

México y la Unión Europea en la lucha por la igualdad de género

México and the European Union in the Struggle for Gender Equality

Bárbara Magaña Martínez

Embajada de México en Brasil

bmagana@sre.gob.mx

Diego Ruiz Gayol

Misión Permanente de México ante la ONU

y otros Organismos Internacionales con sede en Suiza

druiz@sre.gob.mx



Resumen:

México y la Unión Europea comparten la lucha por la igualdad de género y la eliminación de la discriminación y la violencia en contra de las mujeres. A nivel nacional, promueven leyes y políticas que persiguen cambios sociales y culturales. En foros multilaterales, impulsan de manera conjunta estándares progresistas que apuntalen y orienten las estrategias internas. A nivel bilateral, se manejan el diálogo político, el monitoreo y las recomendaciones, e incluso la presión diplomática.



Abstract:

Mexico and the European Union share the struggle for gender equality and the elimination of discrimination and violence against women. At the national level, they promote laws and policies that seek social and cultural changes. In multilateral forums, they jointly promote progressive standards that support and direct internal strategies. At the bilateral level, they use political dialogue, monitoring, recommendations and even diplomatic pressure.



Palabras clave:

Igualdad de género, eliminación de la discriminación y violencia en contra de las mujeres, México, Unión Europea, cláusula democrática, Consejo de Derechos Humanos.



Key Words:

Gender equality, elimination of discrimination and violence against women, Mexico, European Union, democratic clause, Human Rights Council.

México y la Unión Europea en la lucha por la igualdad de género

*Bárbara Magaña Martínez
y Diego Ruiz Gayol*

México y la Unión Europea (UE) comparten una serie de valores fundamentales como la democracia, el respeto al Estado de derecho y la protección de los derechos humanos. Dentro de estos valores compartidos destaca el objetivo de promover la igualdad de género y eliminar todas las formas de discriminación y violencia en contra de las mujeres y las niñas. Esta meta se persigue de manera simultánea en el ámbito nacional, mediante la promoción de leyes y políticas que buscan generar cambios sociales y culturales, como en el internacional, impulsando estándares progresistas que apuntalen y orienten las estrategias internas.

Tanto en su diálogo bilateral como en foros multilaterales, México y la UE trabajan de cerca para alcanzar este objetivo, impulsando diferentes instrumentos que, además, involucren a hombres y niños como agentes de cambio y beneficiarios de este proceso. A nivel multilateral, México y la UE comparten propósitos comunes que les permiten avanzar en la agenda de género, en particular, en los temas de eliminación de la violencia y la discriminación en contra de las mujeres y las niñas. Sin embargo, en el diálogo bilateral, la UE ha expresado su preocupación por los desafíos que aún enfrenta México.

En este artículo se busca analizar las dinámicas bilaterales y multilaterales, principalmente en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, para identificar cómo las interacciones de la UE y México pueden resultar en el fortalecimiento de los mecanismos de promoción de los derechos de las mujeres, tanto a nivel internacional como en el ámbito nacional,

por medio del diálogo político, las iniciativas conjuntas y la cooperación o la asistencia técnica.

La igualdad de género: condición *sine qua non* en pro de un desarrollo inclusivo y un crecimiento económico sostenible

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, marcó un importante punto de inflexión para la agenda mundial de la igualdad de género.¹ Sin embargo, a pesar de los progresos alcanzados, más de veinte años después, la igualdad plena entre los géneros no se ha materializado completamente. Los compromisos establecidos en Beijing están lejos de cumplirse, ya que un sinnúmero de mujeres y niñas siguen siendo víctimas de discriminación y violencia. En la actualidad, una de cada tres mujeres en el mundo sufre violencia física y sexual en algún momento de su vida.² Algunos de los obstáculos más difíciles de superar y que aún persisten son la violencia y la explotación sexual, la división desigual del trabajo no remunerado (tanto doméstico como en el cuidado de otras personas) y la discriminación en la toma de decisiones en el ámbito público.

La búsqueda de la igualdad de género no es sólo una cuestión de derechos humanos, sino también de democracia y justicia global; es decir, es parte de la solución a los problemas de la comunidad internacional y una

¹ La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing fue adoptada por 189 países en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en septiembre de 1995 en Beijing, China. La Plataforma establece una serie de objetivos y medidas estratégicas concretas que los países se comprometieron a cumplir en 12 esferas de especial preocupación relacionadas con la mujer: el medioambiente; el ejercicio del poder y la adopción de decisiones; la niñez; la economía; la pobreza; la violencia contra la mujer; los derechos humanos; la educación y la capacitación; los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; la salud; los medios de difusión, y los conflictos armados. Véase “Declaración y Plataforma de Acción de Beijing”, Anexo II, *Objetivos estratégicos y medidas*, pp. 17-119, disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf> (fecha de consulta: 10 de enero de 2018).

