



Ponencias

DERECHOS HUMANOS Y COOPERACIÓN

El Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación. Reflexiones críticas desde la perspectiva de los Derechos de las mujeres

Irene López Méndez

Experta en Derecho Internacional y Políticas de Género

Notables avances, grandes desafíos pendientes

En el año 2006 se cumplieron 60 años desde la primera acción internacional para el avance de los derechos de las mujeres en el marco de Naciones Unidas, con la creación en 1946 de la Comisión Jurídica y Social de la Mujer.

Desde entonces se ha dado un largo recorrido en la lucha por los derechos de las mujeres en la Cooperación Internacional, impulsada en la primera década de Naciones Unidas para las Mujeres, declarada en los años 70 y, especialmente, con la adopción de la Plataforma para la Acción de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres de Beijing (1995).

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres de 1979 sigue siendo el principal referente del Sistema Internacional de Derechos Humanos que, con carácter vinculante, trata de garantizar la igualdad en la realización de los derechos de las mujeres en todo el mundo.

La pregunta central que debemos plantearnos para honrar el título de este seminario es si los derechos de las mujeres han sido incorporados realmente en la Cooperación Internacional. Si aplicamos una mirada crítica, la respuesta no podrá ser cerrada ni simple. Podremos sin duda afirmar la existencia de notables avances a la par que aún más desafíos pendientes.

Los notables avances se expresan en la mejora de las condiciones de vida, de salud, de educación y de participación política de las mujeres en muchas partes del mundo. Además, las políticas de cooperación están recogiendo los derechos de las mujeres como objetivo de sus programas. Así es el caso de la Cooperación Española, cuya Estrategia de Género en el Desarrollo adopta la sistemática de los derechos de las mujeres, organizando sus objetivos, prioridades e instrumentos en relación directa con ellos.

En el ámbito de la Cooperación Internacional no podemos dejar de referirnos al importante papel de impulso que el movimiento feminista, civil e institucional ha jugado en la evolución del principio formal de no discriminación, hacia el de igualdad real y efectiva, así como la extensión de los derechos humanos a las mujeres; la creación de nuevos derechos (como los derechos sexuales y reproductivos) o la mejora de los existentes, producto de la crítica feminista (derechos de conciliación de la vida laboral y familiar); la integración de la igualdad de género como objetivo estratégico de la agenda de desarrollo internacional para el nuevo milenio e incluso la generación de un corpus específico de derechos humanos de las mujeres que interpela, y enriquece, con fundamento en la diversidad de género, las cuatro generaciones de derechos humanos con las que hoy contamos.

No es casual que en la principal agenda internacional de desarrollo para el siglo XXI, pactada por los principales donantes y organizaciones económicas internacionales (FMI y Banco Mundial



incluidos), la Declaración del Milenio (2000) y concretada de manera programática en los Ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, se haya incluido uno, el ODM 3 sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Tal objetivo y la terminología empleada para definirlo implica los derechos de las mujeres, al referirse a la igualdad de género y el empoderamiento, entendido, como así viene reflejándose en las políticas de cooperación desde los 90, como el proceso a través del cual las mujeres ganan la fuerza y el poder necesarios para cambiar las condiciones de desigualdad en las que viven, desarrollando todas sus capacidades y potencialidades.

Sin embargo, múltiples desafíos confluyen en limitar la integración de los derechos de las mujeres en la Cooperación Internacional. Para empezar, los mismos a los que se enfrenta la integración del Enfoque de Derechos Humanos: una visión cortoplacista, asistencialista, excesivamente ligada, demasiado centrada en los resultados materiales y poco en las personas, muy economicista y poco política, muy tecnicista y poco socio-cultural...Y, para seguir, las limitaciones del propio Sistema Internacional de Derechos Humanos y de Cooperación Internacional para incluir un enfoque de género.

Del mismo modo que el desarrollo por sí mismo no se distribuye con equidad para todas las personas y por ello es imprescindible que existan mecanismos de regulación y redistribución, los derechos humanos no se garantizan del mismo modo para todos, sino que suelen dejar fuera a los sujetos de la diversidad humana.

