los objetivos de desarrollo a los *Major Groups*, agrupaciones creadas en 1992 para representar a la sociedad civil. Entre ellas se encontraba una de mujeres: el *Women's Major Group* (WMG).²⁹⁶ Así, las ONG tuvieron la oportunidad de participar en las auditorías informales y en sesiones formales, donde dieron declaraciones orales y escritas para sugerir cambios a los documentos de trabajo.

Con ello, los *Major Groups* quedaron al nivel de las delegaciones nacionales, lo que permitió que la sociedad civil retomara la influencia que había perdido en otros foros tras la institucionalización de ONU Mujeres. Indirectamente, la sociedad civil tuvo oportunidades de votar la agenda mediante encuestas, revisiones regionales y por medio de su estrecha vinculación y presencia en los foros de redacción, como el OWG —en donde se reunían con los presidentes de la mesa cada mañana—. Esto les permitió ser iniciadores y colocar sus preocupaciones en la agenda.

En el marco de la 8ª sesión del Grupo de Trabajo, el *Women's Major Group* promovió eventos paralelos sobre la igualdad de género y los derechos de las mujeres como elemento clave para un desarrollo sostenible, discusiones en las que la importancia de la violencia contra las mujeres salió a relucir más de una vez.²⁹⁷ En la misma reunión, *Save the Children* y otras organizaciones junto con UNICEF, impulsaron un evento paralelo sobre la violencia contra las

²⁹⁶ El *Women's Major Group* comenzó sus actividades en 1996 con la misión de facilitar la participación de la sociedad civil, compartir información de utilidad y transmitir insumos durante las negociaciones en el seno de las Naciones Unidas. Aunque es un actor contemplado en el sistema de Naciones Unidas y con título de punto focal del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (ONU-DAES), el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y la Asamblea General en materia de políticas de desarrollo, no recibe instrucciones de la ONU y debe ser una plataforma para que diversos grupos de mujeres tengan voz en los foros. Además del grupo de mujeres, se reconocen ocho de importancia fundamental para la discusión de un futuro sustentable: Negocios e Industria, Niñez y Juventud, Campesinos, Comunidad Científica y Tecnológica, Pueblos Indígenas, Autoridades Locales, ONG, Trabajadores y Sindicatos. Véase en: Knowledge Platform, “About Major Groups and other stakeholders”, sustainabledevelopment.un.org/aboutmajorgroups.html, consultado el 20 de octubre de 2019.

²⁹⁷ Open Working Group, “Eighth Session of the General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals. Programme of Side Events”, programa, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3065sideprogramme.pdf, consultado el 20 de octubre de 2018.

niñas.²⁹⁸ El activismo de estas organizaciones, aunado a la declaración de *Plan Internacional* que resaltaba la exclusión de niñas adolescentes, particularmente vulnerables a la violencia por razones de género, la explotación y discriminación, hizo que se abogara por la erradicación de todas las formas de violencia contra mujeres y niñas (VAWG) como segunda meta del quinto ODS.²⁹⁹

C. Ampliando mandatos: los representantes de organizaciones internacionales

En *The Anatomy of Influence*, Cox y Jacobson consideran la participación de burócratas representantes de otras organizaciones internacionales; no obstante, su estudio identificó que estos sólo influyen en asuntos relativos a la definición de mandatos que involucraba a su entidad y, en ocasiones, en decisiones operativas; sobre todo en aquellas acciones que requerían de la cooperación entre organismos para realizar proyectos en el terreno, como es el caso de la iniciativa *Spotlight*, un programa que reúne a entidades como ONU Mujeres, PNUD, el Fondo de Población, etc.

Históricamente, diversas organizaciones internacionales han tenido una activa participación en la definición de “violencia contra las mujeres”. En un inicio, la Organización Mundial de la Salud (OMS) tenía la custodia del concepto por su vinculación con la violencia doméstica y, aunque hoy se ha rebasado esta interpretación, la página de ONU Mujeres sigue haciendo referencia a estadísticas de dicha organización.³⁰⁰ Incluso hoy, los representantes de

²⁹⁸ Open Working Group, “Side-event on A World without Violence against Children”, nota conceptual, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3218Joint%20Side-event.pdf, consultado el 2 de agosto de 2019.

²⁹⁹ Open Working Group, “Intervention from Margaret Akello, Plan Uganda, Children and Youth MGs”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6793Plan%20Intl-%20FINAL%20Submission%20.pdf, consultado el 5 de agosto de 2019.

³⁰⁰ Véase, por ejemplo, las referencias estadísticas del sitio virtual de violencia contra las mujeres de ONU Mujeres: [interactive.unwomen.org/multimedia/infographic/violenceagainstwomen/en/index.html](https://www.unwomen.org/en/interactive.unwomen.org/multimedia/infographic/violenceagainstwomen/en/index.html), consultado el 21 de septiembre de 2019.

entidades internacionales siguen estando presentes en la conceptualización de la violencia.

A la 57 CSW asistieron delegaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONU SIDA), de las Comisiones Regionales de Naciones Unidas y del Programa de la ONU para los Asentamientos Humanos (ONU Habitat), así como otras organizaciones internacionales, como la Federación Internacional de la Cruz Roja, la Unión Interparlamentaria, el Comité Olímpico Internacional y la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones similares (AICESIS).

La participación de estos actores en la Comisión también se refleja en la organización de eventos paralelos y en las declaraciones durante las discusiones y negociaciones. No obstante, gracias a la capacidad económica de estas entidades, les resulta más fácil auspiciarlos en las oficinas de las Naciones Unidas. Durante la primera semana de la CSW de 2013, más de 20 foros paralelos fueron organizados exclusivamente por organizaciones internacionales relevantes para el combate a la violencia contra las mujeres como el Fondo de Población (UNFPA), la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Comisión Económica para África (UNECA), UNESCO, entre otras. Los paneles tenían como objetivo discutir cuestiones técnicas sobre la atención del problema, presentar esfuerzos concertados para su combate y dar a conocer los servicios brindados por las Naciones Unidas. Estos paneles resultan útiles para vincular la agenda de violencia contra las mujeres con los mandatos específicos de las organizaciones, como las necesidades particulares de las niñas, las periodistas o indígenas.

No obstante, los esfuerzos por vincular agendas se ven más claramente en las diferentes declaraciones de los representantes de organizaciones internacionales. En marzo de 2013, ONU SIDA hizo un gran esfuerzo por hablar de los nexos entre la violencia contra las

mujeres y el VIH.³⁰¹ Con eventos paralelos y declaraciones, los burócratas de la organización lograron plasmar su preocupación en las conclusiones acordadas de la 57 CSW. En el documento, VIH/SIDA se menciona once veces y se dedica un párrafo a la necesidad de atender la interacción entre ambos problemas.³⁰²

Por otra parte, la Agenda 2030 siempre tuvo miras a ser una hoja de ruta a nivel mundial. Esto quiere decir que contemplaba la inclusión de todas las entidades de las Naciones Unidas y todos los gobiernos, un cometido que hasta ahora se ha cumplido, pues diferentes documentos internacionales, incluso ajenos a las Naciones Unidas, hacen referencia a los periodos y metas establecidos con los ODS. Consecuentemente, la participación de representantes de otras organizaciones internacionales fue ampliamente aceptada. Por ejemplo, en la definición de las metas para la igualdad de género participaron representantes de entidades internacionales, como el Fondo de Población y la CEDAW.

UNFPA no hizo mención explícita del concepto “violencia contra las mujeres”, pero enfatizó que, para lograr un desarrollo sostenible y reducir las desigualdades, era imperativo eliminar prácticas que afectan el desarrollo de las mujeres y las niñas. CEDAW, por su parte, subrayó que los ODM no identificaron la relevancia de acabar con la violencia, un factor que seguía afectando la vida de las mujeres. Con ello, el Comité CEDAW promovió un cambio de paradigma que asegurase la erradicación de todos los tipos de discriminación y favoreciese la igualdad en el centro y corazón del desarrollo. Su argumentación para incluir la erradicación de la violencia contra las mujeres como una de las metas del quinto objetivo de los ODS se

³⁰¹ Commission on the Status of Women 57th Session, “Statement by UNAIDS”, intervención, 2013, www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/generaldiscussion/unentities/un aids.pdf, consultado el 9 de agosto de 2019.

³⁰² Commission on the Status of Women 57th Session, “Agreed conclusions on the elimination and prevention of all forms of violence against women and girls”, conclusiones acordadas, 2013, [www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/CSW57_Agreed_Conclusions_\(CSW_report_excerpt\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/CSW57_Agreed_Conclusions_(CSW_report_excerpt).pdf), consultado el 9 de agosto de 2019, *passim*.

fundamentó en la responsabilidad de la comunidad internacional de reducir las brechas con una perspectiva de derechos humanos y, con ello, buscar que nadie tema por su integridad.³⁰³

D. Cuando la formalización reduce la influencia de las burócratas

Como se vio en el capítulo anterior, el personal de las organizaciones internacionales está jerarquizado y, aun cuando puede haber una cultura institucional, sus creencias no son homogéneas. Sus papeles, funciones, capacidades y espíritu cambian su capacidad de actuación y sus intereses. A esto se añade que el puesto de directora general de ONU Mujeres es paradójico. Por una parte, tiene recursos para instrumentar decisiones y legitimidad para hablar en nombre de la organización. Por otra, cuenta con limitaciones enormes que imposibilitan el ejercicio de su influencia: el puesto da gran poder sobre decisiones operativas, pero pocas veces permite el involucramiento en la creación de normas.³⁰⁴

Los estados, quienes fungen como accionistas o proveedores de dinero de la organización, han procurado monopolizar las decisiones normativas, impidiendo que la burocracia reciba tareas sustantivas en materia de creación de normas, bajo el pretexto de reducir la incertidumbre y la acción colectiva.³⁰⁵ La formalización de procedimientos estandarizados en foros como la CSW les ha ayudado a mantener el *statu quo*.

En la 57 CSW las burócratas de ONU Mujeres, incluyendo a su directora ejecutiva, Michelle Bachelet, fungieron como secretariado. Esta posición les permite influir como

³⁰³ Open Working Group, “OWG8 Concluding Remarks of Co-Chairs (draft)”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3417OWG8%20Summary.pdf, consultado el 5 de agosto de 2019, p. 6.

³⁰⁴ Véase capítulo II, *supra*, p. 63.

³⁰⁵ Xavier Fernández-i-Marín, Ángel Saz-Carranza, “Características de los consejos de administración de las organizaciones internacionales gubernamentales”, en Laura Zamudio González, David Arellano y Jorge Culebro (eds.), *Puentes, fronteras y murallas disciplinarias en torno a las organizaciones internacionales*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016, p. 232.

iniciadoras: son ellas, de mano de la mesa facilitadora, las que elaboran un primer borrador de las conclusiones acordadas. Esta tarea les permite recolectar el lenguaje acordado más avanzado hasta el momento para comenzar las negociaciones estatales. No obstante, es una misión con muchas restricciones, deben limitarse a lo ya establecido, debido a que las sugerencias de avance no son bien vistas por las delegaciones nacionales. Dadas las dinámicas de la Comisión, de las burócratas sólo se espera que apoyen a las misiones permanentes y delegaciones que faciliten el encuentro.

En la definición de los ODS, la función de ONU Mujeres fue distinta. En ocasiones, las burócratas fungían como facilitadoras, pero se les reconocía, sobre todo, como parte interesada con prioridades para la Agenda 2030. Además, se les valoraba como proveedoras de conocimiento, pues la amplitud de los objetivos post 2015 era tal que los procesos de redacción debían apoyarse en las entidades especializadas para conocer los pormenores de los temas.

Si el dicho “saber es poder” es correcto, lo anterior implica que compartir datos permite influir. En 2014, durante la 8ª sesión del OWG, el Grupo de apoyo interagencial de las Naciones Unidas (en el que se encontraba ONU Mujeres) dio su informe breve sobre la igualdad de género, un tema tan amplio que quedaba a discreción de los investigadores qué incluir o no en la presentación para los tomadores de decisiones.³⁰⁶ El Grupo no perdió su oportunidad: la nota abre con una aguda crítica a los ODM y su aproximación a los derechos de las mujeres, criticando la selección de indicadores basada en la disponibilidad de datos, en lugar de la identificación de las dimensiones de desigualdad de género más relevantes en la vida de las

³⁰⁶ Open Working group, “TST Issue Brief: Gender Equality and Women’s Empowerment”, informe breve, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2396TST%20Issue%20Brief%20GEWE_FINAL.pdf, consultado el 2 de agosto de 2019. Preparado por ONU Mujeres, UNDP, UNFPA con contribuciones de DSPD/DESA, FAO, IFAD, ITU, OHCHR, PBSO, ONU SIDA, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial, WFP y WMO.

mujeres.