² Organización Mundial de la Salud (OMS), “Violencia contra la mujer”, en OMS, noviembre de 2017, en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/es/> (fecha de consulta: 10 de enero de 2018).

condición para alcanzar sociedades más justas, seguras y prósperas. La igualdad entre hombres y mujeres, así como la erradicación de otras formas de discriminación, debe ser un medio para asegurar la equidad y el desarrollo económico sostenible. Si se facilita a las mujeres y las niñas igualdad en el acceso a la educación, atención médica, trabajo y representación en los procesos de adopción de decisiones políticas, económicas y sociales, se impulsarán economías sostenibles y se beneficiarán las sociedades y la humanidad en su conjunto. La igualdad de género es, por tanto, uno de los elementos que dan cohesión a los tres pilares del Sistema de las Naciones Unidas: derechos humanos, paz y seguridad, y desarrollo sostenible.

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible³ se reitera que la igualdad entre los géneros no es sólo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible. El quinto de los 17 objetivos de desarrollo sostenible de esta agenda busca, precisamente, lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, eliminando todas las formas de discriminación y violencia. Esta meta se persigue tanto en el espacio público como el privado, mediante:

- El reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado, por medio de servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia.
- La garantía de su participación plena y efectiva y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica, pública y privada.
- La garantía de igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, servicios financieros, herencia y recursos naturales.
- El acceso universal a la salud y a los derechos sexuales y reproductivos.

Uno de los parámetros que guía este proceso son los compromisos adoptados en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional

³ Véase Asamblea General de la ONU, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, en http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf (fecha de consulta: 10 de enero de 2018).

sobre la Población y el Desarrollo, adoptado en El Cairo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.⁴ Los Estados adquirieron estos compromisos especificando que deberían implementarse *de conformidad con las leyes nacionales*. Tal acotación fue una de las condiciones políticas que permitieron que los Estados adoptaran dichos compromisos, lo cual, después de más de veinte años, representa la limitación más importante, ya que muchas normas nacionales son contrarias al espíritu mismo del principio de igualdad de género.

De hecho, el obstáculo principal para establecer consensos entre la comunidad internacional sobre estándares en la agenda de género es el *relativismo cultural*; algunos países argumentan que las ideas más progresistas sobre igualdad de género son principalmente occidentales y no pueden imponerse.

Otro de los obstáculos más importantes que habrá que superar es que los procesos que buscan alcanzar la igualdad de género se consideren usualmente como *asuntos de mujeres* en los que pocos hombres participen y son aliados. Así lo reflejan las discusiones sobre el tema, en las cuales hay poca participación de hombres, y la composición del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), donde 22 de los 23 integrantes son mujeres; del Grupo de Trabajo para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (creado por el Consejo de Derechos Humanos), cuyas cinco integrantes son mujeres, y de otros organismos dedicados al tema. La igualdad de género no será posible hasta que no se entienda que se trata de un asunto que compete y beneficia a todos.

⁴ El Programa de Acción de El Cairo fue adoptado por 179 naciones en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, que se llevó a cabo en 1994 en El Cairo, Egipto. Este programa puso un énfasis especial en las mujeres, las niñas y la satisfacción de sus necesidades de salud, educación y de mayor participación política y económica, como clave para el desarrollo mundial. La salud sexual y reproductiva es definida como un completo bienestar físico, mental y social al que deben acceder todas las personas, especialmente las mujeres y los jóvenes. Los compromisos de El Cairo fueron resumidos y ampliados en 2014, y sus enfoques fueron incorporados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. ONU, *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, Nueva York, 1995, en http://jeim.org.ar/wp-content/uploads/2017/05/Cairo_Doc.pdf (fecha de consulta: 10 de enero de 2018).

La participación de hombres y niños es crucial, tanto por ser los principales perpetradores de la violencia y la discriminación, como por ser también beneficiarios al vivir en sociedades más igualitarias. El avance de la igualdad de género no debe enmarcarse en un enfrentamiento, sino en un diálogo que permita a todas las personas, sin importar su género ni su identidad de género, beneficiarse de una sociedad más incluyente y justa.

