

## Género y la Agenda de Hábitat: ¿Qué tan lejos hemos llegado desde Estambul y cuál es el camino hacia adelante?

Autora: Wandia Seaforth ▶ 1

Traducción: Paola Jirón ▶ 2

### EL DEBATE DE GENERO EN LA AGENDA DE HABITAT: 1994-2001

La Agenda de Hábitat es muy clara en cuanto a la necesidad de abordar las necesidades de las mujeres y reconocer sus roles y contribuciones en los procesos relacionados al desarrollo de los asentamientos humanos y la urbanización. El principio de igualdad de género está claramente expuesto en la Agenda de Hábitat:

"Nos comprometemos a lograr la igualdad entre el hombre y la mujer en el desarrollo de los asentamientos humanos. Nos comprometemos además a alcanzar los objetivos siguientes:

**a.** En la legislación, las políticas, los programas y los proyectos relativos a los asentamientos humanos, tener en cuenta las necesidades de hombres y mujeres mediante la aplicación de análisis en que se evalúen las diferencias entre ellos;

**b.** Elaborar métodos conceptuales y prácticos para tener en cuenta las necesidades de hombres y mujeres en la planificación, el desarrollo y la evaluación de los asentamientos humanos, incluida la elaboración de indicadores;

**c.** Reunir, analizar y difundir datos e información desglosados por sexo, entre ellos estadísticas que reconozcan y pongan de manifiesto el trabajo no remunerado de la mujer, para utilizarlos en la planificación y la ejecución de políticas y programas;

**d.** Tener en cuenta las necesidades de hombres y mujeres en la concepción y aplicación de mecanismos de gestión de recursos ecológicamente racionales y sostenibles, en las técnicas de producción y en el desarrollo de infraestructuras, en las zonas rurales y urbanas;

**e.** Formular y reforzar políticas y prácticas para promover la plena participación y la igualdad de la mujer en la planificación de los asentamientos humanos y en la adopción de decisiones al respecto (*Agenda de Hábitat, párrafo 46*).

El principio de igualdad de género fue uno de los más controversiales durante la negociación de la Agenda de Hábitat que se inició en abril de 1994 y culminó en junio de 1996. El párrafo citado arriba no se incluyó en el texto final sino hasta febrero de 1996, y continuó entre corchetes (lo que significa que aun está siendo negociado) hasta ser finalmente adoptado en Estambul. No fue tanto el principio per se, ya que pocos gobiernos desearían ser vistos como estando en contra de la igualdad de género. Lo debatido se relacionaba con la forma cómo se formulaba el concepto,

1 4 La Sra. Seaforth es funcionaria de Política de Género en el Secretariado Urbano de UNCHS (Hábitat). Las opiniones aquí vertidas pertenecen únicamente a la autora y no necesariamente reflejan aquellas de UNCHS (Hábitat)

2 4 BCom MSc. Directora del Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.

así como los detalles sobre lo que constituía la igualdad de género, y cómo iba a ser implementada en terreno. Fue debido al esfuerzo colectivo de las redes de mujeres, asistidas por gobiernos "simpatizantes del género", que el principio fue finalmente aprobado. Un apoyo importante provino de hombres con interés en el tema de delegaciones de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil.

El ambiente de gobernabilidad de cualquier situación nacional, municipal o local es importante para la institucionalización del género. De esta forma, la Agenda de Hábitat también es muy clara respecto de la importancia de "institucionalizar un enfoque participativo del desarrollo y la gestión sostenible de los asentamientos humanos, basado en un diálogo permanente entre los agentes del desarrollo urbano (el sector público, el sector privado y las comunidades), en especial las mujeres..." (*Agenda de Hábitat párrafo 45*).

La agenda de género en el proceso de Hábitat II se centró en gran medida en los temas de las mujeres. Pese a que la misma Agenda de Hábitat expresa en repetidas ocasiones la necesidad de tratar con igualdad las preocupaciones de hombres/mujeres, niños/niñas, los temas de mujeres dominaron y continúan dominando los diálogos de género. La Agenda de Hábitat contiene aproximadamente trescientas referencias a mujeres y niñas. Esto se debe a la necesidad percibida y expresada de enfocarse en áreas donde las mujeres continúan siendo desaventajadas, como una parte de las acciones que llevarían al fin último de igualdad de género y el reconocimiento del empoderamiento de las mujeres como un aspecto esencial para lograr la sustentabilidad en el desarrollo de los asentamientos humanos (*Agenda de Hábitat párrafo 45*). La Agenda de Hábitat trata ambos temas incluyendo la

eliminación de las barreras culturales, legales y administrativas.