En el mismo tenor, la nota informativa muestra que medir la paridad en la educación, como lo propone el 3^{er} ODM es insuficiente para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer y diagnostica que, para llegar a esos dos objetivos, lo que se necesita es una estrategia multidimensional que promueva cambios estructurales en la familia, comunidad, sistemas de mercado y gobernanza. Para ello, el documento incluso propone tres áreas prioritarias para la meta: 1) acabar con la violencia contra las mujeres y las niñas; 2) lograr la igualdad en capacidades humanas, acceso a oportunidades y recursos; 3) conseguir igualdad en agencia, voz y participación en la toma de decisiones.³⁰⁷

Dado que para el Grupo la erradicación de la violencia contra las mujeres debe ser la primera prioridad, la nota no escatima en presentar los datos y contextualizar el tema, describiéndolo como “un fenómeno que impide el empoderamiento de mujeres y niñas con efectos devastadores en los individuos, comunidades y sociedades en todos los países”.³⁰⁸ Además muestra datos mundiales de 2013 que atestiguan la prevalencia de la violencia sexual, la mutilación genital femenina, la creciente feminización del trabajo forzado y la casi exclusiva victimización de mujeres por la explotación sexual.

La intervención de la burocracia internacional en calidad de grupo de investigación se puede considerar exitosa, pues configuró un discurso al que los demás participantes pudieron adherirse y defender. Más aún, la directora ejecutiva, Phumzile Mlambo-Ngcuka, pudo utilizar su voz, legitimidad y apalancamiento para promover las metas en los diferentes foros en los que participó, como el Foro Político de Alto Nivel de 2014.³⁰⁹ Asimismo, en cada oportunidad

³⁰⁷ *Loc. cit.*

³⁰⁸ *Ibid.*, p. 3.

³⁰⁹ HLPF 2, “Moderated Dialogue: From Rio+20 to Post-2015: Towards an Integrated and Universal Sustainable Development Agenda”, 30 de junio de

disponible, las burócratas de ONU Mujeres promovían la necesidad de transversalizar la perspectiva de género en la Agenda 2030. No es para menos si consideramos que esta misión de monitoreo general es parte del mandato de la entidad desde su creación y uno de los principales factores de diferenciación con sus predecesoras.

Así, mientras el papel de ONU Mujeres en la CSW se limitó a cubrir el vacío que dejó DAW como encargado del secretariado de la Comisión, las expertas gozaron de un amplio margen de maniobra y apalancamiento en el proceso de definición de los ODS. Por una parte, el *expertise* de sus funcionarias dio contenido al quinto ODS hasta incorporar la erradicación de la violencia contra las mujeres como una de sus metas; por otra, lograron proponer e instrumentar una de las peticiones más ambiciosas y necesarias: transversalizar la perspectiva de género en la Agenda 2030.³¹⁰ De este modo, la institucionalización de ONU Mujeres, que conjuntó a los brazos operativos, normativos y de monitoreo de las Naciones Unidas en materia de derechos de las mujeres, se aprovechó en la definición de los ODS, pues la Agenda encomendó a la entidad realizar los informes “Hacer las promesas realidad” que definen la forma en la que los retos actuales impactan de manera diferenciada a las mujeres y que analiza los avances en países específicos.

E. Los actores independientes y el poder de su experiencia

Cox y Jacobson consideran a los expertos mecanismos de legitimidad. Su conocimiento técnico, independencia de la organización y el acceso que tienen a los tomadores de decisiones les permiten tener influencia en las negociaciones. Como hace ver Marion Fresia, la

2014, sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&nr=872&type=12&menu=1807&template=1042&play=849, consultado el 25 de julio de 2019.

³¹⁰ ONU Mujeres, “Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, reporte, Nueva York, 2018.

participación de estos actores en las negociaciones contribuye a la despolitización de los debates, pues son ellos los que hilan información sustantiva sobre “las normas internacionales, las legislaciones nacionales y los contextos locales”.³¹¹

En el caso de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y, de manera más amplia, de los derechos de las mujeres, son de particular importancia las relatoras especiales. En la 57 CSW estuvieron presentes para la trata de personas, Joy Ngozi Ezeilo, y para la violencia contra las mujeres, Rashida Manjoo. Ambas declararon en la apertura de la Comisión y la segunda participó como ponente en uno de los Paneles de Alto Nivel durante la primera semana de actividades.

Sin embargo, la influencia concreta de las expertas en las negociaciones es mínima, su participación en la Comisión se limita a compartir su *expertise* y aprovechar el foro para difundir sus informes. Sus intervenciones se dan después de la redacción del borrador 0 de conclusiones acordadas e, incluso, posterior a la primera y más importante revisión por parte de las delegaciones, cuando los estados proponen integrar o borrar temas. A pesar de la poca incidencia que pueden tener, en 2013, la relatora especial para la violencia contra las mujeres aprovechó su intervención para hacer un llamado a los estados: sintetizó sus reportes temáticos y anuales sobre la materia, llamó a la acción, enfatizó la importancia de los estados como responsables prioritarios de la erradicación de la violencia contra las mujeres y denunció todas las quejas por impunidad que recibió de diferentes víctimas.³¹²

Al igual que los demás actores, las expertas tuvieron un papel muy distinto en la redacción de la Agenda 2030. A las relatoras especiales se unieron las contribuciones de una

³¹¹ Marion Fresia, *op. cit.*, p. 51.

³¹² Commission on the Status of Women 57th Session, “Statement by Ms. Rashida Manjoo, Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences”, intervención, 2013, www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/statements/statement-rashida-manjoo.pdf, consultado el 9 de agosto de 2019.

gran variedad de expertos, entre los que destacan las “personas eminentes”, un panel convocado por el secretario general. El reporte de dicho grupo, publicado en 2013 subrayó la necesidad de redactar un objetivo que velara por los derechos de las mujeres, abogando por el empoderamiento de niñas y mujeres, y el logro de la igualdad de género. Para su redacción se identificaron cuatro metas: 1) prevenir la violencia contra las mujeres y niñas; 2) terminar con el matrimonio infantil; 3) asegurar derechos igualitarios; 4) eliminar la discriminación. Todas se integraron a las nueve metas finales.

La influencia del Panel de alto nivel de personas eminentes se fundamentó en sus conocimientos técnicos y manejo de los datos. El reporte final develó una particularidad de la pobreza, prioridad de la agenda post-2015: la mayor parte de las personas viviendo en esta condición son mujeres.³¹³ Este dato permitió atar el tema de género al espíritu de la Agenda 2030. Aunque la instancia de expertos tuvo negociaciones internas para llegar al resultado final, las personalidades que participaron eran afines a los acuerdos más progresistas en el marco de la ONU, lo que permitió que decidieran usar un lenguaje fuerte, enfatizando la importancia de los derechos y salud sexuales y reproductivos, como testificó la representante sueca Gunilla Carlsson.³¹⁴

Las relatoras especiales, por su parte, estuvieron libres de dicha negociación política y su participación a lo largo de las diferentes etapas de redacción de los objetivos logró tener efectos significativos: insertaron temas, aportaron datos y pusieron sobre la mesa documentos preexistentes y producidos por cuerpos de las Naciones Unidas que vinculaban las implicaciones de la violencia por razones de género con el desarrollo, como la Plataforma de Acción de Beijing y la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (ICPD).

³¹³ High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, “A New Global Partnership (...)”, *op. cit.*, p. 17.

³¹⁴ States News Service, “The High-Level Panel of Eminent Persons”, *op. cit.*

De este modo, en la octava sesión del OWG, Manjoo habló, en todo momento, de la importancia de combatir la violencia contra las mujeres y las niñas por medio de una meta o, incluso, un objetivo exclusivo. La relatora apoyó su argumento con su conocimiento sobre el funcionamiento de las agendas de las Naciones Unidas, recriminando que los ODM no habían atendido el problema incluso cuando este tenía implicaciones transversales que impedían la realización de otros objetivos como erradicación de la pobreza (objetivo 1), reducción de la mortalidad infantil (4), mejorar la salud en la maternidad (5) o avanzar en la lucha contra el VIH y otras enfermedades (6).³¹⁵

La 57 CSW y el proceso de redacción de los ODS fueron foros de creación de normas, pues resultaron en un impulso al concepto de violencia contra las mujeres. Los resultados de estos eventos, en palabras de Fresia, “transportan representaciones sobre lo que ‘deben ser’ los derechos y sobre lo que los estados y actores internacionales ‘deberían hacer’ para garantizarlos”; son un recurso semántico de creación de realidades.³¹⁶

Las categorías de actores presentes en ambos foros fueron las mismas, pero los tiempos y metodologías de los procesos provocaron un patrón de influencia distinto. Como se veía en el capítulo anterior, la institucionalización de ONU Mujeres mermó el poder transformativo de las Naciones Unidas en foros con procesos altamente estandarizados como la CSW, pues desplazó a las organizaciones de la sociedad civil y canalizó sus esfuerzos a estructuras burocráticas que son difíciles de impregnar.

No obstante, la apertura del proceso de los ODS dio legitimidad a la sociedad civil frente a los gobiernos, permitiéndole retomar la influencia que había perdido *vis á vis* ONU

³¹⁵ Open Working Group, “Submission by Prof. Rashida Manjoo. UN Special Rapporteur on Violence Against Women, its Causes and Consequences”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3337RM%20submission%20to%20OWG%20on%20post%202015%20SDGs.pdf, consultado el 2 de agosto de 2019.

³¹⁶ Marion Fresia, *op. cit.*, p. 57.

Mujeres. La información de las relatoras especiales también significó una ruta de acción en los procesos de redacción. Además, la nueva entidad de la ONU tuvo a una gran oportunidad de acción: sus burócratas pudieron ejercer su capacidad de apalancamiento en forma del grupo consejero intergubernamental, orientando las elecciones de los tomadores de decisiones; a la vez, su directora ejecutiva usó su legitimidad y el mandato de la organización para transversalizar el género en la Agenda 2030.

Con ello es visible que en los foros altamente estandarizados persiste la influencia de los estados. Otros actores pueden incidir en los procesos en los que las estructuras de toma de decisión son más flexibles e inclusivas. Asimismo, el análisis de estos dos casos demuestra que la creación de ONU Mujeres tuvo un efecto positivo, pues le dio preeminencia a la burocracia y logró coadyuvar los múltiples esfuerzos que las Naciones Unidas ya realizaban en materia de género, logrando ubicar los derechos de las mujeres y, en particular, la erradicación de la violencia contra las mujeres como uno de los temas prioritarios de la nueva agenda de desarrollo.

CONCLUSIÓN

El factor que determina el proceso de influencia en la definición del concepto “violencia contra las mujeres” en el multilateralismo es la naturaleza del foro en el que se toman las decisiones. Como se ha visto, en los últimos años, los actores involucrados en la agenda internacional de los derechos de las mujeres se han alterado, peleando la capacidad de incidir. No obstante, estas habilidades sólo se pueden poner en práctica toda vez que “las reglas del juego” lo permiten.

Comprobar lo anterior implica la apertura de la caja negra de las organizaciones internacionales, comprendiéndolas como foros y parte, así como el estudio de otros actores que en ellas participan. Para ello, la perspectiva historicista y el constructivismo instruyen la evaluación de los ambientes que determinan el desarrollo de estos procesos: internacional, institucional e histórico; es decir, el contexto que habita el concepto.

Los tres “ambientes” expuestos en el primer capítulo otorgan marcos de acción para la toma de decisiones. El primero, el sistema internacional apolar y liberal, se caracteriza por la dominación de una oligarquía de países occidentales. Estos se han establecido como una nobleza universal, mesiánica y autodenominada “demócrata”. Este ecosistema, en donde han evolucionado las organizaciones internacionales, define los modos de interacción, como el multilateralismo y los regímenes normativos –entre ellos, los derechos humanos–.