La igualdad de género en la política nacional y exterior mexicana

El Plan Nacional de Desarrollo de México se elaboró por primera vez con perspectiva de género para el periodo 2013-2018, lo que ha permitido que en la actualidad se tengan más recursos para favorecer el acceso de las mujeres al financiamiento, la justicia, la educación y la salud. Sin embargo, en México, la población de mujeres, a pesar de ser mayoría (51.4%), sigue considerándose como un grupo en situación de vulnerabilidad debido a la discriminación y a las múltiples violaciones a su integridad física y a sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En México, las mujeres siguen teniendo una escasa participación en los puestos de toma de decisiones y de liderazgo, tanto en el sector público como en el privado, y continúan siendo objeto de discriminación en el mercado laboral, lo que se traduce en desigualdad salarial, violaciones en el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, y hostigamiento y acoso sexual. Asimismo, son responsables de la mayor parte de la carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados, y siguen siendo víctimas de distintos tipos de violencia por razones de género, ya sea sexual, física, psicológica, patrimonial o económica, dentro y fuera del hogar, por parte de sus parejas o de familiares y desconocidos. También son blanco continuo de prácticas discriminatorias y dañinas, como la unión temprana y el embarazo infantil y adolescente.

En el ámbito federal se han dado pasos importantes para erradicar disposiciones discriminatorias en las leyes y normas, como la reforma constitucional que garantiza el principio de paridad en candidaturas a legisladoras y la creación del Sistema Nacional para la Igualdad. México

es uno de los cinco países de América Latina que tiene leyes de paridad. Actualmente, 42.4% de los diputados federales son mujeres, muy por encima de la media de la región que es de 28.1%.⁵ No obstante, estos esfuerzos son todavía insuficientes, pues no se han logrado conseguir los estándares mínimos que impone la política nacional de igualdad.

México ocupa el lugar 81 de 144 en el *ranking* de desigualdad de género de 2017 del Foro Económico Mundial,⁶ con una puntuación de 0.692 (donde 1 representa la paridad de género). Esto significa un retroceso de 15 lugares respecto al año anterior, al registrar la brecha general de género su punto más amplio desde 2013. En los últimos 11 años, México ha cerrado sus brechas de género en menos de seis por ciento; tuvo un retroceso principalmente en las áreas de participación y oportunidades en la economía (lugar 124) y la salud y supervivencia (lugar 58). El informe destaca que 62% de las mujeres que trabajan no reciben ninguna remuneración, en contraste con 19% de hombres que trabajan en condiciones similares. Los avances del país estuvieron en las áreas de participación política (lugar 34) y educación (lugar 53).

En el ámbito internacional, México ha impulsado la agenda de género desde hace más de cuarenta años, cuando la Ciudad de México albergó la Primera Conferencia Internacional de la Mujer de las Naciones Unidas, en 1975. Desde entonces, ha participado en las diversas conferencias internacionales y regionales de la mujer y ha sido un activo promotor de temas como la eliminación de la discriminación y la violencia en contra de las mujeres y las niñas en foros de las Naciones Unidas como la Tercera Comisión de la Asamblea General, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y el Consejo de Derechos Humanos. En estas instancias, México ha promovido de manera consistente un enfoque que tome en consideración y atienda las formas múltiples e interrelacionadas de discriminación (como las que enfrentan mujeres indígenas o mujeres

⁵ Inter-parliamentary Union (IPU), "Women in National Parliaments. Situation as of 1st December 2017", en <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> (fecha de consulta: 10 de enero de 2017).

⁶ Foro Económico Mundial (FEM), "Table 3: Global Rankings, 2017", en *The Global Gender Gap Report 2017*, Ginebra, FEM, 2017, p. 11, en http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf (fecha de consulta: 10 de enero de 2018).

con discapacidad), así como la importancia de desarrollar estadísticas con perspectiva de género que permitan el monitoreo, la evaluación y la eventual corrección de políticas y estrategias.

Uno de los grandes retos que México enfrenta es la eliminación de la violencia por razones de género. Si bien éste es un tema que en los espacios multilaterales es liderado por Canadá y Países Bajos, México participa activamente en los procesos que buscan fortalecer los estándares de protección y establecer estrategias para erradicar la violencia, con el fin de “ejercer presión desde fuera”. Al ser Estado Parte de los principales instrumentos internacionales, se marca la pauta para la elaboración de políticas públicas nacionales en materia de igualdad de género, así como para la implementación de diversas leyes que integran el marco jurídico.⁷ Una de las guías que actualmente se busca implementar en el sistema de procuración de justicia es la Recomendación general número 35 de la CEDAW,⁸ publicada en julio de 2017 y enfocada en la violencia en contra de las mujeres por razones de género.