Sin embargo, ¿los derechos humanos no están pensados precisamente para quienes no los tienen? En palabras de Victoria Camps, “no pueden seguir pensándose los derechos humanos en abstracto, sino en función, justamente de todos aquellos que están excluidos. Todos aquellos que pertenecen teóricamente al universo del discurso del “hombre” y del “ciudadano” y que, sin embargo, se ven, se saben y se sienten discriminados de continuo frente a los principales analogados del universo”.

En esta breve ponencia pretendo destacar algunos de los principales desafíos a los que se enfrenta la Cooperación Internacional para integrar, de manera cabal y sistemática, los derechos humanos de las mujeres.

La Cooperación Internacional sigue mostrando dificultades para comprender a las mujeres como sujetos de derechos

En demasiadas ocasiones hemos tenido la oportunidad de constatar que los proyectos de cooperación trabajan desde un enfoque de mujeres en el desarrollo, no desde un enfoque de género en el desarrollo. Es el enfoque de género el que nos permite promover los derechos de las mujeres desde el momento en que se las considera iguales y autónomas, ciudadanas y seres políticos.

Aún no hemos conseguido desterrar definitivamente de las políticas y programas de cooperación la idea de las mujeres como seres vulnerables, pasivos y dependientes o, en el mejor de los casos, como instrumentos para el bienestar de sus familias, el desarrollo de sus comunidades, únicas responsables de las tasas de natalidad, mano de obra barata o voluntaria o incluso amortiguadoras de los programas de ajuste estructural.

Mucho más marginal ha venido siendo su consideración como sujetos de derechos, como poder reivindicativo, de cambio y de transformación de sus propias condiciones de vida, sociedades y culturas.

Sin olvidar que la construcción del género femenino parte de una premisa básica para su sometimiento, tal como tan claramente describió Simone de Beauvoir en su “Segundo Sexo” (del que a propósito se cumplió el 50º aniversario el año pasado), que es su naturalización como seres para otros, a costa del propio desarrollo de la personalidad y de la igualdad de derechos y oportunidades, que necesita del ser en sí mismo.



La visión de las mujeres como personalidades políticas es algo demasiado reciente, y bastante también lo es el reconocimiento del derecho de voto, recién estrenado y precario sigue apareciendo el ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres.

La falacia de la interferencia cultural es uno de los principales obstáculos para abordar la defensa de los derechos de las mujeres en los instrumentos de Cooperación Internacional

Demasiado a menudo nos enfrentamos al cuestionamiento del universalismo de los derechos humanos de las mujeres o, de manera más contundente, a la justificación de la violación de los derechos de las mujeres mediante la falaciosa oposición de supuestas diferencias culturales.

La lucha por la preservación de culturas, amenazadas a menudo, oculta la discriminación de las mujeres. generalizada en todas las regiones del mundo, argumentando relaciones históricas e idílicas de complementariedad y respeto en las relaciones de género de sus culturas, difíciles de comprobar en la actualidad.

Sin embargo, las reivindicaciones por la igualdad de género en el desarrollo incluyen el respeto a la diversidad como un derecho de las razas, etnias, y culturas y, en definitiva, a poder elegir cualquier tipo de identidad diferente, sea construida o asignada.

Sin ánimo de agotar tema tan polémico a la vez que recurrente, sí que quisiéramos dejar planteadas las siguientes preguntas reflexivas: si se ejercen múltiples influencias culturales que se permiten, ¿por qué no las que tienden a garantizar los derechos humanos y, más en particular los derechos de las mujeres? Si comprendemos que la cultura no es monolítica ni estática y se define en función de relaciones de poder ¿a quién beneficia y perjudica esa determinada definición cultural de género? Si existen organizaciones locales de derechos y feministas que merecen ser apoyadas, ¿por qué muchas veces los organismos de Cooperación no las escuchan? Si los Gobiernos están comprometidos con los instrumentos internacionales de derechos de las mujeres, ¿por qué no pedimos cuentas sobre su cumplimiento? Si la participación local y de las mujeres es clave y pone de manifiesto cómo las propias mujeres están reivindicando sus derechos ¿por qué sigue pareciéndonos más creíble la idea de que ellas prefieren vivir sometidas a costumbres que les privan de su pleno desarrollo y ciudadanía?