Dos de las preocupaciones de las mujeres más universalmente expresadas por medio de las organizaciones y redes durante las Conferencias de Beijing y Hábitat II fueron la necesidad de asegurar la igualdad de derechos para acceder a recursos económicos y oportunidades incluyendo aquellas ofrecidas por el proceso de urbanización y la participación igualitaria de las mujeres en la gobernabilidad. Un componente importante del derecho a recursos económicos fue el derecho a la tierra y la propiedad, incluyendo los derechos de herencia. Para la gobernabilidad, las principales preocupaciones era la representación significativa de mujeres en las estructura de toma de decisiones y la inclusión de los temas de mejores en la agenda de ciudades y pueblos.

Otros temas contenidos en el debate de género se relacionaba con la definición de familia. Algunos argumentos expresados formal e informalmente incluyeron la necesidad de preservar valores culturales tradicionales y proteger la institución de la familia. Lo que la Agenda de Hábitat otorgó finalmente fue el reconocimiento de varias formas de familia y el reconocimiento de la relativa desventaja de los hogares con jefatura femenina.

Cinco años más tarde, en el proceso de Estambul+5, durante la negociación de la Declaración sobre ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio, había varios grupos que se interesaban en ambos temas. Los párrafos sobre los temas de la familia y herencia se mantuvieron entre corchetes en varios puntos durante el PrepCom 2 (Comité Preparatorio) realizado en Nairobi en Febrero de 2001. Al final del PrepCom 2, el párrafo de la familia se habita

adoptado pero la referencia a la herencia se mantuvo entre corchetes. La Declaración final resultante de la Sesión Especial en Nueva York mantuvo el lenguaje de la Agenda de Hábitat sobre el reconocimiento de varias formas de familia y sobre el derecho igualitario de las mujeres a la tierra, propiedad y recursos económicos, incluyendo el derecho a la herencia (Declaración, párrafos 30, 45, 49). Sin embargo, en ningún momento del proceso los temas tuvieron el apoyo asegurado y los grupos de interés siguieron ejerciendo presión hasta el final, tanto desde aquellos percibidos como conservadores como los radicales.

#### INFORMES NACIONALES PARA ESTAMBUL + 5

Cinco años es un tiempo corto en el desarrollo humano. El proceso de revisión de Estambul+5 revela que se han tomado pasos en la dirección acertada, que las mismas limitaciones que existían en 1996 se mantienen y que en algunos casos, nuevas y más limitaciones han de imponerse. El proceso de revisión oficial para Estambul+5 comenzó en octubre de 1999 con el lanzamiento de «Guía para los informes de país» desarrollado por UNCHS (Hábitat). Esta Guía fue desarrollada por medio de un proceso de consulta que involucró a los funcionarios de Hábitat, de gobiernos nacionales y a los socios de la Agenda de Hábitat. Se le solicitó a los países que juntaran sus informes nacionales por medio de un proceso de consulta utilizado comités de amplia base y de balance de género. Los informes debían hacerse bajo los 20 compromisos y estrategias claves seleccionadas de la Agenda de Hábitat. Estos se agruparon en seis temas principales: Vivienda, Desarrollo Social y Erradicación de la Pobreza, Desarrollo Económico, Gobernabilidad, y Cooperación Internacional. Aún cuando este fue el inicio de proceso de informes oficiales, los

informes recibidos de los países y de los socios de la Agenda de Hábitat indicaban que algunos países o grupos regionales y redes socias ya habían establecido su propio mecanismo interno para discutir el progreso de la implementación y/o monitoreo. Algunos de estos grupos incluían redes de mujeres, cuya participación fue muy activa en las reuniones regionales para Estambul+5 llevadas a cabo entre septiembre y noviembre del 2000.

A la fecha, CNUAH ha recibido 97 informes nacionales, con distribución relativamente equitativa por región. Estos han sido analizados regionalmente y sistematizados en informes regionales. Los informes nacionales varían ampliamente de país a país. Algunas de las diferencias más obvias en términos de cobertura incluyen:

- ➔ Cantidad y calidad de información dura para apoyar comentarios generales;
- ➔ Alcance y profundidad de cobertura de todos los ítems bajo los seis temas;
- ➔ Desagregación de información para demostrar iniciativas pre y post Estambul;

Desde una perspectiva de género, algunas diferencias interesantes entre países se hallan en las siguientes áreas:

- ➔ Evidencia de una perspectiva amplia en la evaluación de progreso, lo que puede ser asumido como relacionado a qué tan amplia había sido la participación en la implementación de la Agenda de Hábitat y en la formulación de los informes de países para Estambul +5;
- ➔ Falta de información desagregada por género, lo que lleva a
- ➔ Información inadecuada o falta de información en temas de género bajo los temas claves incluyendo las subsecciones

más obviamente sensibles al género, son: mejora en el acceso a la tenencia, provisión igualitaria de acceso al suelo, promoción de la integración social, fomento y apoyo a la participación y compromiso cívico, promoción de la igualdad de género en el desarrollo de los asentamientos humanos, etc.