Otra de las maneras en que México ha buscado atender los retos en esta materia ha sido abriéndose al escrutinio de mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos. Fue el primer país en el que se llevó a cabo el procedimiento de investigación establecido en el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la CEDAW y, en 2003, recibió la visita de expertas del Comité de la CEDAW para revisar la situación de las mujeres en Ciudad Juárez.

⁷ Entre los instrumentos que constituyen el marco jurídico mexicano destacan: Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007), Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2008), Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (2007). Véase “Reglamento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos”, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de septiembre de 2013, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5314923&fecha=23/09/2013 (fecha de consulta: 11 de enero de 2018).

⁸ Véase Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación general núm. 19, CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017, p. 1, disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/35&Lang=en (fecha de consulta: 11 de enero de 2018).

La política exterior y la política interna de un país deben complementarse. La lucha por la igualdad de género es un tema en el que se refleja muy bien este precepto. Las propuestas y logros de México, así como los compromisos que el país asume en los diferentes foros multilaterales, deben tener un impacto positivo en las políticas nacionales en favor de los derechos de las mujeres y las niñas en México, y enriquecerse con el diálogo bilateral con actores globales relevantes como la UE.

La estrategia de igualdad de género de la Unión Europea

Hace 60 años, el principio de igualdad entre mujeres y hombres se integró en la entonces Comunidad Europea por la vía de la remuneración salarial paritaria.⁹ Aquella disposición, de alcance limitado en un primer momento, evolucionó de manera progresiva a partir de 1975. Posteriormente, la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam de 1999 fortaleció el compromiso europeo con la igualdad de género. En diciembre de 2015, la UE adoptó el Compromiso estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres 2016-2019¹⁰ para el periodo 2016-2019, que actualmente sirve como un marco de referencia para los Estados Miembros.

La estrategia de igualdad de género de la UE se centra en cinco áreas prioritarias: aumentar la participación de la mujer en el mercado laboral y promover la igual independencia económica de mujeres y hombres; reducir las disparidades entre sexos, que existen en las retribuciones, los ingresos y las pensiones, para así combatir la pobreza entre las mujeres; promover la igualdad entre las mujeres y los hombres en la toma de decisiones; combatir la violencia y proteger y apoyar a las víctimas, y promover la igualdad y los derechos de las mujeres en todo el mundo. Este

⁹ El Tratado Constitutivo de la Unión Europea establece en su artículo 141 (antiguo artículo 119) del Tratado de Roma (1957), que se garantice el principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras que hacen el mismo trabajo, prohibiendo así la discriminación salarial por razón de sexo.

¹⁰ Comisión Europea, *Compromiso estratégico para la igualdad de género entre mujeres y hombres 2016-2019*, Bruselas, Unión Europea, 2016, en http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/files/strategic_engagement_es.pdf (fecha de consulta: 11 de enero de 2018).

último punto constituye uno de los ejes de la colaboración de la UE con México y otros países de América Latina.

Aunque los países de la UE han suscrito esta estrategia, la política de igualdad de género, como muchos otros asuntos, no es competencia comunitaria y hay una enorme variación en la forma de implementarla entre los Estados Miembros. A pesar de que se han realizado progresos en los últimos años, la igualdad entre las mujeres y los hombres sigue siendo una asignatura pendiente, en más de un sentido. De acuerdo con el Informe anual sobre igualdad de género 2017 de la Comisión Europea,¹¹ la tasa de desempleo de la mujer en Europa sigue siendo muy elevada, en especial en los países meridionales, en comparación con la de los hombres. Las mujeres aún ganan, en promedio, 40% menos que los hombres en todos los países de la UE, y la brecha salarial de género de las pensiones permanece en 38%.

Sólo hay cuatro países (Francia, Italia, Finlandia y Suecia) con al menos 30% de mujeres en los consejos de administración de las grandes empresas. Las mujeres también siguen estando subrepresentadas en la vida política; representan menos de 20% de los diputados en ocho países (Bulgaria, Grecia, Croacia, Chipre, Letonia, Hungría, Malta y Rumania).

Al estar compuesta por países heterogéneos en sus posturas sobre distintos temas sociales, incluida la agenda de género, dentro de la UE se destacan países muy progresistas y otros mucho más reacios en lo que a eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres se refiere. Noruega,¹² Finlandia y Suecia encabezan la lista de los países en el mundo con menor brecha de desigualdad de género. Suecia es un caso que vale la pena mencionar, pues tiene el primer gobierno oficialmente feminista en el mundo,¹³ lo que implica que la igualdad de género es una prioridad para todas las políticas del gobierno, tanto en la toma de decisiones como en la asignación de recursos. La inédita forma de plan-

¹¹ Comisión Europea, *2017 Report on Equality between Women and Men in the EU*, Bruselas, 2017, en http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=43416 (fecha de consulta: 11 de enero de 2018).