El marco institucional de las negociaciones es importante para entender los resultados que de ellas surgen. Esta tesis defiende que la historia y las evoluciones de las instituciones impregnan el actuar de las entidades participantes. Dicho nivel de análisis permite observar la

forma de trabajo de las Naciones Unidas y las pautas marcadas por la organización para la discusión de la “violencia contra las mujeres”.

A pesar de la tardía creación de ONU Mujeres, la discusión sobre los derechos de las mujeres a nivel global ha estado presente por décadas. No obstante, para concretarse, ha tenido que luchar contra diferentes inercias institucionales que, primero que nada, impedían la participación del género femenino en la burocracia internacional. Una vez que su incorporación comenzó a materializarse, se requirió enfrentar otros obstáculos, como la segmentación de las mujeres como objetos y sujetos en la ONU: ellas sólo participaban y eran motivo de preocupación de las instituciones relativas a “temas de mujeres”. Las entidades especializadas fueron relevantes para posicionar la agenda y, actualmente, sirven como instrumentos de monitoreo para detener las tendencias hacia el retroceso. Sin embargo, aun cuando existen, ha sido un reto dar poder, legitimidad y la relevancia necesaria a sus representantes, a fin de resolver los temas concernientes a sus mandatos.

Los derechos de las mujeres ganaron un espacio institucional, pero aún hoy se les considera una preocupación de menor prioridad. Este tira y afloja también ha estado presente en la trayectoria para la definición de “violencia contra las mujeres”. Como en toda negociación multilateral, los acuerdos no están escritos en piedra, cuando las partes interesadas en la agenda progresista se descuidan, los apasionados del *statu quo* abogan por detener los avances y otros tantos procuran dar pasos atrás. Particularmente en los últimos años, el frente provida y conservador ha buscado mermar la lucha por los derechos de las mujeres y, en la arena internacional, se han visto drásticos cambios de posicionamientos: actores claves en este combate, como Estados Unidos, han dado la espalda al tema a nivel nacional y global.

En ese sentido, la creación de ONU Mujeres fue un hito en la historia del sistema universal, pues su mandato le otorgó competencias transversales que priorizaron el avance de

la mujer en todas las entidades y discusiones en las Naciones Unidas. Además, como describe el segundo capítulo, la llegada de la nueva entidad modificó la capacidad de influencia de las partes interesadas.

La aparición de ONU Mujeres aumentó las capacidades del andamiaje institucional y del sistema participativo, invistiendo a la directora ejecutiva con mayor poder, eligiendo a personalidades de gran liderazgo para impulsar el tema y consolidando un cuerpo burocrático proveniente de latitudes variadas. Las funcionarias o “femócratas” se convirtieron en engranes que encausaban los esfuerzos de la sociedad civil, al tiempo que les daban herramientas y *expertise* para impulsar sus demandas. De este modo, el presente trabajo también revela que los participantes de las negociaciones dentro del multilateralismo no son monolíticos ni unitarios; en una misma categoría hay una gran diversidad de perspectivas y cada individuo apela a diferentes pertenencias identitarias según el contexto.

Lo anterior se ve con mayor claridad en los subsistemas representativos. En las Naciones Unidas no hay una sola sociedad civil, participan grupos que impulsan agendas representativas de algunas ONG, en particular de aquellas con más recursos. Después de la creación de ONU Mujeres, los canales disponibles para estas entidades se formalizaron y, con ello, perdieron incidencia, porque fueron capturadas en otras instituciones sombrilla que dificultan la agencia de aquellas pequeñas y menos reconocidas.

Por otra parte, las organizaciones internacionales como subgrupo representativo disfrutaron del encauzamiento que proporcionó la creación de ONU Mujeres, pues les brindó la oportunidad de justificar sus proyectos de género y atar sus programas a la agenda de los derechos de las mujeres para recibir apoyos y fondos. Además, previno el traslape conflictivo de mandatos y facilitó la colaboración, logrando el objetivo de la reforma constitutiva: mejorar la cohesión del sistema.

Por último, en el tercer capítulo, se describieron los procesos de influencia que suceden en los dos foros: la 57 CSW y la creación de la Agenda 2030. La comparación de estos dos casos permitió observar un factor que pocas veces se exalta, pero que determina el margen de acción que tienen los actores en las negociaciones normativas: la formalidad de los procedimientos estandarizados. La trayectoria institucional de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer la hace un foro altamente estatizado, en donde prevalece la actuación de los estados como controladores y marginaliza a las burócratas de ONU Mujeres a su papel de *staff* como secretariado, sin capacidad de incidir ampliamente en la sustancia de las resoluciones.

En cambio, la poca formalización del proceso de definición de los ODS dio vía libre a la diversidad de actores. El sistema participativo, constituido por la directora ejecutiva de ONU Mujeres, sus burócratas y relatoras, dio legitimidad al proceso gracias a sus conocimientos y *expertise*. Los estados quedaron confinados a vetantes, mientras que ONG y diferentes organizaciones internacionales pudieron incidir como iniciadores y controladores.

Estos elementos describen la forma en la que se estructuran los procesos de influencia para la definición de “violencia contra las mujeres” en dos foros concretos. A la vez, son un esbozo para responder a la pregunta más ambiciosa: ¿quién crea la realidad de las mujeres? Pero, para dar respuesta integral, quedan muchas aristas a explorar.

Uno de los caminos a tomar es el estudio de la instrumentación de decisiones normativas; ¿cómo “baja” el concepto del ámbito multilateral a las localidades en forma de decisiones operativas, como la iniciativa *Spotlight*? Este estudio brindaría la oportunidad de explorar los choques entre las herramientas retóricas que en la promoción de esta agenda normativa resultaron útiles: procurar la erradicación de la violencia contra las mujeres por su afronta a los derechos humanos o por ser un obstáculo para el desarrollo.

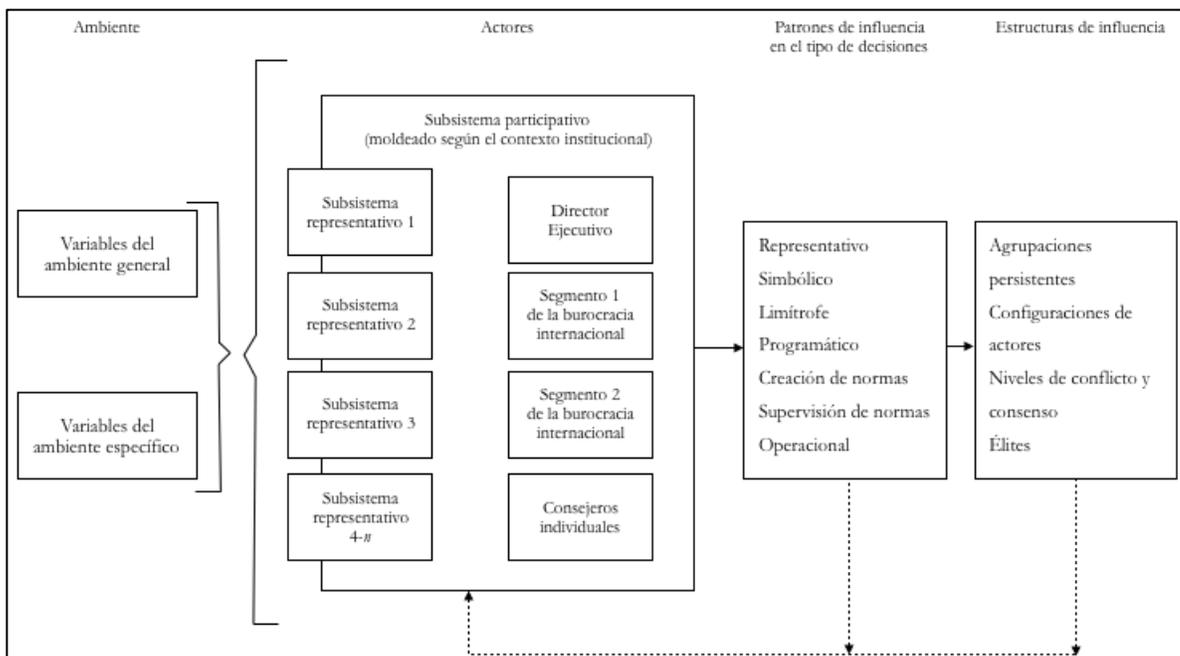
Otro camino es el examen de conceptos aún más controversiales en el ámbito multilateral. Como se describió en el primer capítulo de esta tesis, aunque las luchas por dar contenido al concepto “violencia contra las mujeres” siguen vigentes, poco a poco se ha hecho frecuente la presencia de estas palabras en la retórica de las Naciones Unidas. Por ello se podría considerar que su inclusión en la Agenda 2030 es lógica (aunque no debe pasarse por alto que 15 años antes, durante la creación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, seguía sin ser una preocupación prioritaria). Pero, para poner a prueba la capacidad de influencia de los actores en la actual discusión normativa sobre los derechos de las mujeres, resultaría interesante hacer un estudio similar sobre el concepto “violencia de género”.

Lo que es cierto es que la evaluación del proceso de influencia en la toma de decisiones normativas exige un análisis holístico de las dinámicas organizacionales para entender sus relaciones endógenas y delimitantes estructurales, dictadas por el sistema internacional del que son parte, la inercia institucional y las evoluciones históricas de las agendas.

APÉNDICES

ANEXO I:

DIAGRAMA DE INFLUENCIA EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES
(ROBERT COX Y HAROLD JACOBSON)



Fuente: Elaboración propia, a partir de Robert Cox y Harold, Jacobson (eds.), *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations*, New Haven, Yale University Press, 1974. p. 35.

ANEXO II:

TITULARES DE LAS AGENCIAS DE LAS NACIONES UNIDAS ESPECIALIZADAS EN IGUALDAD DE LAS MUJERES

Organización	Titulares							Precedencia de titulares (Sur/Norte global)
DAW (1946-2010)		Chafika Sellami-Meslem (Argelia) 1982-1993	Kristen Timothy (EUA) 1993-1996	Angela King (Jamaica) 1996-	Yakin Ertuak (Turquía) 1999-2001	Carolyn Hamnan (Australia) 2002- 2009		Sur: 3 Norte: 2 Total: 5 (muestra no representativa, pues no se encontraron todos los datos)
INSTRAW (1976-2010)		Dunja Pastizzi Ferencic (Yugoslavia) 1980-1981	Margaret Shields, (Nueva Zelanda) 1991-1993	Martha Dueñas Loza (Ecuador) 1994-1997	Yakin Ertuak (Turquía) 1997-2000	Eleni Stamatis (Grecia) 2000-2002	Carmen Moreno Toscano (México) 2003-2008	Sur: 5 Norte: 4 Total: 9 (datos encontrados)
UNIFEM (1977-2010)	Margaret C. Snyder (Estados Unidos) 1978-1989	Sharon Capeling-Alakija (Canadá) 1989-1994	Angela King (Jamaica) 1997-2004	Noeleen Heyzer (Singapur) 1994-2007		Inés Alberdi (España) 2008-2010		Sur: 1 Norte: 3 Total: 4 (datos encontrados)
OSAGI (1997-2010)								Sur: 2 Norte: 0 Total: 2 (datos encontrados)
ONU Mujeres (2010-hoy)							Phumzile Mlambo-Ngeuka (Sudáfrica) 2013-hoy	Sur: 2 Norte: 0 Total: 2

Fuente: Elaboración propia, a partir de archivos en línea; no obstante estos datos no son exhaustivos y se requiere una investigación en el archivo físico de las Naciones Unidas para poder completar la información. Véase: International Research and Training Institute for the Advancement of Women, “The Legacy of INSTRAW in Promoting Rights of Women: A Historical Record of the Institute between 1976 and 2010”, publicación, 2016, p. 70.

ANEXO III:

RASTREO CUALITATIVO DE LA INCORPORACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA AGENDA 2030 POR MEDIO DEL FORO POLÍTICO DE ALTO NIVEL (HLPF) DE LA ONU.

