

Mecanismos nacionales para el progreso de la mujer en Africa: ¿están cambiando las relaciones de género?

D ZODZI TSIKATA

Los mecanismos nacionales para el progreso de la mujer son definidos por las Naciones Unidas como "un conjunto de estructuras coordinadas dentro y fuera del gobierno, con el objetivo de lograr la igualdad en todos los ámbitos de la vida, tanto para las mujeres como para los hombres" (Naciones Unidas, 1999). Los mecanismos nacionales fueron ideados como elemento central para implementar los compromisos asumidos en diversas conferencias internacionales sobre la mujer. Deben informar sobre sus avances a las agencias de la ONU. La Red del Tercer Mundo-Africa publicó un estudio realizado por ONG y académicos sobre los mecanismos nacionales dedicados a las mujeres en ocho países africanos: Botswana, Ghana, Marruecos, Nigeria, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe. Este trabajo discute las conclusiones de dicho estudio en los ocho países, en virtud de los conocimientos actuales existentes en la ONU sobre los mecanismos nacionales en Africa.

Dos décadas de crisis económica y ajuste estructural, el triunfo del neoliberalismo y la desmovilización de las organizaciones políticas de masas han cambiado dramáticamente a muchos países africanos. Estos cambios generaron nuevos desafíos a la hora de poner en práctica la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. No es de sorprender que hace mucho que se haya desvanecido el optimismo que caracterizó a la década de 1970, cuando se crearon los mecanismos para el progreso de la mujer en muchos países africanos.

Problemas identificados sólo parcialmente

El informe Beijing + 5 reconoce expresamente que la globalización perjudicó las vidas de las mujeres y aumentó la desigualdad, especialmente en los países en desarrollo. Junto con los programas de ajuste estructural, el elevado costo de la deuda externa y el deterioro de los términos internacionales de intercambio, las políticas y procesos de globalización han aumentado las desigualdades de género y reducido los recursos disponibles para enfrentar estos problemas.

Entre los numerosos obstáculos que padecen los mecanismos nacionales en Africa, los más comunes identificados por el estudio en los ocho países fueron: la falta de un apoyo estatal sólido y claro; escasez e inestabilidad general de recursos humanos y materiales; la dependencia de los donantes; y la poca credibilidad de las organizaciones de la sociedad civil. Otros obstáculos son la competencia desleal y agobiante de otras fuentes de poder, como por ejemplo, las primeras damas y los sectores femeninos de los partidos gobernantes; la falta de influencia, autonomía, legitimidad y mandatos claros; y la ausencia general de coherencia entre sus funciones, estructura y poderes.

Estas conclusiones confirman estudios anteriores de expertos y declaraciones pasadas de la ONU sobre la materia. La Plataforma de Acción de Beijing señaló que, con frecuencia, la labor de los mecanismos nacionales se ve "obstaculizada por mandatos poco claros, falta de personal adecuado, de capacitación y de información y de recursos suficientes y por el apoyo insuficiente de los gobernantes políticos nacionales" (Sección H, párrafo 196). El informe Beijing + 5 también señala que la insuficiencia de recursos financieros y humanos y la falta de voluntad y compromiso políticos son los principales obstáculos que padecen los mecanismos nacionales. Estas fallas se agravan por la comprensión insuficiente de la igualdad de género y de la inclusión de los temas de género en las gestiones de gobierno, por malas actitudes, mandatos poco claros, una ubicación marginal dentro de las estructuras nacionales de gobierno y la falta de datos discriminados por género en muchas zonas, métodos mal aplicados para evaluar los avances, falta de autoridad y vínculos insuficientes con la sociedad civil, así como problemas estructurales y de comunicación con y dentro de las agencias estatales (Sección H, párrafo 25).

Esta lista resumida es tan reveladora como parcial. Algunos de los problemas centrales que enfrentan los mecanismos nacionales no son reconocidos, en parte por la naturaleza misma de este tipo de instrumentos. Sin embargo, más problemática es la aceptación acrítica por parte de la ONU, gobiernos y muchas organizaciones de la sociedad civil de algunas ideas discutibles sobre lo que hace falta hacer. Entre ellas está la creencia generalizada de que los mecanismos nacionales deben estar ubicados en los niveles más altos de gobierno y que la inclusión de los temas de género es su función más importante. Algunos de esos problemas omitidos y de las ideas generalmente aceptadas serán analizadas a continuación.