¹² Noruega no es parte de la Unión Europea, pero sí del Espacio Económico Europeo.

¹³ "A Feminist Government", en Government Offices of Sweden, en <http://www.government.se/government-policy/a-feminist-government/> (fecha de consulta: 11 de enero de 2018).

tear una política exterior feminista en Suecia se sustenta en tres ejes, que el gobierno sueco ha denominado “la caja de herramientas de las tres erres”: *respeto* por los derechos de las mujeres, como un asunto integral de la protección de los derechos humanos; *representación*, es decir, garantizar la participación activa de las mujeres en los distintos niveles de toma de decisiones, y *recursos*, esto es, la necesidad de destinar e incrementar los recursos hacia políticas que persigan la igualdad de género.

En contraste, Hungría, Malta y Chipre se encuentran entre los más atrasados.¹⁴ La heterogeneidad de la UE incide en su actuación en foros multilaterales, como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, donde los Estados Miembros de la UE buscan, en la medida de lo posible, mantener posiciones comunes que reflejen los intereses de todas las partes. Sin embargo, en algunas ocasiones se presentan intereses incompatibles que pueden llevar a la adopción de un bajo denominador común o a que los Estados se pronuncien de manera individual, con lo cual se pierde el peso de la acción colectiva.

La salud y los derechos sexuales y reproductivos representan uno de los temas controvertidos, en particular en lo referente a la educación sexual completa (qué tipo de información debe contener esta educación y a qué edad debe impartirse) y al acceso al aborto legal y seguro. Países con una profunda tradición católica, como Polonia, son los que con mayor frecuencia presentan reservas. Por el contrario, hay un consenso general respecto a la lucha contra la violencia por razones de género en contra de la mujer.

Coincidencias y cooperación México-UE en la agenda de género del Consejo de Derechos Humanos

La colaboración entre México y la UE se ha dado principalmente en el seno del Consejo de Derechos Humanos, el órgano multilateral “responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los

¹⁴ FEM, *op. cit.*

derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción de ningún tipo y de una manera justa y equitativa”.¹⁵ Como foro para el diálogo sobre cuestiones temáticas relativas a los derechos humanos, el Consejo tiene capacidad de adoptar decisiones (en la forma de resoluciones) y emitir recomendaciones a la Asamblea General, órgano por el cual fue creado en 2006. Si bien dichas decisiones no son jurídicamente vinculantes, dan claridad y contribuyen a que se implementen las obligaciones que sobre los derechos humanos han adquirido los Estados por medio de los tratados internacionales. Pueden también ser un reflejo de cuáles son los deberes jurídicos (*opinio iuris*) del Estado, lo que contribuye a la generación de normas consuetudinarias, igualmente vinculantes que las contenidas en los tratados.

La agenda de género ha sido uno de los temas centrales en los primeros 11 años de existencia del Consejo; cabe señalar que, al respecto, se han adoptado más de treinta resoluciones. Destacan aquéllas sobre la eliminación de la discriminación en contra de las mujeres y las niñas, promovida por México y Colombia, y sobre la eliminación de la violencia en contra de la mujer, promovida por Canadá. El contenido y las negociaciones de estas resoluciones ilustran que, si bien prácticamente todos los países se pronuncian a favor de la igualdad de género, existen profundas diferencias sobre qué implica dicha igualdad, cuáles son sus alcances y de qué manera debe materializarse.

Uno de estos temas fundamentales, en el que generalmente la UE y México tienen importantes puntos de convergencia, es la promoción de la salud y los derechos sexuales y reproductivos, como derechos humanos inalienables que contribuyen a la igualdad de género y a sociedades más justas y prósperas. Mientras que algunos Estados consideran inaceptables las referencias a los derechos sexuales y reproductivos al no estar codificados en ningún instrumento de derecho internacional, la mayoría de los Estados Miembros de la UE y países como México, Colombia, Chile, Canadá y Uruguay han impulsado su promoción en el Consejo de Derechos Humanos, en particular, el acceso a la educación sexual completa para ni-

¹⁵ Asamblea General de la ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/RES/60/251, 3 de abril de 2006, p. 2, en http://www2.obcbr.org/spanish/bodies/brcouncil/docs/A.RES.60.251_Sp.pdf (fecha de consulta: 12 de enero de 2018).