La experiencia nos impone un alto grado de pragmatismo en relación a las cuestiones culturales que afectan la igualdad de género. Las organizaciones que trabajan de manera más exitosa parten siempre de un análisis cultural que les permite identificar, de manera sensata y estratégica, el margen de maniobra para la defensa de los derechos de las mujeres.

Si hay algo que hemos podido aprender en las iniciativas de cooperación para eliminar las prácticas culturales más dañinas, como es el caso de la Mutilación Genital Femenina, es la importancia del consenso internacional en contra de ella como violación de los derechos humanos fundamentales de las mujeres (en este caso del derecho a la salud física y mental, de la integridad física y de la igualdad).

Pero el consenso internacional siendo necesario, no es suficiente. Es preciso apoyar los procesos locales de incidencia política y denuncia. La experiencia muestra que muchos de los logros realizados hasta hoy han sido gracias al trabajo de activistas y ONG locales que trabajan en el seno de las comunidades. Este trabajo debe ser apoyado de forma directa e indirecta, despertando la conciencia de la opinión pública mundial y de los gobiernos, e instando a éstos a que ratifiquen y apliquen los tratados internacionales en materia de derechos de las mujeres. Además, promover el cambio de actitud de hombres y mujeres a través de la información y de la discusión abierta, y la mejora en las condiciones socioeconómicas de las mujeres es otra de las claves.



Aplicación del análisis de género en el Enfoque de Derechos y la Cooperación Internacional

Los acuerdos políticos han de dar lugar a transformaciones prácticas en términos de compromiso activo con el *gender mainstreaming* además de especificaciones metodológicas para asegurar la aplicación del enfoque de género por parte de las organizaciones de cooperación internacional. Todas necesitan ampliar sus capacidades en este sentido¹.

Para ello es preciso integrar un análisis de género que permita determinar en el marco de los proyectos e intervenciones de desarrollo las formas concretas en que el género configura y modula las violaciones de los derechos de las mujeres.

La discriminación contra las mujeres y la desigualdad de género que les afecta en todas partes del mundo implica formas particulares de violación de los derechos humanos que no afectan a los hombres. El propio sistema de minusvaloración, subordinación y falta de poder que implica el patriarcado deja sistemáticamente a las mujeres en una posición de afectación en relación a cada uno de los derechos reconocidos. Todas las violaciones de los derechos humanos de las mujeres, las dificultades para su aplicación y para el acceso a la justicia y a la reparación en último término, tienen su base en el género o se ven modificadas por el género.

Por tanto, aplicar una perspectiva de género a los derechos humanos significa reconocer y comprender el modo en que la dimensión de género sustenta, explica o modifica la forma en que se violan los derechos humanos de las mujeres y la respuesta o falta de respuesta de los mecanismos de protección y reparación frente a ello.

Así, una buena parte de las violaciones de los derechos humanos de las mujeres son sexo-específicas; es decir, sólo afectan a las mujeres. Y sólo les afectan a ellas porque se concretan en el cuerpo femenino en forma de violencia y uso y abuso de la sexualidad y la reproducción: desde la Mutilación Genital Femenina y la negación de los derechos sexuales y reproductivos: mortalidad materna, embarazos adolescentes, penalización del aborto, falta de acceso al aborto seguro, falta de acceso a medios de planificación familiar, la esterilización forzada, el aborto forzado, la utilización coercitiva o forzada de anticonceptivos, hasta el infanticidio de niñas y la determinación prenatal del sexo, los abusos sexuales, la prostitución forzada y el tráfico, la violencia doméstica, la violencia sexual incluida la ejercida por los familiares sobre mujeres y niñas, el acoso sexual en el ámbito laboral y la violencia social a nivel de la comunidad en general, incluidas las violaciones, los abusos sexuales, el acoso sexual en instituciones educativas, en la administración de justicia y en otros ámbitos. E, incluso, el feminicidio y el asesinato de mujeres, especialmente los practicados por parejas o ex parejas o la utilización de la violación sistemática de la mujer como arma de guerra en los conflictos armados.