Dentro de los seis temas, algunos fueron mejor cubiertos que otros en la mayoría de los informes recibidos. Por ejemplo, bajo el tema de vivienda, la mayoría de los países entregó bastante información particularmente en cuanto a los problemas, pero también bastante sobre las medidas que se habían tomado para encontrar soluciones. Los temas de barreras legales, económicas y sociales para que las mujeres accedan a la vivienda surgieron de varios informes. Sin embargo, existe gran diferencia en la información dura entregada para ilustrar problemas y soluciones. Dos temas: Desarrollo Social y Erradicación de la Pobreza, y Desarrollo Económico, parecen haber presentado problemas a muchos gobiernos y la cantidad y tipo de información presentada a menudo es inadecuado. Es posible que estas sean áreas en las cuales los países no han hecho mucho o en las cuales no tenían información dura con que informar de las realidades en terreno. Una observación interesante fue que los temas de Desarrollo Social y Erradicación de la Pobreza fueron los mejores documentados por los países que informaron tener procesos de gobernabilidad amplia y participativa con un rol mejorado de las autoridades locales. Estos también son dos de los temas bajo los cuales muchos temas de género surgieron en algunos informes de países.

#### LIMITACIONES EN LA IMPLEMENTACION DE LA AGENDA DE HABITAT

Muchos países, especialmente aquellos en desarrollo o con

economías en transición informan de un crecimiento generalizado de la pobreza como un principal obstáculo en la implementación de la Agenda de Hábitat. La rápida urbanización continua siendo caracterizada por una creciente brecha entre aquellos que viven en situación de pobreza y los segmentos más ricos de la sociedad. Esta brecha también se traduce en un nivel internacional con crecientes disparidades entre países. Los países en desarrollo informan sobre una reducción generalizada de la ayuda para el desarrollo, que afecta el desarrollo en general. Una dimensión de género de la creciente pobreza, es el aumento en el número de mujeres que entra a la fuerza de trabajo, debido a los hombres se encuentran desempleados o porque están pagados inadecuadamente. Desgraciadamente, las mujeres han tendido a obtener los trabajos con salarios más bajos y también sin sistemas de apoyo para el cuidado de infantil.

Una limitación adicional es la epidemia del VIH/SIDA que ha vaciado los recursos pero también ha tenido serios y diezmados impactos en el segmento productivo de la población. Un resultado de la pandemia del VIH/SIDA que podría tener implicancias futuras en el desarrollo urbano y las iniciativas de reducción de la pobreza, es un creciente fenómeno de hogares con jefatura de adultos mayores o por menores de edad.

Las guerras y los conflictos internos son otros factores agravante como resultado de la destrucción física de los asentamientos humanos, un aumento en el número de refugiados y personas internamente desplazadas, destrucción de las estructuras de gobierno y el quiebre del tejido social. Varios países también han sufrido desastres de gran escala como terremotos, que han tenido efectos similares pero no idénticos. La dimensión de género en la

guerra y el conflicto incluye un aumento de hogares con jefatura femenina. En países donde la seguridad de tenencia de las mujeres no está asegurada por ley, este tipo de hogares generalmente queda desamparado cuando las mujeres no pueden reclamar la propiedad de sus padres o esposos.

#### MUJERES Y LA AGENDA DE HABITAT: TEMAS RECURRENTES

Para la mayoría de las regiones, los países han informado del progreso en reformas legales para mejorar el acceso de las mujeres a tierras y vivienda y para mejorar la seguridad de tenencia de las mujeres. Sin embargo, aún queda mucho trabajo por hacer en esta área para asegurar la implementación de leyes positivas donde existiesen. La acción debe incluir el mejoramiento del marco administrativo para educar a las mujeres sobre sus derechos y otorgar ayuda legal, incluyendo la mejora en las estructuras que puedan traer a la justicia más cerca a las mujeres. Algunos países han tenido experiencias positivas al utilizar redes para/legales para tal efecto.