ños y adolescentes; el acceso a métodos anticonceptivos y a información sobre planificación familiar sin discriminación de edad, género o de algún otro tipo; la autonomía corporal, y acceso al aborto legal y seguro.

Algunos de estos Estados, como México y Chile, tienen legislaciones que parcialmente despenalizan el aborto (en ciertas regiones del país o bajo circunstancias específicas). Sin embargo, ello no es un impedimento para que estos temas se promuevan en foros internacionales, lo que deja en claro que la política exterior puede evolucionar más rápido que la legislación nacional, y servir como palanca en debates públicos o legislativos que buscan generar cambios culturales, sociales o normativos.

A la par de promover la salud y los derechos sexuales y reproductivos, México y la UE han impulsado también llamados a los Estados para combatir la discriminación de género a través de la eliminación de estructuras, formas de pensamiento y costumbres fundamentadas en una concepción patriarcal de la familia y la sociedad, o en una interpretación estricta de principios religiosos o tradicionales.

Frente a este activismo, países conservadores de todas las regiones del mundo manifiestan que la promoción de todos los derechos debe tener en cuenta el contexto social, histórico y sobre todo cultural de cada nación; alegan que las ideas más progresistas sobre igualdad de género son principalmente occidentales y no pueden imponerse en ciertas sociedades, ya que son contrarias a sus principios fundamentales. En muchas ocasiones estos países tienen profundas tradiciones religiosas y conservadoras que dan forma al sistema político y legislativo, así como a las estructuras sociales y económicas. Podría citarse como ejemplo a naciones con arraigadas tradiciones católicas en Centroamérica y el Caribe, África Subsahariana o Europa Central, o a los países que conforman la Organización para la Cooperación Islámica. Países que tienen posiciones restrictivas y conservadoras respecto a la autonomía del cuerpo de la mujer, la educación sexual completa y el aborto, generalmente también tienen dificultades respecto al reconocimiento de iguales derechos y libertades para personas que tienen una orientación sexual o identidad de género diferente a lo que se considera la norma.

Parte de los esfuerzos que la UE y México llevan a cabo, junto con otros países afines, es refutar este relativismo cultural, pues lo consideran contrario al carácter universal, indivisible e interdependiente

de todos los derechos humanos. Sin embargo, los Estados Miembros de la UE no siempre adoptan una posición común en foros multilaterales como el Consejo de Derechos Humanos. La delegación de la UE ante los organismos internacionales participa como observadora, sin derecho a voto: busca coordinar y conciliar las diferentes posiciones que los Estados Miembros adoptan a través de sus misiones permanentes. Cuando hay posiciones demasiado divergentes, que van más allá de las líneas rojas de cada Estado Miembro, no hay posición común europea pues cada uno expresa su postura por separado a título nacional. Con objeto de preservar la cohesión regional, los Estados hacen grandes esfuerzos para evitar esta variación de posiciones, sin embargo no siempre lo logran.

Más allá de la agenda de género, en el Consejo de Derechos Humanos, la delegación de la UE tiene el liderazgo en las negociaciones de asuntos que son de la más alta prioridad para el bloque, como el impacto de la actividad empresarial transnacional en el disfrute de los derechos humanos. Los Estados Miembros pueden expresar su disposición e interés en asumir el liderazgo de la UE en asuntos que son relevantes para ellos. Esto implica, en una primera etapa, negociar al interior del bloque y asumir una posición común, y, posteriormente, presentar, defender y negociar tal posición ante el resto de la membresía de las Naciones Unidas. De este modo, la carga se distribuye entre los Estados que de manera voluntaria hayan expresado interés, y la UE consigue tener una presencia sustantiva y consistente en una variedad de negociaciones que de otra manera sería difícil cubrir detalladamente (tal ejercicio es llamado *burden sharing*). En cuestiones de igualdad de género, Eslovenia ha sido tradicionalmente el Estado responsable de dar seguimiento a la negociación de resoluciones sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, y Países Bajos es el responsable del liderazgo en negociaciones sobre eliminación de la violencia en contra de la mujer.

Bajo este esquema de cooperación, en la mayoría de los casos, la UE busca mantener una posición uniforme, con objeto de aprovechar el impacto de la acción colectiva. La coordinación que realiza la delegación de la UE resulta muy útil también para los países que, como México, no pertenecen al bloque, ya que reduce los costos de transacción al poder conocer y entender la posición de todos los integrantes del grupo mediante un solo interlocutor.