En todos estos casos la Cooperación Internacional se enfrenta a dificultades especiales para abordar las violaciones. Desde la falta de reconocimiento como violación de derechos humanos, su invisibilización y escasa atención, hasta la gran debilidad que muestran los mecanismos de garantía y reparación. No es de extrañar que uno de los principales motores del cuestionamiento de los derechos humanos universales desde la perspectiva de género y la crítica feminista sea y continúe siendo la violencia de género.

Otras formas de violación de los derechos de las mujeres son compartidas con los hombres, como es el caso de la pobreza como denegación de acceso a un nivel de vida digno. Hombres y mujeres se ven afectados por la pobreza, pero de modo desigual, lo que se expresa en su mayor prevalencia para las mujeres, conocida con el término de feminización de la pobreza.

También la desigualdad de género explica las distintas causas de la pobreza y las dificultades con las que se enfrentan las mujeres para salir de ella. Es decir, para las mujeres se

¹ Por ejemplo, en relación a las ONGs varios estudios de ámbito estatal y autonómico han venido mostrando que son excepcionales las organizaciones que cuentan con una política de género e intentan integrar esta perspectiva en sus proyectos e intervenciones prácticas.



entrecruza una doble violación de derechos que explica la pobreza: la del acceso a los medios de vida adecuados y la discriminación económica y social basada en el género.

Los proyectos de cooperación sólo serán eficaces para combatir la pobreza de las mujeres si son capaces de integrar los resultados de la aplicación de este análisis de género (análisis de roles y desigualdades de género) en las estrategias de cooperación.

Cambios en las instituciones, de manera que se desarrollen las capacidades institucionales de integración de género

El enfoque de género sigue siendo incipiente y muy precario dentro de las propias instituciones de cooperación

De modo que la promoción de la igualdad de oportunidades como igualdad material en los proyectos se encuentra limitada por la falta de compromiso político, las resistencias y la insuficiente asignación de recursos para la puesta en práctica de una política de igualdad de oportunidades en las propias organizaciones. Tratar de orientar una organización hacia los derechos humanos no implica automáticamente su orientación hacia la igualdad de género en el cumplimiento y desarrollo de los mismos. Sólo a través de un plan de actuación *ad hoc* y de acciones positivas aseguraremos la integración sistemática del enfoque de género en el trabajo cotidiano de una organización.

Participación feminista

Los proyectos han de buscar siempre promover la autonomía, la capacidad de decisión y la participación de las mujeres como agentes de cambio. El apoyo a las organizaciones y al movimiento feminista es fundamental, pues las mujeres son las auténticas actrices de la lucha por sus derechos, en tanto que titulares de los mismos y portadoras de la ideología feminista (base de la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres). En último término, las propuestas feministas han de llegar a la corriente principal de las políticas de desarrollo y la Cooperación Internacional.

Mejora de los mecanismos de garantía, aplicación y seguimiento

A pesar del avance significativo en la condición jurídica de las mujeres, aún está lejos la garantía del pleno respeto y disfrute de los derechos humanos de las mujeres, pues muchas de las leyes que supuestamente benefician a la mujer, no están libres de prejuicios sexistas, o porque sólo ofrecen respuestas parciales o no responden a la realidad social e institucional de los países, siendo por tanto, limitada su aplicación y efectividad.

La Cooperación Internacional puede jugar un papel muy importante en la efectividad de los derechos de las mujeres mediante: el apoyo a los gobiernos para que asuman sus obligaciones de garantizar los derechos humanos de las mujeres; la incidencia política y el diálogo activo y presión a los gobiernos mediante movilizaciones y campañas para conseguir medidas favorables a los derechos humanos de las mujeres; la difusión de los instrumentos disponibles a nivel nacional e internacional para la defensa de los derechos de las mujeres (CEDAW, Protocolo Facultativo) y la denuncia de los gobiernos que no respeten o desarrollen garantías suficientes los derechos humanos de las mujeres.



En el nivel nacional se ha de buscar ante todo la mejora del acceso de las mujeres a la justicia; así como la formación y sensibilización de los operadores jurídicos; mientras que en el nivel internacional se pueden difundir mejor los instrumentos disponibles (CEDAW, informes por países...); mejorar la defensa de los derechos de las mujeres en los mecanismos generales y sectoriales (Comisión de derechos humanos, Comisión de discriminación racial, trabajadores migrantes, etc.) y, por supuesto, promover la adopción del Protocolo Facultativo de la CEDAW.