El Foro Político de Alto Nivel (HLPF, por sus siglas en inglés) se creó como resultado de las observaciones de la Asamblea General en el proceso de definición de la Agenda 2030. Su primera sesión tuvo lugar en 2013, cuando los objetivos aún se definían. Hasta hoy, la conferencia se lleva a cabo anualmente con el fin de monitorear la instrumentación y desempeño de los países en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Dado que los tres primeros años (2013, 2014, 2015), el Foro se reunió cuando la Agenda aún se negociaba, los eventos y discusiones que albergaron resultan un buen termómetro para calcular el alza en la preponderancia del tema de género en los ODS.

La primera sesión, en septiembre de 2013, sucedió después de cuatro reuniones del Grupo Abierto de Trabajo y discutió, a grandes rasgos, las metas para llegar al desarrollo sostenible. En su documento final la palabra “mujer” aparece una sola vez, “género” dos veces, mientras que “niña(s)” y “violencia” ninguna (incluyendo sus variantes como violencia por razones de género, contra las mujeres y niñas); haciendo sólo referencia a cuán importante era la igualdad de género para el “progreso de la humanidad” y que ignorar el potencial de las mujeres impide el crecimiento económico.³¹⁷ Es decir, líneas similares al discurso utilitarista sobre las mujeres que caracterizó los primeros años de ONU Mujeres.³¹⁸

³¹⁷Asamblea General de las Naciones Unidas, “Summary of the First Meeting of the High-Level Political Forum on Sustainable Development”, nota, Nueva York, 2013, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/588&Lang=E, consultado el 12 de noviembre de 2019.

³¹⁸ Véase, *supra*, p. 32.

El segundo HLPF, en junio de 2014, tuvo lugar poco antes de que finalizaran las sesiones del OWG, exactamente entre su doceava y treceava sesión y comenzó a dar cuenta del cambio en las prioridades: las discusiones sobre género ganaron terreno. Phumzile Mlambo Ngcuka, directora ejecutiva de ONU Mujeres, fue comentarista de uno de los paneles de más relevancia “*Towards an Integrated Universal Sustainable Development Agenda*”. Tras escuchar la participación de los tres expertos invitados (todos hombres), agradeció los comentarios, anotando que “aun cuando las intervenciones de los panelistas habían sido interesantes, todos habían olvidado a las mujeres”. Continuó su intervención enfatizando la importancia de las mujeres como agentes de cambio para la sustentabilidad y sugirió seis áreas de trabajo para las metas del objetivo en materia de género, entre las que se incluía la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres.³¹⁹

Para dicho foro, también se realizaron consultas a nivel regional sobre las áreas de preocupación de la población. En todos los estudios se expresó –en mayor o menor medida– la necesidad por incluir los derechos de las mujeres y, en particular, combatir la violencia por razones de género.³²⁰ Hay que decir, sin embargo, que el tema no quedó plasmado en la declaración ministerial de ese año, cuyo objetivo era dar estrategias para los retos actuales y futuros del desarrollo. En el documento de cinco páginas sólo se hizo una mención a la igualdad de género, y no aparecieron las palabras “mujer(es)”, “niña(s)” o “violencia” (en ninguna de sus variantes relacionadas con VAW).³²¹

³¹⁹ HLPF 2, “Moderated Dialogue: From Rio+20 to Post-2015: Towards an Integrated and Universal Sustainable Development Agenda”, 30 de junio de 2014, sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&nr=872&type=12&menu=1807&template=1042&play=849, consultado el 12 de noviembre de 2019.

³²⁰ Economic and Social Council, “United Nations Economic Commission for Europe input to the High-Level Political Forum on Sustainable Development and the ECOSOC Annual Ministerial Review”, reporte, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4329CRP1%20ECE.pdf, consultado el 5 de agosto de 2019.

³²¹ Economic and Social Council, “Ministerial Declaration of the High-Level Segment of the 2014 Session of Economic and Social Council and the High-level Political Forum on Sustainable Development Convened under

Este segundo ejemplar fue una muestra sintomática de las diferencias entre los ODM y los ODS, pues la declaración de 2014 trataba de conjuntar un análisis sobre el logro de la Agenda de 2000 y comenzar a asentar las bases para seguir su consecución tras 2015. Si bien en las discusiones la relevancia de la igualdad de género y de luchas como la violencia contra las mujeres salieron a relucir gracias al trabajo que ya se había hecho de recaudación de datos y de discusión y establecimiento de la agenda en procesos paralelos como el OWG, la declaración debía atenerse a los existentes ODM; el concepto VAW no tenía ningún precedente.

La situación fue similar en la tercera sesión del HLPF en junio de 2015, pues en él se discutió el fortalecimiento de la integración, instrumentación y revisión de los futuros objetivos, con la finalidad de definir el papel del Foro después de 2015. Durante la semana de sesiones se enfatizó la importancia de las Naciones Unidas para la transversalización de la perspectiva de género en el desarrollo.³²² Pero, al igual que en el año anterior, la resumida declaración ministerial no dio cabida a los conceptos relevantes sobre género.³²³

Finalmente, durante el primer Foro Político después de la adopción de los ODS, además de las 22 revisiones de países sobre el progreso de los objetivos, la Declaración Ministerial de nueve páginas hizo siete menciones a la palabra “mujer(es)”, siete a “género”, cinco a “niña(s)” y una a “violencia contra las mujeres”.³²⁴

the Auspices of the Council, submitted by the President of the Council, Martin Sajdik (Austria)”, declaración, 2014, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2014/L.22&Lang=E, consultado el 5 de agosto de 2019.

³²² High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, “Women’s Leadership Programme: Women’s Leadership for Sustainable Development”, nota conceptual, 2015, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7519WomenLeadership.pdf, consultado el 5 de agosto de 2019.

³²³ Economic and Social Council, “Ministerial Declaration of the High-Level Segment 2015: ‘Managing the transition from the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: What it Will Take’”, declaración, 2015, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2015/L.19&Lang=E, consultado el 11 de agosto de 2019.

³²⁴ Economic and Social Council, “Ministerial Declaration of the High-Level Segment 2016: ‘Implementing the Post-2015 Development Agenda: Moving from Commitments to Results’”, declaración,

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Abbott, Kenneth W. *et al.* (eds.), *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
- Adler, Emanuel y Vincent Pouliot (eds.), *International Practices*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- Allison, Graham, *The Essence of Decision Making: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Nueva York, Harper Collins, 1971.
- Archarya, Amitav, *The End of American World Order*, Cambridge, Polity Press, 2018.
- Archer, Clive, *International Organizations*, 4a. ed., Londres, Routledge, 2015.
- Badie, Bertrand, *Diplomacia del contubernio. Los desvíos oligárquicos del sistema internacional*, Vivianne Jozami (trad.), Sáenz Peña, EDUNTREF, 2013.
- Barnett, Michael N. y Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.
- Benhabib, Seyla, *Dignity in Adversity. Human Rights in Troubled Times*, Cambridge, Polity Press, 2011.
- Bueger, Christian y Frank Gadinger, *International Practice Theory: New Perspectives*, Nueva York, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.
- Carr, E. H., *The Twenty Years Crisis, 1919-1939: an Introduction to the Study of International Relations*, Londres, Macmillan, 2ª ed., 1946
- Claude, Inis, *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, 4a. ed., Nueva York, Random House, 1984.
- Cox, Robert y Harold, Jacobson (eds.), *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- Dahl, Robert A. y Bruce Stinebrickner, *Modern Political Analysis*, 6a ed., Upper Saddle River, Prentice Hall, 2003.
- Dogan, Mattei y Dominique Pelassy, *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*, Londres, Chatham House Publishers, 1990.
- Eagleton-Pierce, Matthew, *Symbolic Power in the World Trade Organization*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- Enloe, Cynthia, *The Morning After: Sexual Politics at the End of the Cold War?*, Berkeley, University of California Press, 1993.
- Finnemore, Martha, *National Interests in International Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.
- González, Guadalupe, Olga Pellicer y Natalia Saltalamacchia (eds.), *México y el multilateralismo del siglo XXI. Reflexiones a los 70 años de la ONU*, Ciudad de México, Siglo Veintiuno, 2015.
- Haas, Ernst, *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*, California, University of California Press, 1964.

- Halley, Janet, *Split Decisions. How and Why to Take a Break from Feminism*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2006.
- Howell, Jude y Diane Mulligan, *Gender and Civil Society. Transcending Boundaries*, Londres, Routledge, 2005.
- Joachim, Jutta M., *Agenda Setting: the UN, and NGOs. Gender Violence and Reproductive Rights*, Washington, Georgetown University Press, 2007.
- Kamau, Macharia, Pamela Chasek y David O'Connor, *Transforming Multilateral Diplomacy. The Inside Story of the Sustainable Development Goals*, Nueva York, Routledge, 2018.
- Keck, Margaret E. y Katherine Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.
- Kennedy, Paul, *The Parliament of Man: The Past, Present, and Future of the United Nations*, Nueva York, Vintage, 2007.
- Keohane, Robert, "International Institutions: Two Approaches", *International Studies Quarterly*, vol. 32, 1988, pp. 379-396.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.
- Kratochwil, Friedrich V. y Edward D. Mansfield (eds.), *International Organization and Global Governance: A Reader*, Nueva York, Pearson Longman, 2008.
- Littoz-Monnet, Annabelle (ed.), *The Politics of Expertise in International Organizations*, Nueva York, Routledge, 2017.
- Mazower, Mark, *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2009.
- Murray, Donette, *Multipolarity in the 21st Century: A New World Order*, Nueva York, Routledge, 2012.
- Monteiro, Nuno P., *Theory of Unipolar Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.
- Morgenthau, Hans J., *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Knopf, 1960.
- Nye, Joseph S., *Is the American Century Over?*, Cambridge, Polity Press, 2015.
- Oestreich, Joel E., *International Organizations as Self-directed Actors: A Framework for Analysis*, Londres, Routledge, 2012.
- Prügl, Elisabeth, *Global Construction of Gender: Home-based Work in the Political Economy of the 20th Century*, Nueva York, Columbia University Press, 1999.
- Reinalda, Bob y Bertjan Verbeek (eds.), *Decision Making within International Organizations*, Nueva York, Routledge, 2004.
- Ruggie, John, *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*, Londres, Routledge, 1998.
- Saunders, Kriemild (ed.), *Feminist Post-Development Thought. Rethinking Modernity, Post-Colonialism and Representation*, Londres, Zed Books, 2002.
- Sayward, Amy L., *The United Nations in International History*, Londres, Bloomsbury Publishing, 2017.
- Schwarzenberger, Georg, *Power Politics. A Study of International Society*, 2a. ed., Londres, Stevens and Sons, 1951.
- Sending, Ole Jacob, *The Politics of Expertise: Competing for Authority in Global Governance*, Ann Arbor, Michigan University Press, 2015.
- Stuenkel, Oliver, *Post-Western World: How Emerging Powers are Remaking Global Order*, Cambridge, Polity Press, 2017.
- Tinker, Irene, *Persistent Inequalities: Women and World Development*, Nueva York, Oxford University Press, 1990.

- Weick, Karl, *Organizational Sensemaking*, Londres, Sage, 2000.
- Weiss, Thomas, *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It?*, 3ª ed., Cambridge, Polity, 2016.
- Zamudio González, Laura, *Introducción al estudio de las organizaciones internacionales gubernamentales. La pertinencia de una agenda de investigación interdisciplinaria*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2012.
- Zamudio González, Laura, David Arellano y Jorge Culebro (eds.), *Puentes, fronteras y murallas disciplinarias en torno a las organizaciones internacionales*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016.