La agenda de género en el diálogo bilateral México-UE

Además de su interacción en los diversos foros multilaterales, la UE y México tienen un diálogo directo bilateral. Las relaciones bilaterales entre México y la UE se rigen por el Acuerdo Global (2000) y la Asociación Estratégica (2008). A pesar de que en el Acuerdo no existe expresamente una mención a la agenda de género, el tema se ha incluido en el diálogo político, de manera específica en el diálogo sobre los derechos humanos que se lleva a cabo desde 2010 en el marco de la Asociación Estratégica. La cláusula democrática del Acuerdo Global exige el respeto de los derechos humanos fundamentales por ambas partes. Si se vulneran, puede invocarse esta cláusula como sanción. Aunque esta cláusula nunca se ha aplicado, pues implicaría la suspensión del Acuerdo, la UE la ha evocado para ejercer presión de manera informal, con declaraciones y resoluciones. El Acuerdo Global comprende asimismo artículos sobre cooperación en materia de política social, donde se incluyen asuntos de género. En la actual negociación para actualizar el Acuerdo Global se busca incluir la igualdad de género.

En el marco de la Asociación Estratégica, desde 2010 se lleva a cabo anualmente el Diálogo de Alto Nivel sobre Derechos Humanos, con el fin de intercambiar experiencias e inquietudes y profundizar la cooperación en el ámbito multilateral y bilateral. Se tratan temas como igualdad de género, violencia en contra de la mujer, erradicación de la pena de muerte, derechos de los pueblos indígenas, de los niños, de las personas con discapacidad y de los migrantes, así como la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia.

En la última reunión, celebrada el 10 y 11 de octubre de 2017, se acordó impulsar la cooperación entre México y los países de la UE con el fin de fortalecer una agenda progresista de derechos humanos, incluidos los asuntos de género, en el marco del Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General de la ONU.¹⁶

¹⁶ Delegación de la Unión Europea en México, Comunicado Conjunto; México y la Unión Europea celebran el Séptimo Diálogo de Alto Nivel sobre Derechos Humanos, 12 de octubre de 2017, en https://eeas.europa.eu/delegations/mexico/33803/comunicado-conjunto-m%C3%A9xico-y-la-uni%C3%B3n-europea-celebran-el-s%C3%A9ptimo-di%C3%A1logo-de-alto-nivel-sobre_es (fecha de consulta: 12 de enero de 2018).

En el marco del diálogo bilateral, en diversas ocasiones, la UE ha expresado preocupación por los desafíos en materia de derechos humanos que aún enfrenta México. Por ejemplo, la delegación de la UE en México, con base en la existencia de la cláusula democrática, emitió dos declaraciones en 2014 a raíz del asesinato del periodista Gregorio Jiménez,¹⁷ y tras la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa.¹⁸ Específicamente en materia de género, por iniciativa de su Comisión de Género, el Parlamento Europeo emitió una resolución en 2007,¹⁹ en la que denunciaba la impunidad que prevalece en México en torno a los feminicidios.

Dentro del marco formal para vigilar y evaluar la implementación del acuerdo bilateral, incluido el respeto de los derechos humanos por ambas partes, la institución fundamental es el Consejo Conjunto, en el que cada dos años representantes de alto nivel del gobierno mexicano y de la UE se reúnen para tomar decisiones vinculantes. El Consejo Conjunto se apoya en el trabajo del Comité Conjunto, órgano a nivel ministerial con encuentros anuales. Otra institución de monitoreo es el Comité Parlamentario Mixto, conformado por legisladores mexicanos y diputados del Parlamento Europeo, que se reúne anualmente.

Un estudio sobre los efectos de la cláusula relacionada con los derechos humanos del Acuerdo Global UE-México²⁰ destaca la importancia

¹⁷ Delegación de la Unión Europea en México, Declaración local de la Unión Europea sobre el asesinato del periodista Gregorio Jiménez de la Cruz, 13 de febrero de 2014, en http://eeas.europa.eu/archives/delegations/mexico/documents/news/20140214noticia_es.pdf (fecha de consulta: 12 de enero de 2018).

¹⁸ Delegación de la Unión Europea en México, Declaración sobre los acontecimientos en Tlatlaya e Iguala, 12 de octubre de 2014, en http://eeas.europa.eu/archives/delegations/mexico/documents/news/2014/20141012com_ue_tlatlaya_iguala_es.pdf (fecha de consulta: 12 de enero de 2018).