Los gobiernos antidemocráticos generan instituciones antidemocráticas

Muchos mecanismos nacionales fueron establecidos en los años 70 por gobiernos antidemocráticos: regímenes nacidos de golpes de Estado, gobiernos militares o regímenes unipartidarios. La amplitud del mandato de la ONU otorgó a los gobiernos la flexibilidad para decidir sobre la ubicación y la estructura del mecanismo nacional. Muchas de las instituciones creadas o designadas como mecanismos nacionales integraban la burocracia del Estado. Un resultado de estos procesos antidemocráticos ha sido la inestabilidad de la ubicación y la estructura de muchos mecanismos nacionales. El mecanismo nacional de Ghana, el Consejo Nacional de Mujeres y Desarrollo (NCWD) ha operado, desde su creación en 1975, al menos desde cinco ubicaciones distintas en cinco sectores distintos del gobierno, y eso cambiará una vez más en el 2001 cuando asuma un nuevo gobierno.

A pesar de estar ubicados en distintos ministerios, los mecanismos nacionales estudiados no participaron en el proceso de decisión política. En su lugar, se dedicaron a aplicar proyectos financiados por los donantes como forma de reforzar su base de ingresos y también como forma de oponer menor resistencia. En muchos casos, también tuvieron que atravesar los campos minados que representan las primeras damas y sus organizaciones, los sectores femeninos de los partidos gobernantes y poderosas ONG. A lo largo de las décadas de 1980 y 1990, las primeras damas de Ghana y Nigeria, junto con sus organizaciones, limitaron el papel de los mecanismos nacionales al de los primos pobres de estas organizaciones mejor financiadas, mejor conectadas y más complejas.

La dependencia de los donantes agrava este problema. La Plataforma de Acción de Beijing y el informe Beijing + 5 no analizan las consecuencias políticas de esta situación. La dependencia de los donantes hace que los mecanismos nacionales sean vulnerables a la interrogante de quién dirige sus actividades. Funciones que no atraen el apoyo de los donantes son descuidadas. En algunos casos, la naturaleza del apoyo de los donantes restó a los programas nacionales su coherencia, continuidad y sustentabilidad.

Competiendo con las organizaciones de la sociedad civil

El informe Beijing + 5 señala que la insuficiencia de las relaciones con la sociedad civil es un obstáculo que enfrentan los mecanismos nacionales. Una vez más, esto es más grave de lo que parece. Las relaciones entre los mecanismos nacionales y las ONG son afectadas por el problema más amplio de las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil. Como parte del gobierno, la mayoría de los mecanismos nacionales han heredado parte de estas tensiones. Asimismo, los mecanismos nacionales deben competir con las ONG para acceder a los limitados fondos que otorgan los donantes.

Las discrepancias surgidas entre las ONG y los mecanismos nacionales en el transcurso del estudio en los ocho países ponen de manifiesto estas tensiones. Las organizaciones de la sociedad civil consideran que muchos mecanismos nacionales son antidemocráticos. Los mecanismos nacionales aseguran que consultan con las ONG sobre distintos problemas, pero éstas señalan que esas consultas se limitan a intentos de silenciar a las ONG, enfrentarlas entre sí o simplemente constituir un proceso de consulta simbólico. Las ONG cuestionan los informes presentados por los mecanismos nacionales ante organismos de la ONU. A su vez, los mecanismos nacionales cuestionan la representatividad y la integridad de las ONG. En algunos casos, ambas partes no sabían con claridad cómo debían ser las relaciones entre los mecanismos nacionales y las ONG.

Al no existir estructuras que arbitraran estas fuentes de tensiones, las mismas se han vuelto características de las relaciones entre los mecanismos nacionales y las ONG. En consecuencia, las ONG más influyentes y establecidas tienden a realizar su labor prácticamente sin interactuar con los mecanismos nacionales, sobre todo en situaciones en que existe una historia de represión gubernamental.

Los mecanismos nacionales no son un tema esencial de la Plataforma de Acción de Beijing, aunque los mecanismos institucionales están incluidos en una de las 12 zonas críticas. Esto explica también por qué las ONG tienden a ignorarlas en su labor a la hora de implementar la Plataforma de Acción de Beijing. Muchas ONG se dedican a trabajar para resolver problemas reales como la pobreza, la educación y el proceso de decisión. Sin embargo, los mecanismos nacionales deben ser tomados en cuenta porque las gestiones de las ONG no pueden sustituir el rol de los gobiernos. Las ONG no tienen el poder ni el mandato para tomar el mando. Además, los mecanismos nacionales son parte de la cuestión más amplia de la gestión de gobierno y la responsabilidad del Estado que debe preocupar a todos los miembros de la sociedad civil.