CAPÍTULOS DE LIBROS

- Anaya Muñoz, Alejandro, “Los regímenes internacionales de Derechos Humanos en América Latina. Un acercamiento desde las Relaciones Internacionales”, en Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, Ciudad de México, Oxford University Press, 2013, pp. 229-241.
- Barnett, Michael y Martha Finnemore, “The Power of Liberal International Organizations”, en Michael Barnett y Raymond Duvall (eds.), *Power in Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp. 161-184.
- Boswell, Christina, “The Role of Expert Knowledge in International Organizations”, en Annabelle Littoz-Monnet (ed.), *The Politics of Expertise in International Organizations*, Nueva York, Routledge, 2017, pp. 19-36.
- Byrnes, Andrew, “Article 1”, en Marsha A. Freeman, Christine Chinkin y Beate Rudolf (eds.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 51-70.
- Chinkin, Christine, “Violence against Women”, en Marsha A. Freeman, Christine Chinkin y Beate Rudolf (eds.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 443-474.
- Chuang, Janie, “Article 6”, en Marsha A. Freeman, Christine Chinkin y Beate Rudolf (eds.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 170-196.
- Cox, Robert, “Critical Theory”, en Thomas G. Weiss y Rorden Wilkinson (eds.), *International Organization and Global Governance*, Nueva York, Routledge, 2014, pp. 157-168.
- Cox, Robert, “Foreword: International Organization in an Era of Changing Historical Structures” en Bob Reinalda y Bertjan Verbeek (eds.), *Decision Making within International Organizations*, Nueva York, Routledge, 2004, pp. 3-8.
- Eastwood, Lauren, “Making the Institutional Ethnographically Accessible: UN Document Production and the Transformation of Experience”, en Dorothy E. Smith, *Institutional Ethnography as Practice*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2010, pp. 181-197.
- Fernández-i-Marín, Xavier y Ángel Saz-Carranza, “Características de los consejos de administración de las organizaciones internacionales gubernamentales”, en Laura Zamudio González, David Arellano y Jorge Culebro (eds.), *Puentes, fronteras y murallas disciplinarias en torno a las organizaciones internacionales*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016, pp. 229-254.

- Fitzpatrick, Joan, "The Use of International Human Rights Norms to Combat Violence Against Women", en Rebecca J. Cook (ed.), *Human Rights of Women. National and International Perspectives*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1994, pp. 532-572.
- Gordenker, Leon, "The UN System", en Thomas G. Weiss y Rorden Wilkinson (eds.), *International Organization and Global Governance*, Nueva York, Routledge, 2014, pp. 209-222.
- Hall, Rodney Bruce, "Constructivism", en Thomas G. Weiss y Rorden Wilkinson (eds.), *International Organization and Global Governance*, Nueva York, Routledge, 2014, pp. 144-156.
- Hadewych Hazelzet, "The decision-making approach to International Organizations. Cox and Jacobson's Anatomic Lesson Revisited", en Bob Reinalda y Bertjan Verbeek (eds.), *Autonomous Policy Making by International Organizations*, Nueva York, Routledge, 2005.
- Icaza, Rosalba, "Acercamientos radicales a las Relaciones Internacionales", en Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, Mexico, Oxford University Press, 2016, pp. 74-84.
- Lazreg, Marnia, "Development: Feminist Theory's Cul-de-Sac", en Kriemild Saunders (ed.), *Feminist Post-Development Thought. Rethinking Modernity, Post-Colonialism and Representation*, Londres, Zed Books, 2002, pp. 123-145.
- Legler, Thomas, "Gobernanza Global", en Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, México, Oxford University Press, 2013, pp. 253-266.
- de León, Roberto, "Contribuciones de México a la agenda multilateral de igualdad de Género", en Guadalupe González, Olga Pellicer y Natalia Saltalamacchia (eds.), *México y el multilateralismo del siglo XXI. Reflexiones a los 70 años de la ONU*, Ciudad de México, Siglo Veintiuno, 2015, pp. 306-326.
- Marchand, Marianne, "Género y Relaciones Internacionales: Una mirada feminista poscolonial desde América Latina", en Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*, México, Oxford University Press, 2013, pp. 146-157.
- Pala, Achola O., "Definitios of Women and Development: An African Perspective" *Women and National Development: The Complexities of Change*, Chicago, Chicago University Press, 1997.
- Ruíz-Giménez Arrieta, Itziar, "Mujeres, paz y seguridad: controversias feministas en torno a la paz liberal", en Caterina García Segura (ed.), *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo*, Madrid, Tecnos, 2016, pp. 322-369.
- Saltalamacchia, Natalia, "Entre liberales y estatistas: México en la gobernanza global de derechos humanos", en Guadalupe González, Olga Pellicer y Natalia Saltalamacchia (eds.), *México y el multilateralismo del siglo XXI. Reflexiones a los 70 años de la ONU*, Ciudad de México, Siglo Veintiuno, 2015.
- Sandler, Joanne, "The 'Warriors Within': How Feminists Change Bureaucracies and Bureaucracies Change Feminists", Rawwida Baksh y Wendy Harcourt, *The Oxford Handbook of Transnational Feminist Movements*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 188-214.
- Serbin, Andrés, "Actores no estatales y política transnacional", en Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, México, Oxford University Press, 2013, pp. 172-183.

- Staudt, Kathleen, “Dismantling the Master’s House with the Master’s Tools? Gender Work in and with Powerful Bureaucracies”, en Kriemild Saunders (ed.), *Feminist Post-Development Thought. Rethinking Modernity, Post-Colonialism and Representation*, Londres, Zed Books, 2002, pp. 57-68.
- Waltz, Kenneth, ‘The Myth of National Interdependence’, en Charles.P. Kindleberger (ed.), *The International Corporation: A Symposium*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology (MIT), 1970.
- Zamudio González, Laura, “Organizaciones Internacionales: ¿instrumentos o actores?”, en Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, México, Oxford University Press, 2013, pp. 62-73.
- Zwingel, Susanne, Elisabeth Prügl y Gülay Caglar, “Feminism”, en Thomas G. Weiss y Rorden Wilkinson (eds.), *International Organization and Global Governance*, Nueva York, Routledge, 2014, pp. 180-191.

ARTÍCULOS ACADÉMICOS

- Abama, Elizabeth y Chris Kwaja, “Violence Against Women in Nigeria: How the Millennium Development Goals Addresses the Challenge”, *Journal of Pan African Studies*, vol. 3, núm. 3, 2009, pp. 23-34.
- Barnett, Michael y Martha Finnemore, “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations”, en *International Organization*, vol. 53, 1999, pp. 699-732.
- Buss, Doris E., “Finding the Homosexual in Women’s Rights”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 6, núm. 2, 2016, pp. 257-284.
- Charlesworth, Hilary, “Feminist Critiques of International Law and their Critics”, *Third World Legal Studies*, vol. 13, núm. 1, 2001, pp. 1-16.
- Charlesworth, Hilary, “The Hidden Gender of International Law”, *Temple International and Comparative Law Journal*, vol. 6, núm. 1, 2001, pp. 93-102.
- Charlesworth, Hilary y Christine Chinkin, “The Creation of UN Women”, *Centre for International Governance and Justice (CIGJ)*, núm. 7, 2013, pp. 2-37.
- Cox, Robert, “Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method”, *Journal of International Studies*, vol. 12, 1983, pp. 162-175.
- Engle Merry, Sally, “Human Rights Law and the Demonization of Culture (and Anthropology along the Way)”, *Political and Legal Anthropology Review (POLAR)*, vol. 26, núm. 1, 2003, pp. 55-76, en Marion Fresia, “La fabrique des normes internationales sur la protection des réfugiés au sein du comité exécutif du HCR”, *Critique Internationale*, núm. 54, 2012, p. 58.
- Fresia, Marion, “La fabrique des normes internationales sur la protection des réfugiés au sein du comité exécutif du HCR”, *Critique Internationale*, núm. 54, 2012, pp. 39-60.
- Gibbins, Sheri Lynn, “No Angry Women at the United Nations: Political Dreams and the Cultural Politics of United Nations Security Council Resolution 1325”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 13, núm. 4, 2011, pp. 522-538.
- Haack, Kirsten, “Breaking Barriers? Women’s Representation and Leadership at the United Nations”, *Global Governance*, vol. 20, núm. 1, 2014, pp. 37-54.
- Haslegrave, Marianne, “Sexual and Reproductive Health and Rights in the Sustainable Development Goals and the Post-2015 Development Agenda: Less than a Year to Go”, *Reproductive Health Matters*, vol. 22, núm. 44, 2014, pp. 102-108.

- Hunt, Swanee, "The Critical Role of Women Waging Peace", *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 41, núm. 3, 2003, pp. 557-561.
- Ikenberry, John, "The End of Liberal International Order?", *International Affairs*, núm. 94, 2018, pp. 7-23.
- Kettel, Bonnie, "Challenging the Margin: Gender Equality and the UN Reform Process", *Third World Quarterly*, vol. 28, núm. 5, 2007, pp. 871-886.
- March, James y Johan Olsen, "The Institutional Dynamics of International Politics", *International Organization*, vol. 52, 1998, pp. 943-969.
- Mearsheimer, John, "The False Promise of International Institutions since the Cold War", *International Security*, vol. 19, núm. 3, 1994, pp. 5-49.
- Mitrany, David, "The Prospect of Integration: Federal and Functional", *Journal of Common Market Studies*, vol. 4, núm. 2, 1965, pp. 119-149.
- Niebuhr, Reinhold, "The Illusion of World Government", *Foreign Affairs*, núm. 27, 1948, pp. 379-388.
- Pouliot, Vincent y Jean-Philippe Thérien, "Global Governance in Practice", *Global Policy*, vol. 9, núm. 2, 2018, pp. 163-172.
- Prügl, Elisabeth, "International Institutions and Feminist Politics", *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 10, núm. 2, invierno/primavera 2004, pp. 69-84.
- Putnam, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, 1988, pp. 427-460.
- Qureshi, Shazia, "Progressive Development of Women's Human Rights in International Human Right Law and within United Nations System", *Journal of Political Studies*, vol. 19, núm. 2, 2012, pp. 111-124.
- Rathgeber, Eva M., "WID, WAD, GAD: Trends in Research and Practice", *The Journal of Developing Areas*, vol. 24 (90), pp. 489-502.
- Razavi, Shahrashoub, "Fitting Gender into Development", *World Development*, vol. 25, núm. 7, 1997, pp. 1111-1125.
- Ramli, Rashila y Zawiah Yahya, "Language of the Negotiation for Agreed Conclusions at the UN 57th Session of the Commission on the Status of Women: A case Study", *Procedia. Social and Behavioral Sciences*, vol. 118, 2014, pp. 389-403.
- Rosenblum, Darren, "Unsex CEDAW, or What's Wrong with Women's Rights", *Columbia Journal of Gender and Law*, vol. 98, 2011, pp. 98-194.
- Sandler, Joanne y Aruna Rao, "Strategies of Feminist Bureaucrats: United Nations Experiences", *Institute of Development Studies*, núm. 397, 2012, pp. 1-35.
- Skard, Torild, "Promoting the Status of Women in the UN System: Experiences from an Inside Journey", *Forum for Development Studies*, vol. 52, núm. 2, 2008, pp. 279-311.
- Standing, Hillary, "Gender, Myth and Fable: The Perils of Mainstreaming in Sector Bureaucracies", *IDS Bulletin*, núm. 35, 2004, pp. 82-88.
- Weaver, Catherine y Ralf J. Leiteritz, "'Our Poverty is a World Full of Dreams': Organizational Culture and Change at the World Bank", *Global Governance*, vol. 11, núm. 3, 2005, pp. 369-388.

TESIS

- Baruch, Margot C., *Engendering the UN Architecture: Feminist Advocacy in the Establishment of UN Women*, tesis de maestría en Asuntos Globales, Nueva Jersey, Universidad de Newark, 2012.
- Jauk, Daniela, *Global Gender Policy Development in the UN: A Sociological Exploration of the Politics Processes, and Language*, tesis de doctorado en sociología, Ohio, Universidad de Akron, 2013.
- Larsson, Anna, *Women's Empowerment through the Lens of UN Women*, tesis de licenciatura en Ciencia Política, Uppsala, Universidad de Uppsala, 2016.
- Urzúa Valverde, María José, *El progreso de las agendas de derechos humanos en el sistema interamericano: un análisis de configuraciones causales*, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2017.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- Asamblea General de las Naciones Unidas, “Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las mujeres”, declaración, Nueva York, 1993, www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2018.pdf, consultado el 12 de noviembre de 2019.
- “Fusión del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer”, resolución, Nueva York, 28 de febrero de 1994, undocs.org/es/A/RES/48/111, consultado el 9 de diciembre de 2019.
- “Aplicación de los resultados de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y del periodo 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’”, informe del secretario general, Nueva York, 2000, undocs.org/es/A/55/341, consultado el 9 de diciembre de 2019.
- “Estudio a Fondo sobre todas las Formas de Violencia contra las mujeres”, reporte del Secretario General, A/61/122, 6 de julio de 2006, documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/419/77/PDF/N0641977.pdf?OpenElement, consultado el 9 de diciembre de 2019.
- “Intensificación de los esfuerzos para erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres”, resolución, A/RES/61/143, 30 de enero de 2007, documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/503/04/PDF/N0650304.pdf?OpenElement, consultado el 9 de diciembre de 2019.
- “Eliminación de la violación y otras formas de violencia sexual en todas sus manifestaciones, especialmente en situaciones de conflicto y situaciones análogas”, resolución, A/RES/62/134, 7 de febrero de 2008, www.cinu.mx/minisitio/unete/A_RES_62_134.pdf, consultado el 9 de diciembre de 2019.