Las mujeres continúan teniendo representación insuficiente en estructuras de gobierno y en el establecimiento de agendas nacionales y de ciudades. Sin embargo, se ha hecho gran progreso desde 1996, incluyendo acciones afirmativas. Algunos países han establecido cuotas de mujeres para representación nacional y local en oficinas políticas. El fortalecimiento de capacidades para mujeres que buscan ocupar puestos políticos generalmente ha sido acompañado por acciones afirmativas para asegurar que las cuotas se llenen con candidatas adecuadas. Mecanismos tales como los presupuestos con perspectiva de género han

sido implementados para asegurarse que los gobiernos locales y nacionales utilicen los recursos de una manera equitativa de género. Crecientemente, las mujeres presentes en la toma de decisiones intercambian experiencias y construyen solidaridad y algunas regiones han establecido redes de mujeres alcaldesas y consejeras.

Uno de los principales obstáculos señalados para disfrutar completamente la vida en la ciudad, particularmente por parte de las mujeres, ha sido un aumento en la inseguridad. La violencia contra las mujeres en el ámbito urbano ha sido reportada en varios países. Al mismo tiempo, muchos países y ciudades están tomando medidas para tratar los temas por medio de leyes y también por medio de programas que involucran a la sociedad civil y focalizando en las víctimas, los ofensores, ofensores potenciales y los cuerpos encargados de imponer el cumplimiento de la ley. Paralelo a esto y con el fin de mejorar la seguridad, se han creado iniciativas para planificar ciudades y espacios públicos con el insumo de mujeres.

#### LAS REDES DE MUJERES, EL PROCESO DE ESTAMBUL+5 Y EL CAMINO FUTURO

La Declaración sobre ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio, el principal documento resultado de la sesión de Estambul+5 reafirma todos los compromisos importantes de género de la Agenda Hábitat. Durante los comités preparatoria y la Sesión Especial, las redes de mujeres se conformaron en un cuerpo de presión muy fuerte para asegurar que el principio de igualdad de género fuese re-enfatizado, incluyendo el derecho de las mujeres para seguridad de tenencia y participación efectiva en la gobernabilidad. De mayor importancia a la

contribución de las mujeres fue el reconocimiento en la Declaración de la necesidad de valorar y apoyar el trabajo voluntario de las organizaciones de base.

Durante la Sesión Especial en Nueva York, la Comisión Huairou, una alianza global de siete redes de mujeres, mantuvo una Academia Internacional de Mujeres de Base (GWIA) para resaltar las Mejores Prácticas de Mujeres de base por medio del trabajo voluntario de mujeres en comunidades y ciudades. Presentaciones de todas las regiones mostraron el trabajo de mujeres que re-diseñan espacios públicos, mejoran la seguridad ciudadana, responden a desastres y participan en la reconstrucción de asentamientos y comunidades pos desastres. Lo que emerge del GWIA era que las organizaciones de mujeres han logrado prácticas muy innovadoras, utilizando recursos mínimos en circunstancias muy difíciles. Lo que las mujeres están tratando de demostrar es que tienen mucho conocimiento, basado en experiencia práctica, y que están perfeccionando sus estrategias al compartirlas con cada cual. En este sentido, las mujeres que trabajaron en las áreas de terremoto de Turquía e India, intercambiaron estrategias con mujeres trabajando en áreas pos conflicto en Europa y Centroamérica. El intercambio no es solo sobre cómo son encaradas las necesidades y preocupaciones de las mujeres, sino también en cómo asegurar el mejor uso de los escasos recursos y cómo intentar mantener algo del antiguo tejido social en el período de reconstrucción. En áreas de pos guerra, las mujeres también han estado involucradas en la construcción de la paz, para minimizar el conflicto futuro.

¿Cuáles son algunas de las áreas obvias que las instituciones nacionales e internacionales pueden tomar a fin de ampliar la implementación de la Agenda de Hábitat desde un punto de vista de género? Tres áreas resaltan del proceso de

Estambul +5. Una es el apoyo de gobiernos nacionales y autoridades locales para recopilar datos e información desagregada por género. Otra es el apoyo a organizaciones de mujeres, especialmente aquellas de mujeres de base, al documentar su trabajo. Con relación a esto, está el análisis de este trabajo para la aplicación de las lecciones aprendidas y políticas. Muchas iniciativas de mujeres de base están enfrentando diversas formas de exclusión que enfrentan las mujeres. Se requiere ver qué lecciones se pueden extraer, que sean aplicables a hacer los asentamientos humanos más sustentables.