Otro problema es la creciente despolitización de la labor por la igualdad de los géneros. En algunos casos se cuestiona la necesidad misma de dicha labor. Asimismo, la sociedad civil es un espacio complicado para la supervivencia de las organizaciones de mujeres porque los hombres dominan sus actividades y culturas.

El estudio reveló que la estructura, las funciones y las facultades de los mecanismos nacionales rara vez coinciden, o sea que los mecanismos nacionales tenían muchas más funciones de las que se podía pensar que podían implementar, en virtud de su estructura y facultades. Los mecanismos nacionales toman muchas formas institucionales: consejos, departamentos del gobierno, ministerios, subministerios y, en pocas ocasiones, organismos constitucionales. No obstante, suelen dedicarse a actividades similares y adoptan enfoques similares. Por lo tanto, tuvieron problemas similares con relación a los problemas específicos de cada país. Algunas de sus funciones son muy difíciles o inadecuadas para muchos mecanismos nacionales en su estado actual.

Cuestionando algunas creencias establecidas

Se han planteado cuestiones interesantes sobre el tema de la ubicación y la capacidad de los mecanismos nacionales. Tanto las Estrategias de Avance de Nairobi (NFLS) como la Plataforma de Acción de Beijing exigieron que los mecanismos nacionales estén ubicados al más alto nivel de gobierno. En el documento de Beijing + 5, esa disposición se modificó levemente. El párrafo 61 señala que “mecanismos nacionales fuertes para el progreso de la mujer y el fomento de la igualdad de género requieren un compromiso político al más alto nivel”. Esto puede o no ser un retroceso ante la retórica referida al más alto nivel de gobierno.

Los “más altos niveles de gobierno” significan algo distinto en cada país. En algunos casos es la Oficina del Presidente. Para otros, los criterios son presupuestales (Ministerio de Finanzas) o funcionales (Ministerio de Planificación). El problema con ubicar los mecanismos nacionales al “más alto nivel” es que, aunque les otorga visibilidad e influencia, puede dañar la capacidad de los mismos para desempeñar algunas de sus funciones. Por ejemplo, el proceso de decisión política quizá no esté ubicado en los niveles más elevados del gobierno y el relacionamiento con las ONG quizá no sea el mejor desde la Presidencia. Además, sus detractores argumentan que la Presidencia es el destino a donde van a parar todos aquellos asuntos difíciles de definir y que compiten por la atención y los recursos oficiales. El estudio concluye que la mejor ubicación y estructura de los mecanismos nacionales se debe determinar en relación con sus funciones y facultades.

Un punto relacionado es si los ministerios de la mujer son la mejor forma y estructura para los mecanismos nacionales. Por lo habitual, en los países que no tienen un ministerio de la mujer los activistas tienden a pensar que dicho ministerio sería más eficaz. Pero en los lugares que sí tienen o han tenido un ministerio de la mujer aumenta el escepticismo sobre si dicho espacio es la mejor estructura para los mecanismos nacionales. La pregunta más significativa planteada en el contexto de este debate es “¿cuándo es un ministerio un ministerio en serio?” En Uganda se creó en 1998 un Ministerio para las Mujeres en Desarrollo bajo el control de la Presidencia, mientras Zimbabwe designó a una ministra sin cartera. El presupuesto destinado por Ghana al nuevo Ministerio de Asuntos de la Mujer arroja dudas sobre la capacidad de dicho ministerio.

Otros problemas son la orientación política y la capacidad del personal, así como la calidad de los líderes. El personal de los mecanismos nacionales está integrado, con frecuencia, por burócratas sin raíces en los movimientos nacionales de mujeres. A menudo no están preparados para la tarea sumamente política de defender la igualdad de género. Esto ha sido llamado el fenómeno “femócrata”. Las opiniones sobre los femócratas siguen divididas. Algunos los consideran parte del movimiento feminista pero operando desde un terreno distinto. Otros los critican por considerarlos funcionarios de carrera que escalan puestos en la burocracia. El estudio halló que la mayoría de las mujeres que trabajan en los mecanismos nacionales no están bien remuneradas ni es factible que sean ascendidas muy a menudo. De hecho, la elevada proporción de cambio de personal en los mecanismos nacionales se atribuye a una combinación de malas condiciones del servicio, a la sensación de estar marginados dentro de la burocracia y a los problemas políticos que enfrentan muchos mecanismos nacionales.