- “Cohesión del Sistema”, resolución, Nueva York, 2010, www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/289&Lang=S, consultado el 9 de diciembre de 2019.
 - “104ª sesión plenaria. Tema 114 del programa (continuación). Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio”, minuta, 2 de julio de 2010, undocs.org/pdf?symbol=es/A/64/PV.104, consultado el 9 de diciembre de 2019.
 - “Initial Input of the Secretary-General to the Open Working Group on Sustainable Development Goals”, reporte, Nueva York, 2012, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/634&Lang=E, consultado el 12 de noviembre de 2019.
 - “Format and Organizational Aspects of the High-Level Political Forum on Sustainable Development”, resolución, Nueva York, 2013, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/290, consultado el 12 de noviembre de 2019.
 - “Summary of the First Meeting of the High-Level Political Forum on Sustainable Development”, nota, Nueva York, 2013, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/588&Lang=E, consultado el 12 de noviembre de 2019.
 - “Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing”, reporte, Nueva York, 2014, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/315&Lang=E, consultado el 12 de noviembre de 2019.
 - “Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals”, reporte, Nueva York, 2014, undocs.org/A/68/970, consultado el 12 de noviembre de 2019.
 - “The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, transforming All Lives and Protecting the Planet. Synthesis Report of the Secretary-General on the Post-2015 Agenda”, Nueva York, 2014, www.un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportENG.pdf, consultado el 17 de mayo de 2019.
 - “Mejoramiento de la situación de la mujer en el sistema de las Naciones Unidas: Informe del Secretario General”, informe, Nueva York, 2017, undocs.org/es/A/72/220, consultado el 12 de noviembre de 2019.
 - “Mejoramiento de la situación de la mujer en el sistema de las Naciones Unidas: Informe del Secretario General”, reporte, Nueva York, 2019, undocs.org/en/A/74/220, consultado el 10 de diciembre de 2019.
- Blanchfield, Luisa, “United Nations System Efforts to Address Violence Against Women”, *Congressional Research Service*, reporte para el Congreso, RL34518, 2011.
- Carta de las Naciones Unidas, artículo 71, www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-x/index.html, consultado el 13 de octubre de 2019.
- Comisión del Estatus Jurídico y Social de la Mujer (CSW), “Reporte de la 57ª Sesión (4-15 marzo 2013)”, 2013. (47p.)
- Commission on the Status of Women 57th Session, “Statement by Ms. Joy Ngozi Ezeilo, UN Special Rapporteur on Trafficking in Persons, Especially Women and Children”, intervención,

- 2013, www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/statements/statement-ezeilo.pdf, consultado el 9 de agosto de 2019.
- “Statement by Ms. Rashida Manjoo, Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences”, intervención, 2013, www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/statements/statement-rashida-manjoo.pdf, consultado el 9 de agosto de 2019.
 - “Statement by International Labour Office”, intervención, 2013, www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/generaldiscussion/unentities/ilo.pdf, consultado el 9 de agosto de 2019.
 - “Statement by UNAIDS”, intervención, 2013, www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/generaldiscussion/unentities/un aids.pdf, consultado el 9 de agosto de 2019.
 - “Joint Statement of the United Nations Regional Commissions”, intervención, 2013, www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/generaldiscussion/unentities/un-regional-commissions.pdf, consultado el 9 de agosto de 2019.
 - “Intervention on behalf of AICESIS of Mrs. Paola Manacorda Councillor of the CNEL of Italy”, intervención, 2013, www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/generaldiscussion/intergovt/AICESIS-en.pdf, consultado el 9 de agosto de 2019.
 - “Statement by Mr. Ajay Madiwale, of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies Delegation to the United Nations”, intervención, 2013, www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/generaldiscussion/otherentities/redcross.pdf, consultado el 9 de agosto de 2019.
 - “Speech delivered by Ms Anita DeFrantz, International Olympic Committee”, intervención, 2013, www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/generaldiscussion/otherentities/international-olympic.pdf, consultado el 9 de agosto de 2019.
 - “Agreed conclusions on the elimination and prevention of all forms of violence against women and girls”, conclusiones acordadas, 2013, [www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/CSW57_Agreed_Conclusions_\(CSW_report_excerpt\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/CSW57_Agreed_Conclusions_(CSW_report_excerpt).pdf), consultado el 9 de agosto de 2019.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Recomendación general N.12”, recomendación, 1989, tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_5831_S.pdf, consultado el 9 de diciembre de 2019.
- “Recomendación general N. 19”, recomendación, 1992, tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_S.pdf, consultado el 9 de diciembre de 2019.
 - “Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, recomendación, 2010, www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8338.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2012/8338, consultado el 10 de diciembre de 2019.
- Consejo de Seguridad, 1325, resolución, S/RES/1325, 31 de octubre de 2000, www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/1759.pdf, consultado el 9 de diciembre de 2019.

- Departamento de las Naciones Unidas de Asuntos Económicos y Sociales, “Global Sustainable Development Report. Building the Common Future We Want”, resumen ejecutivo, 2013, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/975GSDR%20Executive%20Summary.pdf, consultado el 5 de agosto de 2019.
- Economic and Social Council, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW), resolución, Nueva York, 1946, www.un.org/womenwatch/daw/csw/pdf/CSW_founding_resolution_1946.pdf, consultado el 9 de diciembre de 2019.
- “United Nations Economic Commission for Europe input to the High-Level Political Forum on Sustainable Development and the ECOSOC Annual Ministerial Review”, reporte, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4329CRP1%20ECE.pdf, consultado el 5 de agosto de 2019.
 - “United Nations Economic Commission for Latin America input to the High-Level Political Forum on Sustainable Development and the ECOSOC Annual Ministerial Review”, reporte, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4339CRP3%20ESCWA.pdf, consultado el 5 de agosto de 2019.
 - “United Nations Economic Commission for West Asia input to the High-Level Political Forum on Sustainable Development and the ECOSOC Annual Ministerial Review”, reporte, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4344CRP4%20ESCAP.pdf, consultado el 5 de agosto de 2019.
 - “United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean input to the High-Level Political Forum on Sustainable Development and the ECOSOC Annual Ministerial Review”, reporte, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4334CRP2%20ECLAC.pdf, consultado el 5 de agosto de 2019.
 - “Ministerial Declaration of the High-Level Segment of the 2014 Session of Economic and Social Council and the High-level Political Forum on Sustainable Development Convened under the Auspices of the Council, submitted by the President of the Council, Martin Sajdik (Austria)”, declaración, 2014, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2014/L.22&Lang=E, consultado el 5 de agosto de 2019.
 - “Mainstreaming of the Three Dimensions of Sustainable Development throughout the United Nations System”, reporte, 2015, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/75&Lang=E, consultado el 1 de agosto de 2019.
 - “Ministerial Declaration of the High-Level Segment of the 2015 Session of the Economic and Social Council on the theme ‘Managing the transition from the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: What it Will Take’”, declaración, 2015, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2015/L.19&Lang=E, consultado el 1 de agosto de 2019.
 - “Ministerial Declaration of the High-Level Segment of the 2016 Session of the Economic and Social Council on the Annual Theme ‘Implementing the Post-2015

- Development Agenda: Moving from Commitments to Results”, declaración, 2016, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/HLS/2016/1&Lang=E, consultado el 1 de agosto de 2019.
- “Report of the High-Level Political Forum on Sustainable Development Convened under the Auspices of the Economic and Social Council at its 2016 Session”, reporte, 2016, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/HLPF/2016/8&Lang=E, consultado el 1 de agosto de 2019.
 - “Ministerial Declaration of the High Level Political Forum on Sustainable Development, Convened under the Auspices of the Economic and Social Council, on the Theme ‘Ensuring that No One is Left Behind’”, declaración, 2016, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2016/L.24&Lang=E, consultado el 1 de agosto de 2019.
- Fondo Fiduciario de la ONU para Eliminar la Violencia contra las mujeres, “Convocatoria 2016 para Presentación de Proyectos”, Nueva York, 2016.
- Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, resolución, 2019, www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195, consultada el 18 de octubre de 2019.
- High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, “A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development”, reporte, 2013, www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/docs/UN-Report.pdf, consultado el 1 de diciembre de 2019.
- “Women’s Leadership Programme: Women’s Leadership for Sustainable Development”, nota conceptual, 2015, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7519WomenLeadership.pdf, consultado el 25 de julio de 2019.
- International Research and Training Institute for the Advancement of Women, “The Legacy of INSTRAW in Promoting Rights of Women: A Historical Record of the Institute between 1976 and 2010”, publicación, 2016.
- Intergovernmental Negotiations on the Post-2015 Development Agenda, “Food for Thought”, reporte, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5512141114_post-2015-agenda.pdf, consultado el 18 de octubre de 2018.
- “Informal Summary of the Second Meeting: Discussion Document for Declaration”, 2015, minuta, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6784Comments%20on%20elements%20for%20declaration_summary%20of%20comments_17March15.pdf, consultado el 18 de octubre de 2018.
 - “Draft Programme: Post-2015 Intergovernmental Negotiations (Follow-up and Review)”, programa, 2015, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7109maypost2015agenda.pdf, consultado el 18 de octubre de 2019.
- Miller, Carol y Shahrashoub Razavi, “From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse”, documento ocasional, *United Nations Research Institute for Social Development*, febrero 1995, pp. 1-51.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Homicide. Gender-related Killing of all Women and Girls*, reporte, 2018, www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf, consultado el 20 de octubre de 2019.

- ONU Mujeres, “Informe Anual 2018-2019”, Nueva York, 2019, www.unwomen.org/-/media/annual%20report/attachments/sections/library/un-women-annual-report-2017-2018-es.pdf?la=es&vs=458, consultado el 9 de diciembre de 2019.
- “Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, reporte, Nueva York, 2018.
 - “A Short History of The Commission on the Status of Women”, Nueva York, 2019, <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2019/a-short-history-of-the-csw-en.pdf?la=en&vs=1153>, consultado el 13 de mayo de 2019, consultado el 10 de diciembre de 2019.
 - Open Working Group, “Co-Chairs’ Summary Bullet Points from OWG-4”, minuta, 2013, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1871cochairsummary.pdf, consultado el 18 de octubre de 2018.
 - “Compendium of Existing Goals and Targets under the 19 Focus Areas being considered by the Open Working Group”, insumo, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3507Existing%20targets_1_April_version.xlsx, consultado el 6 de agosto de 2019.
 - Compilation of Major Groups’ Statements and Focus Areas Responses (9th Session), intervenciones, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3362Compilation%20Major%20Groups%20Statements%20and%20Focus%20Areas%20Responses_March%2025_final.pdf, consultado el 6 de agosto de 2019.
 - “Executive Summary. Major Groups Inputs of the 9th Session of the OWG”, resumen ejecutivo, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3367OWG%209%20Summary%20Document-%20MGoS%20Inputs_March%2025_final.pdf, consultado el 6 de agosto de 2019.
 - “Fifth Session of the General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals”, minuta, 2013, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2763MajorGroups_Summary_OWG5.pdf, consultado el 19 de octubre de 2018.
 - “Fourth Session of the General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals”, minuta, 2013, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1872mgsummary.pdf, consultado el 18 de octubre de 2018.
 - “General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals. Fifth Session”, minuta, 2013, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2773Summary%20of%20owg-5_0612.pdf, consultado el 19 de octubre de 2018.
 - “General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals. Sixth Session Summary of the Co-Chairs”, minuta, 2013, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3412Summary%20Co-chairs%20OWG6.pdf, consultado el 19 de octubre de 2018.
 - “Pacific Small Island Developing States (PSIDS) Statement on Promoting Equality including Social Equity, Gender Equality and Women’s Empowerment by Mrs. Helen Beck, Counselor, Permanent Mission of Solomon Islands to the United