¹⁹ Parlamento Europeo, Los asesinatos de mujeres en México y en América Central, 11 de octubre de 2007, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0431+0+DOC+XML+V0//ES> (fecha de consulta: 12 de enero de 2018).

²⁰ Isabelle Ioannides, *Los efectos de las cláusulas relacionadas con los derechos humanos del Acuerdo Global UE-México y el Acuerdo de Asociación UE-Chile*, Bruselas, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, 2017, disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/558764/EPRS_STU\(2017\)558764_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/558764/EPRS_STU(2017)558764_ES.pdf) (fecha de consulta: 12 de enero de 2018).

de que la UE emita declaraciones y observaciones mediante los mecanismos de monitoreo sobre las tareas pendientes del gobierno mexicano en materia de protección a los derechos humanos, ya que pueden tener un efecto positivo en la introducción de reformas y la aplicación de las normas de protección a los derechos humanos.

De acuerdo con el estudio, la Comisión Parlamentaria Mixta México-UE ha llevado a cabo un seguimiento constante respecto a la protección y la promoción de los derechos humanos en temas sensibles como la violencia en contra de las mujeres, la protección de los defensores de derechos humanos y los periodistas, la migración y las políticas fronterizas, la impunidad, la corrupción y la debilidad del sistema judicial mexicano, así como la situación de violencia en el país, el combate al narcotráfico y su impacto sobre la sociedad. El estudio afirma que este seguimiento por parte de la Comisión “ha influenciado al gobierno mexicano a tomar acciones concretas para mejorar la protección” de esos derechos.

A pesar de que las observaciones de la Comisión Parlamentaria no son obligatorias y de que el Parlamento Europeo ha emitido pocas resoluciones expresando preocupación respecto a la situación de los derechos humanos en México (sólo una sobre género), no se puede negar la importancia de contar con la cláusula democrática y el monitoreo. Los *señalamientos* de la UE, que pueden resultar muy incómodos para el gobierno mexicano y que, gracias a las redes sociales están más al alcance de una sociedad que se ha vuelto menos tolerante, representan una forma diplomática de presión externa para mejorar los estándares de protección en el ámbito interno y avanzar en los retos pendientes en materia de derechos humanos y agenda de género que enfrenta México.

Muchas veces parece existir una dicotomía entre el activismo internacional de México con respecto a temas como la lucha por la igualdad de género y la situación de discriminación y violencia en contra de las mujeres que continúa presente en el país. La política exterior en ocasiones se mueve más rápido que la política interna. Por esta razón, resulta fundamental utilizar el ímpetu de los cambios que México promueve y apoya en el ámbito internacional para impulsar las transformaciones acordes en el ámbito nacional.

Conclusiones

En 2018 es ya inaceptable, por lo menos en el discurso, la discriminación racial. Sin embargo, la discriminación sigue existiendo abiertamente, en el discurso, en la práctica y en la legislación, para millones de mujeres en todo el mundo, únicamente en razón de su género. El panorama es preocupante: de acuerdo con el Informe Global sobre Desigualdad de Género 2017 del Foro Económico Mundial, después de una década de progreso lento pero continuo para reducir la brecha entre géneros, por primera vez desde hace 11 años se registró un aumento en la desigualdad entre hombres y mujeres en el mundo. El informe indica que si esta brecha en la economía mundial se redujera 25% para 2025, habría un aumento de 5.3 billones de dólares en el PIB global, pues, como se argumentó en este artículo, para construir economías dinámicas, éstas deben ser inclusivas. Sin embargo, de seguir las tendencias actuales, la brecha global de género podría cerrarse hasta dentro de 100 años.

En el contexto internacional contemporáneo, caracterizado por una alarmante tendencia de retroceso y creciente intolerancia, los Estados y grupos regionales convencidos de que la igualdad de género es un imperativo moral, y la mejor estrategia para asegurar el crecimiento económico, la seguridad pública y el progreso, tendrán que seguir defendiendo e impulsando los estándares más altos en materia de derechos humanos, siempre con la participación de hombres y niños como agentes de cambio y beneficiarios de este proceso.

México y la UE comparten los valores aquí expuestos e impulsan en forma conjunta la agenda respectiva en foros multilaterales. Ambos tienen la obligación fundamental de cristalizar de manera práctica y tangible estos objetivos en sus sociedades. En el diálogo bilateral se explora cómo implementar estas normas mediante la cooperación, la asistencia técnica y el diálogo político, incluida la presión diplomática. Las ya mencionadas en este artículo son algunas de las maneras con las que se busca hacer realidad la promesa hecha a las ciudadanas, de que nadie se quedará atrás.