El papel de las ONG y las organizaciones de mujeres continuará siendo crucial, por lo que su apoyo sistemático y generoso debería ser una constante de los programas de cooperación. Son ellas las encargadas de realizar la denuncia y difusión de las violaciones de los derechos humanos de las mujeres a través de los informes sombra, la realización de investigaciones y estudios y la gestión de observatorios de género.

También llevan a cabo el apoyo directo a las mujeres víctimas de violaciones. Trabajan por el empoderamiento de las mujeres a través de la alfabetización en derechos e incluso acompañan a las víctimas en la interposición de denuncias. Por su parte, las organizaciones generales de derechos humanos podrían contribuir en mucha mayor medida si avanzaran en la integración del enfoque de género en su trabajo.

Para terminar, cabe insistir en que todos los proyectos de cooperación constituyen una oportunidad para contribuir a la realización de los derechos humanos, incluidos los derechos de las mujeres. Éstos no serán alcanzables si no se reconocen como parte integrante de los derechos humanos y se aplica, de manera sistemática, una perspectiva de género para su puesta en práctica, de manera que se garantice la consideración de las necesidades, experiencias y puntos de vista de las mujeres.

Para ello, su participación equilibrada es una de las claves, así como la aplicación del análisis de género en la formulación, desarrollo y garantía del sistema internacional de derechos humanos. La traducción práctica del Enfoque de Derechos a lo largo de la gestión de todo el ciclo del proyecto es más una propuesta que una realidad, por lo que la necesidad de formación y desarrollo de capacidades metodológicas para conseguirlo debería constituir una de las prioridades de la cooperación en el corto plazo.

Bibliografía

Camps, Victoria: “La igualdad y la libertad” en *El concepto de igualdad*. Pablo Iglesias, Madrid, 1994.

Centro de Información de las NNUU para Argentina y Uruguay: *La ONU y la Mujer. Compilación de mandatos*. Buenos Aires, 2007.

Cook, Rebecca (ed.): *Derechos humanos de la mujer. Perspectivas nacionales e internacionales*, Ed. Profamilia, Bogotá, 1997.

López, Irene: “La dimensión de género de los derechos humanos y la Cooperación Internacional” en: López, I y Alcalde, A.R. *Relaciones de Género y Desarrollo. Hacia la equidad de la Cooperación*. La Catarata/IUDC-UCM, Madrid, 1999.

Cirujano, Paula y López, Irene: “Un impulso feminista a la integración de género en los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, en: Gallego, M., Maquieira, V. y Bernis, C., *Mujeres en un mundo global. Movimientos y cooperación*. Instituto Universitario de Estudios de la Mujer, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2007, pp. 197-224.



Hernández, I.; Rodríguez, A: *Igualdad, desarrollo y paz. Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres*. Cuadernos de trabajo de Hegoa, nº 17, julio 1996.

López, Irene: “Género en la Agenda Internacional del Desarrollo. Un enfoque de derechos humanos”, en *Revista de Relaciones Internacionales* (edición electrónica). Madrid, 2005.

López, Irene (coord.): *Género y políticas de cohesión social. Conceptos y experiencias de transversalización*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Madrid, 2007, pp. 139 y ss.

López, Irene: Género en los ODM: una mirada crítica desde los derechos humanos de las mujeres. *Actas de las Jornadas “Cooperar en Femenino”* de la Universidade da Coruña el 28 de noviembre de 2008, 23 pp. (En edición)

López, Irene: *Aplicación de la perspectiva de género a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en El Salvador, Informe de resultados*. ISDEMU (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer), San Salvador, abril 2008, 135 pp.

López, Irene (revisión): *Trata de mujeres con fines de explotación sexual en España. Estudio exploratorio en España*, Federación de Mujeres Progresistas. Madrid, 2008, 385 pp.

López, Irene y Cirujano, Paula: *Igualdad de género en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Retos para la Cooperación Española con América Latina*. Documento de trabajo nº 29. Fundación Carolina, Madrid, octubre de 2008, 145 pp.

Oficina de Planificación y Evaluación. Ministerio de Exteriores: *Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española*, 2007.