- Nations”, intervención,
2013, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6275PSIDS.pdf, consultado el 5 de agosto de 2019.
- “Reflection from the Diverse Views of 9 Major Groups & other Stakeholders form Intersessional on SDGs”, reporte, 2013, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2668ReportBacktoOWG5final.pdf, consultado el 19 de octubre de 2018.
 - “Sixth Session of the General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals. Co-Chair’s Meetings with the Major Groups and Other Stakeholders”, minuta, 2013, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3070OWG6_MG_meetings_summary%20rev%20clean.pdf, consultado el 19 de octubre de 2018.
 - “Summary of the First Meeting of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals”, minuta, 2013, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1700summaryowg.pdf, consultado el 18 de octubre de 2018.
 - “Summary of the Second Session of the OWG on SDGs”, minuta, 2013, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1813Summary_OWG2_final.pdf, consultado el 18 de octubre de 2018.
 - “Third Meeting of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals. Co-Chair’s Summary”, minuta, 2013, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1859OWG3%20Draft%20Summary%20rev2DOC_1306%20clean.pdf, consultado el 18 de octubre de 2018.
 - “Third Session of the OWG (22-24 May: Co-Chair’s Meeting with the Representatives of Major Groups and other Stakeholders”, minuta, 2013, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/18340506mdstakesummary.pdf, consultado el 18 de octubre de 2018.
 - “Eighth Session of the General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals. Programme of Side Events”, programa, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3065sideprogramme.pdf, consultado el 20 de octubre de 2018.
 - “Elements of an Irish/Danish/Norwegian intervention on the topic of “Promoting Equality including Social Equity, Gender Equality and Women’s Empowerment”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6155ireland.pdf, consultado el 4 de agosto de 2019.
 - “Eleventh Session of the OWG on Sustainable Development Goals. Major Groups and other Stakeholders Morning Hearings: Summary of Statements”, resumen de intervenciones, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3758mgsummary11.pdf, consultado el 6 de agosto de 2019.
 - “Final Compilation of Amendments to Goals and Targets by Major Groups and other Stakeholders including citizen’s responses to MY World 6 priorities. To inform the Thirteenth and last Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals”, reporte,

- 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4438mgscompilationowg13.pdf, consultado el 25 de julio de 2019.
- “General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals. Seventh Session Summary of the Co-Chairs”, minuta, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3427Summary%20of%20OWG-7_rev.pdf, consultado el 19 de octubre de 2018.
 - “General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals. Eighth Session Summary”, minuta, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3195cochairconcluding.pdf, consultado el 20 de octubre de 2018.
 - “Intervention by Counsellor Mohamed Khalil Permanent Mission of Egypt to the UN”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6420egypt1.pdf, consultado el 3 de agosto de 2019.
 - “Intervention by His Excellency Mr Ahmed Sareer, Permanent Representative of the Maldives to the United Nations”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6270maldives1.pdf, consultado el 4 de agosto de 2019.
 - “Intervention from Margaret Akello, Plan Uganda, Children and Youth MGs”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6793Plan%20Intl-%20FINAL%20Submission%20.pdf, consultado el 5 de agosto de 2019.
 - “Introduction and Proposed Goals and Targets on Sustainable Development for the Post 2015 Development Agenda. Comments prepared by the Women’s Major Group on the Zero-Draft presented by the OWG Co-Chairs on 2 of June 2014”, comentarios, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10419women.pdf, consultado el 25 de julio de 2019.
 - “Jeanne Byaje Deputy Permanent Representative of Rwanda to the United Nations”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6320rwanda.pdf, consultado el 5 de agosto de 2019.
 - “Joint Statement to the Open Working Group on the Sustainable Development Goals (SDGs). Delivered by H.E. Maria Cristina Perceval Permanent Representative of Argentina to the United Nations, on behalf of 50 Governments”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6405argentina.pdf, consultado el 3 de agosto de 2019.
 - “Major Groups and other Stakeholders Dialogue with the Co-Chairs on SDGs. Compilation Document. Cluster Statements”, compilación, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3674Compilation%20Document%20on%20Goals%20and%20Targets_April%202011-%20final.pdf, consultado el 6 de agosto de 2019.
 - “Morning Hearings with Major Groups and other Stakeholders. Twelfth Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals. Compilation of Amendments to Goals and Targets”, compilación, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4269mgscompilation.pdf, consultado el 25 de julio de 2019.

- “OWG8 Concluding Remarks of Co-Chairs (draft)”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3417OWG8%20Summary.pdf, consultado el 5 de agosto de 2019.
- “Progress Report of the Open Working group of the General Assembly of Sustainable Development Goals”, reporte, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3238summaryallowg.pdf, consultado el 20 de octubre de 2018.
- “Promoting Equality, including Social Equality, Gender Equality and Women’s Empowerment (Statement on behalf of Romania and Poland)”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6580romania1.pdf, consultado el 3 de agosto de 2019.
- “Remarks by Ambassador David Roet, Israel Deputy Permanent Representative to the United Nations, for the US and Israel, 8th Session of the SDG Open Working Group, on Promoting Equality, including Social Equity, Gender Equality and Women’s Empowerment”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7577us14.pdf, consultado el 3 de agosto de 2019.
- “Statement by Dr. Endah Murniningtyas Deputy Minister for Natural Resources and Environment of the National Development Planning Agency of the Republic of Indonesia on behalf of China, Indonesia and Kazakhstan”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6335indonesia2.pdf, consultado el 3 de agosto de 2019.
- “Seventh Session of the General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals. Co-Chair’s meetings with the Major Groups and other Stakeholders”, minuta, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3075OWG_MG_Meetings_7Session%20rev%20clean.pdf, consultado el 19 de octubre de 2018.
- “Side-event on A World without Violence against Children”, nota conceptual, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3218Joint%20Side-event.pdf, consultado el 2 de agosto de 2019.
- “Speaking Points on behalf of the European Union and its Member States delivered by Mr. Andris Piebalgs European Commissioner for Development”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6440eu.pdf, consultado el 3 de agosto de 2019.
- “Statement by Ambassador Masood Khan, Permanent Representative of Pakistan on Behalf of the Governments of India and Sri Lanka”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6310pakistan.pdf, consultado el 4 de agosto de 2019.
- “Statement by Ambassador Permanent Representative of Spain, H.E. Román Oyarzun”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6175spain.pdf, consultado el 4 de agosto de 2019.
- “Statement by Counsellor Hanseung Kum of the Permanent Mission of the Republic of Korea”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10247korea9.pdf, consultado el 5 de agosto de 2019.

- “Statement by Danijel Međan, Deputy Permanent Representative, Permanent Mission of the Republic of Croatia to UN on behalf of the Croatian Government”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6703bulgaria1.pdf, consultado el 4 de agosto de 2019.
- “Statement by H.E. Aman Hassen, Ambassador, Deputy Permanent Representative of Federal Democratic Republic of Ethiopia to the United Nations, on the Theme: “Gender Equality And Empowerment Of Women””, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6678ethiopia.pdf, consultado el 3 de agosto de 2019.
- “Statement by H.E. Mr. Durga P. Bhattarai, Permanent Representative of Nepal to the United Nations”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6280nepal1.pdf, consultado el 5 de agosto de 2019.
- “Statement by Hiroshi Minami, Deputy Director General for Global Issues of the Japanese Foreign Ministry”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6295japan1.pdf, consultado el 3 de agosto de 2019.
- “Statement by Mr. Bernard Charles Mifsud, First Secretary Permanent Representative of the Republic of Malta to the United Nations”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6345malta.pdf, consultado el 4 de agosto de 2019.
- “Statement by Mr. Md. Mustafizur Rahman, Deputy Permanent Representative of Bangladesh to the UN at the 8th Session of the OWG”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6260bangladesh1.pdf, consultado el 3 de agosto de 2019.
- “Statement delivered by Mr. Chola Chabala, Acting Permanent Secretary of Zambia on behalf of the Southern Africa Group of Countries”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6615zambia1.pdf, consultado el 5 de agosto de 2019.
- “Statement of the Republic of Slovenia and the Ministry of Sustainable Development and Tourism of Montenegro”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6495slovenia1.pdf, consultado el 4 de agosto de 2019.
- “Statement of Phumzile Mlambo-Ngcuka Executive Director of UN Women”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6160OWG%208%20Keynote.pdf, consultado el 5 de agosto de 2019.
- “Statement on behalf of Australia, the Netherlands and the United Kingdom”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6365uk.pdf, consultado el 4 de agosto de 2019.
- “Statement on behalf of Cyprus, Singapore, and United Arab Emirates”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6235singapore1.pdf, consultado el 5 de agosto de 2019.
- “Statement on behalf of France, Germany and Switzerland delivered by Ambassador Michael Gerber, Switzerland”, intervención,

- 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6250germany.pdf, consultado el 4 de agosto de 2019.
- “Swedish Statement at the SDG OWG VIII on Gender Equality and Women’s Empowerment”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6530sweden1.pdf, consultado el 5 de agosto de 2019.
 - “Submission by Prof. Rashida Manjoo. UN Special Rapporteur on Violence Against Women, its Causes and Consequences”, intervención, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3337RM%20submission%20to%20OWG%20on%20post%202015%20SDGs.pdf, consultado el 2 de agosto de 2019.
 - “TST Issue Brief: Gender Equality and Women’s Empowerment”, informe breve, 2014, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2396TST%20Issues%20Brief%20GEWE_FINAL.pdf, consultado el 2 de agosto de 2019.
 - “Working Document for 5-9 May Session of Open Working Group”, documento de trabajo, 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3686WorkingDoc_0205_additionalreporters.pdf, consultado el 6 de agosto de 2019.
- Organización de las Naciones Unidas, “The Future We Want. Outcome Document of the United Nations Conference on Sustainable Development”, documento final, 2012, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf, 24 de octubre de 2019.
- Sustainable Development Solutions Network, “Achieving Gender Equality, Social Inclusion and Human Rights for All: Challenges and Priorities for the Sustainable Development Agenda. Technical Report for the Post-2015 Development Agenda”, informe, 18 de septiembre de 2013, unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/TG3-Final-Report.pdf, consultado el 1ro de mayo de 2019.
- UNICEF, “Informe Anual 2018”, Nueva York, 2018, www.unicef.org/media/55871/file/Informe%20Anual%20de%20UNICEF%202018.pdf, consultado el 9 de diciembre de 2019.
- UNIFEM, “Informe Anual 2009-2010”, 2010, Nueva York, 2018, consultado el 10 de diciembre de 2019.
- UN DESA, “HLPF Issue Briefs 1: From Rio+20 to Post-2015: Towards an Integrated and Universal Development Agenda” 2014, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1429HLPF_Brief_1version2.pdf, consultado el 14 de junio de 2019.
- UN Library, “Report of the World Conference of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace”, informe, 14-30 de julio de 1980, digitallibrary.un.org/record/36306, consultado el 9 de diciembre de 2019.
- Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace, informe, 15-26 de julio de 1985, disponible digitallibrary.un.org/record/113822, consultado el 9 de diciembre de 2019.
- Young, Kate, *Women and Economic Development: Local, Regional, and National Planning Strategies*, Oxford, Berg/ UNESCO Studies in Development Theory and Policy, 1988.

RESEÑAS

- Ewing, A. F., reseña de *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations*, Robert Cox y Harold Jacobson (eds.), en *The Journal of Modern African Studies*, vol. 14, núm. 2, junio de 1976, pp. 345-348.
- Haviland, Field, reseña de *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations*, Robert Cox y Harold Jacobson (eds.), en *The American Political Science Review*, vol. 68, núm. 3, septiembre de 1974, pp. 1389-1391.
- James, Alan, reseña de *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations*, Robert Cox y Harold Jacobson (eds.), en *International Affairs*, vol. 49, núm. 4, octubre de 1973, pp. 630-631.
- Leng, Russell, reseña de *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations*, Robert Cox y Harold Jacobson (eds.), en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 408, julio 1973, pp. 126-127.