Los gobernantes son otro punto problemático. Quienes argumentan que los jefes públicos deben estar a cargo de los mecanismos nacionales implícitamente renuncian a la necesidad de contar con líderes visionarios y comprometidos con la igualdad de género. Las más de las veces, las personas sensibles a los problemas de género no ocupan altos cargos públicos y viceversa. El estudio demostró con claridad que muchos mecanismos nacionales padecen un pésimo liderazgo y que esto no mejoró su capacidad de influir en la política del gobierno a favor de la igualdad de género.

Recomendaciones

El estudio propuso varias recomendaciones para resolver estos arduos problemas. Recomendó la democratización de los procesos de conceptualización, establecimiento y gestión de los mecanismos nacionales. Esto debería resolver la cuestión de la efectividad y estabilidad de los mecanismos nacionales así como fomentar mejores relaciones con la sociedad civil. También se recomienda que los mecanismos nacionales no respondan a partido político alguno, para que puedan representar los puntos de vista de mujeres de todo el espectro político.

El informe Beijing + 5 recomienda que los gobiernos consideren establecer comisiones eficaces u otras instituciones para promover la igualdad. El estudio de TWN propone un paquete integrado de instituciones que se encarguen de las numerosas y complejas funciones de los mecanismos nacionales, con claridad sobre la coordinación, las facultades, funciones y relaciones entre las instituciones para evitar duplicación y confusión. Una de las instituciones en el paquete debería ser un organismo constitucional con facultades para hacer aplicar sus decisiones y efectuar la función de vigilante. Esto es necesario para impedir la interferencia arbitraria del gobierno, proteger su autonomía y reputación, y permitirle amplias facultades.

Entre los criterios para elegir el personal se deben tomar en cuenta tanto la igualdad de género como la capacidad analítica de género. Los gobiernos deben cumplir sus obligaciones y probar su compromiso con la igualdad de género al proporcionar los recursos suficientes. Hace falta mayor cooperación entre los mecanismos nacionales, las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil. Un movimiento de la mujer y una sociedad civil más fuertes, vigilantes y solidarios contribuirán a lograr mecanismos nacionales más eficaces. Los problemas identificados deben resolverse de una manera integrada, ya que resolver una debilidad sin tocar otras no puede generar un cambio fundamental.

Las recomendaciones de Beijing + 5, junto con los compromisos de la Plataforma de Acción de Beijing + 5, son un buen punto de partida. Sin embargo, no comienzan a resolver los problemas centrales de los mecanismos nacionales. Desde el principio, queda claro que hacen falta una revisión y una acción más serias para que los mecanismos nacionales tomen el camino de la recuperación y la utilidad. ■

Referencias

- V. Chisala y M. Nkonkomalimba. "The Zambian National Machinery for Women and other Mechanisms". *National Machinery Series No. 7*, TWN-Africa, Accra, 2000.
- R.T. Dambe. "The National Machinery for the Advancement of Women: The Botswana Experience". *National Machinery Series No. 10*, TWN-Africa, Accra, 2000.
- M. Mama. "National Machinery for Women in Africa: Towards An Analysis". *National Machinery Series No. 1*, TWN-Africa, Accra, 2000.
- A. Mama. "Feminism and the State in Nigeria: The National Machinery for Women". *National Machinery Series No. 4*, TWN-Africa, Accra, 2000.
- R. Meena. "The National Machinery for the Advancement of Women in Tanzania". *National Machinery Series No. 9*, TWN-Africa, Accra, 2000.
- R. Mensah Kutin, A. Mahama, S. Ocran, E. Ofei-Aboagye, V. Okine y D. Tsikata. "Ghana's National Machinery for Women: An NGO Evaluation". *National Machinery Series No. 3*, TWN-Africa, Accra, 2000.
- E. Ofei-Aboagye. "National Machinery and the Implementation of the Beijing Platform for Action". *National Machinery Series No. 2*, TWN-Africa, Accra, 2000.
- Z. Tamouh y S. Abenaou. *Summary Report of the Morocco Study of the National Machinery for the Advancement of Women*, 1998.
- D. Tsikata. "Lip-Service and Peanuts: The State and National Machinery for Women in Africa". *National Machinery Series No. 11*, TWN-Africa, Accra.
- Naciones Unidas. *Informe del Secretario General a la Comisión sobre la Situación de la Mujer*, Nueva York, 1999.
- H. Wangusa. "The National Machinery for Women in Uganda". *National Machinery Series No. 6*, TWN-Africa, Accra, 2000.
- Zimbabwe Women's Resource Centre and Network (ZWRCN). "The National Machinery for Women in Zimbabwe: An NGO Assessment". *National Machinery Series No. 5*, TWN-Africa, Accra, 2000.

Third World Network-Africa (Red del Tercer Mundo-Africa)
<twnafrica@ghana.com>