SITIOS WEB Y MICROSITIOS

- BBC News, “Why wasn’t a Woman Elected as UN Secretary General?”, 6 de octubre de 2016, www.bbc.com/news/world-europe-37574307, consultado el 4 de enero de 2019.
- Biblioteca, “Documentación de la ONU: Asamblea General. Comisiones Principales”, research.un.org/es/docs/ga/committees, consultado el 4 de diciembre de 2019.
- Cumbre Mundial de 2005, “Reunión plenaria de alto nivel del 60º periodo de sesiones de la Asamblea General (14-16 de septiembre de 2005)”, en www.un.org/spanish/summit2005/, consultado el 9 de diciembre de 2019.
- Devaki, Jain, “Bringing Women’s Perspectives into UN Reform Processes”, 2006, www.devakijain.com/pdf/jain_bringingperspective.pdf, consultado el 8 de octubre de 2019.
- Gender at Work, genderatwork.org/our-work/, consultado el 17 de octubre de 2019.
- General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals, “Methods of Work”, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1692OWG_methods_work_adopted_1403.pdf, consultado el 25 de Julio de 2019.
- The Guardian, “Sustainable Development Goals: All You Need to Know”, 3 de septiembre de 2015, www.theguardian.com/global-development/2015/jan/19/sustainable-development-goals-united-nations, consultado el 18 de abril de 2019.
- Kirkpatrick, Laura E., “The US Goes “Bonkers” at the UN Women’s Conference”, *PassBlue*, 24 de marzo de 2019, www.passblue.com/2019/03/24/the-us-goes-bonkers-at-the-un-womens-conference/, consultado el 25 de octubre de 2019.
- Knowledge Platform, “About Major Groups and other stakeholders”, sustainabledevelopment.un.org/aboutmajorgroups.html, consultado el 20 de octubre de 2019.
- “First Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals”, *Sustainable Development Goals*, sustainabledevelopment.un.org/processes/post2015/owg/session1, consultado el 3 de septiembre de 2018.

- “High-level Political Forum 2013”, *Sustainable Development Goals*, sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2013, consultado el 24 de julio de 2019.
 - “High-level Political Forum 2014”, *Sustainable Development Goals*, sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2014, consultado el 24 de julio de 2019.
 - “Post-2015 Intergovernmental Negotiations”, *Sustainable Development Goals*, sustainabledevelopment.un.org/post2015/negotiations, consultado el 6 de agosto de 2019.
 - “Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing”, *Sustainable Development Goals*, sustainabledevelopment.un.org/intergovernmental/financecommittee, consultado el 7 de agosto de 2019.
 - Iniciativa Spotlight: para eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas, www.un.org/es/spotlight-initiative/, consultado el 10 de diciembre de 2019.
 - spotlightinitiative.org/what-we-do, consultado el 13 de octubre de 2019.
- NGO Branch,
 “Working with ECOSOC an NGOs Guide to Consultative Status”, csonet.org/?menu=134, consultado el 9 de enero de 2019.
- NGO CSW/NY, “About”, www.ngocsw.org/about-ngocswny, consultado el 4 de diciembre de 2019.
- NGO CSW/NY, “Frequently Asked Questions”, www.ngocsw.org/ngo-csw-forum/frequently-asked-questions, consultado el 4 de diciembre de 2019.
- NGO CSW/NY, “Una guía para ONGs y activistas de los derechos humanos de las mujeres en las Naciones Unidas y la CSW”, www.ngocsw.org/wp-content/uploads/2017/03/ESPAN%CC%83OL-GUI%CC%81A-PARA-LAS-ONG-CSW-2017.pdf, consultado el 9 de diciembre de 2019.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible, “Objetivo 5: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/, consultado el 21 de septiembre de 2018.
- OEA, “Comisión Interamericana de Mujeres”, www.oas.org/es/cim/nosotros.asp, consultado el 4 de diciembre de 2019.
- OEA, “Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI)”, www.oas.org/es/mesecvi/nosotros.asp, consultado el 4 de diciembre de 2019.
- OHCHR, “Michelle Bachelet Jeira”, www.ohchr.org/en/aboutus/pages/highcommissioner.aspx, consultado el 15 de diciembre de 2018.
- OHCHR, “Special Procedures of the Human Rights Council”, www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx, consultado el 29 de octubre de 2019.
- ONU Mujeres, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, www.unwomen.org/es/csw, consultado el 2 de septiembre de 2019.
- “CSW57 Side Events”, www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/side-events.htm, consultado el 8 de agosto de 2019.
 - “Declaración del Secretario General de la ONU sobre la creación de ONU Mujeres”, 2 de julio de 2010, www.unwomen.org/es/news/stories/2010/7/statement-by-the-un-secretary-general-on-the-creation-of-un-women, consultado el 20 de octubre de 2018.

- “La Plataforma de Acción de Beijing: inspiración entonces y ahora”, beijing20.unwomen.org/es/about, consultado el 8 de octubre de 2019.
- “La ONU crea nueva estructura para fortalecer a las mujeres”, Comunicado de prensa, 2 de julio de 2010, consultado en www.unwomen.org/es/news/stories/2010/7/un-creates-new-structure-for-empowerment-of-women, consultado el 9 de diciembre de 2019.
- “La Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, Michelle Bachelet, viaja a Europa para dirigirse al Consejo de Europa y asistir al Foro Económico Mundial en Davos”, 25 de enero de 2012, www.unwomen.org/es/news/stories/2012/1/un-women-executive-director-michelle-bachelet-to-address-council-of-europe-and-attend-world-economic, consultado el 23 de octubre de 2019.
- “Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018, consultado el 18 de mayo de 2019.
- “Remarks by UN Under-Secretary-General and Executive Director of UN Women, Phumzile Mlambo-Ngcuka, at the Eighth Pan-Commonwealth Forum on Open Learning in Kuala Lumpur, Malaysia”, unwomen.org/en/news/stories/2016/11/ed-speech-at-eighth-pan-commonwealth-forum-on-open-learning-malaysia, consultado el 24 de octubre de 2019.
- “Women and Sustainable Development Goals”, asiapacific.unwomen.org/en/news-and-events/in-focus/women-and-the-sdgs, consultado el 21 de septiembre de 2019.
- “Violence Against Women”, interactive.unwomen.org/multimedia/infographic/violence-against-women/en/index.html, consultado el 21 de septiembre de 2019.
- Rao, Aruna, “Gender Equality Architecture and UN Reforms”, *Global Policy Forum*, 2006, www.globalpolicy.org/social-and-economic-policy/social-and-economic-policy-at-the-un/un-high-level-panel-on-systemwide-coherence/32347-gender-equality-architecture-and-un-reforms.html, consultado el 9 de diciembre de 2019.
- Rutgers School of Arts and Sciences, “Our History”, cwgl.rutgers.edu/about/our-history, consultado el 17 de octubre de 2019.
- Secretario General de las Naciones Unidas, “Grupo Superior de Gestión”, www.un.org/sg/es/content/senior-management-group, consultado el 2 de diciembre de 2019.
- South Centre, “UN General Assembly Special Event on MDGS: Outcome Document”, www.southcentre.int/question/un-general-assembly-special-event-on-mdgs-outcome-document/, consultado el 1ro de mayo de 2019.
- States News Service, “‘Tackling Violence Against Women Would Address the Gender Dimensions of the Development Goals,’ Says UN Expert on Violence Against Women”, *Academic OneFile*, 6 de diciembre de 2010, link.galegroup.com/apps/doc/A243648742/AONE?u=colmex&sid=AONE&xid=f90b337f, consultado el 24 de abril de 2019.
- “Panel on Post-2015 Development Agenda Presents its Report to Ban Ki-Moon”, *Academic OneFile*, 30 de Mayo de

- 2013, <http://link.galegroup.com/apps/doc/A331776250/AONE?u=colmex&sid=AONE&xid=ca9a97ac>, consultado el 24 de abril de 2019.
- “The High-Level Panel of Eminent Persons”, *Academic OneFile*, 29 de agosto de 2013, link.galegroup.com/apps/doc/A341264757/AONE?u=colmex&sid=AONE&xid=af9cc2c0, consultado el 24 de octubre de 2019.
 - “Can the Sustainable Development Goals Deliver on their Promise of Gender Equality and Empowerment of Women by 2030?”, *Academic OneFile*, 29 de noviembre de 2016, link.galegroup.com/apps/doc/A472113526/AONE?u=colmex&sid=AONE&xid=d96aa4e6, consultado el 24 de abril de 2019.
 - “UN Women’s Fund for Gender Equality Awards USD 7.3 Million for Implementation of the Sustainable Development Goals”, *Academic OneFile*, 16 de diciembre de 2015, link.galegroup.com/apps/doc/A437648227/AONE?u=colmex&sid=AONE&xid=ec7c1176, consultado el 24 de abril de 2019.
 - “Violence Against Women 'Serious Obstacle' To Sustainable Development, Ban Says On World Day”, *Academic OneFile*, 25 de noviembre de 2016, link.galegroup.com/apps/doc/A471542715/AONE?u=colmex&sid=AONE&xid=91861931, consultado el 23 de abril de 2019.
 - “Economic And Social Council Adopts Texts on Sustainable Development Goals, Women, Non-Communicable Diseases, as Coordination, Management Session Commences”, *Academic OneFile*, 7 de junio de 2017, link.galegroup.com/apps/doc/A494695323/AONE?u=colmex&sid=AONE&xid=9c2e6b73, consultado el 24 de abril de 2019.
- Tran, Mark, “Mark Malloch-Brown: Developing the MDGs was a Bit like Nuclear Fusion”, *The Guardian*, 16 de noviembre de 2012, www.theguardian.com/global-development/2012/nov/16/mark-malloch-brown-mdgs-nuclear, consultado el 18 de noviembre de 2019.
- UNDP, “Background on the Goals”, www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/background.html, consultado el 19 de noviembre de 2019.
- UN News, “In Historic Move, UN Creates Single Entity to Promote Women’s Empowerment”, 2 de julio de 2010, news.un.org/en/story/2010/07/343812-historic-move-un-creates-single-entity-promote-womens-empowerment, consultado el 20 de octubre de 2018.
- United Nations, “General Assembly Adopts Consensus Text on System-Wide Coherence, Establishing Composite Entity –UN Women– to Accelerate Gender Equality Empowerment”, 2 de julio de 2010, www.un.org/press/en/2010/ga10959.doc.htm, consultado el 9 de diciembre de 2019.
- United Nations Treaty Collection, “8.b Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women”, treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&clang=_en, consultado el 8 de octubre de 2019.
- Universal Access Project for Women, Families & Communities, “Phumzile Mlambo-Ngcuka”, universalaccessproject.org/global-leaders/phumzile-mlambo-ngcuka/, consultado el 10 de diciembre de 2018.
- WEDO, “Herstory”, wedo.org/about-us-2/, consultado el 17 de octubre de 2019.

- “World Summit Gender Monitoring Group Press Kit”, 25 de agosto de 2005, wedo.org/world-summit-gender-monitoring-group-press-kit/, consultado el 17 de octubre de 2019.
- Wikigender, “Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN)”, www.wikigender.org/wiki/development-alternatives-with-women-for-a-new-era-dawn/, consultado el 17 de octubre de 2019.
- World Atlas, “Countries without Laws against Domestic Violence”, www.worldatlas.com/articles/nations-without-domestic-violence-regulation.html, consultado el 23 de octubre de 2019.

CONTENIDO AUDIOVISUAL

- The Economist, “Tea with Michelle Bachelet on UN Women”, 23 de mayo de 2011, www.youtube.com/watch?v=X2toGWWuUkk, consultado el 22 de octubre de 2018.
- DW News, “Women and the UN. Journal Review”, 29 de abril de 2012, www.youtube.com/watch?v=RhMOXUjBikg, consultado el 22 de octubre de 2018.
- HLPF 2, “Moderated Dialogue: From Rio+20 to Post-2015: Towards an Integrated and Universal Sustainable Development Agenda”, 30 de junio de 2014, sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&nr=872&type=12&menu=1807&template=1042&play=849, consultado el 25 de julio de 2019.
- UNIFEM, “Press Conference: UN Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women”, 14 de octubre de 2010, www.youtube.com/watch?reload=9&v=pKnoxQU0gA4, consultado el 20 de octubre de 2018
- UN Women, “Michelle Bachelet’s Speech at the UN Women Launch Ceremony, UN Headquarters, New York”, 9 de mayo de 2011, www.youtube.com/watch?v=p4eMQjT3k5A, consultado el 22 de octubre de 2018.
- WEDO, “Interview with GEAR Campaign Representatives”, wedo.org/watch-an-interview-with-gear-campaign-representatives/, consultado el 18 de octubre de 2019.