

La dimensión de género en las iniciativas internacionales

La dimensión de género es, sin duda, una de las cuestiones fundamentales que EL PAcCTO pretende abordar con sus actividades e iniciativas. Del mismo modo que el Objetivo de Desarrollo Sostenible n.5 (ODS 5) constituye un objetivo transversal a los 17 ODS, la dimensión de género es uno de los componentes transversales de las actividades del Programa ya que, en el contexto de las intervenciones para promover los derechos y libertades fundamentales de los últimos años, se prestó especial atención a este concepto.

Sin embargo, hay que señalar de inmediato que las actividades de la comunidad internacional en apoyo de la condición de la mujer se inscriben en un contexto mundial todavía fragmentado y muy discontinuo, marcado, por una parte, por visiones retrógradas por razones políticas y religiosas y, por otra, por el avance de políticas de inspiración neoliberal que parecen acentuar en algunos casos – paradójicamente - las asimetrías de género en lugar de favorecer la mejora del nivel de vida de las mujeres.

Son muchas las voces críticas que hoy en día denuncian un empeoramiento general de la condición de las mujeres atribuible a las políticas de privatización y desregulación, mientras que todavía hay numerosos contextos en los que no se produce ni siquiera una mínima realización del desarrollo de la personalidad de las mujeres.

Con el fin de estimular las políticas de género allí donde aún no existen, y para combatir un cierto resurgimiento del fenómeno de la feminización de la pobreza, es especialmente significativo hoy en día un compromiso más específico de la política internacional para la plena afirmación de los derechos humanos de las mujeres. Esto es aún más evidente en algunos ámbitos estratégicos y sensibles del multilateralismo, como el de la lucha contra la corrupción.

Relación entre la cuestión de género y la promoción de los derechos humanos

Para abordar la relación entre la cuestión de género y la promoción de los derechos humanos, es necesario reconstruir las diferentes "vías" de promoción de los derechos humanos internacionalmente reconocidos y los mecanismos orientados a diferentes niveles a su aplicabilidad.

En primer lugar, hay que recordar, por su importancia histórica, las conferencias de la ONU de Viena sobre los derechos humanos (1993), de El Cairo sobre la población y el desarrollo (1994), de Copenhague sobre el desarrollo social (1995) y de Pekín sobre la mujer (1995), que situaron la cuestión de la igualdad de género, del *empowerment* femenino y del *gender mainstreaming* a la atención mundial.

En este ámbito, como en otros delicados desde el punto de vista político y cultural, la búsqueda de consenso es un momento crucial para acompañar la reforma y el progreso.

Los principales temas que se abordaron en estas conferencias son esencialmente tres:

1. la violencia contra las mujeres (en todas sus formas, desde la sexual, la doméstica, la laboral, la trata, la explotación, la violación sexual, la étnica, etc.);
2. de manera diametralmente opuesta, el respeto y la protección de los derechos humanos de las mujeres, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales;

3. y especialmente la desigual presencia de las mujeres en los puestos de poder y en los procesos de toma de decisiones.

Adoptar una perspectiva de género significa reconocer las diferencias de acción entre hombres y mujeres y, sobre todo, las ventajas y desventajas de sus roles.

Sin embargo, para lograrlo hubo que empezar por la afirmación del principio de igualdad y no discriminación que sustenta el sistema internacional de derechos humanos.

El tema de la igualdad y la diferencia, de hecho, va de la mano con el de la diferencia de género, entrelazando los temas de la universalidad de los derechos y el reconocimiento de la diversidad con los que la cultura de los derechos humanos debe medirse hoy.

Si ya a finales de la década de los noventa la atención de la comunidad internacional a las cuestiones de la mujer había crecido considerablemente, también en relación con la necesidad de llenar el vacío político y normativo que había caracterizado el trabajo de las instituciones internacionales en este ámbito durante décadas, con el nuevo milenio la sensibilidad hacia las cuestiones de género creció aún más.

Las cuestiones de igualdad de género tienen un fuerte impacto en el desarrollo social general de un país y subrayan la importancia de la inclusión para un desarrollo sostenible en un contexto internacional.

A nivel mundial, las mujeres están histórica y socialmente desfavorecidas, lo que también se refleja en sus menores oportunidades económicas y en la desigualdad salarial. La discriminación de género puede verse agravada por otras formas de penalización, como el racismo y la clase social.

La corrupción también contribuye al aumento de la desigualdad social de las mujeres, ya que éstas, dado su papel de cuidadoras de la familia, dependen más de los servicios públicos, como la educación y la sanidad, y a veces son víctimas de las redes corruptas. Por lo tanto, se ven más afectadas cuando la corrupción reduce la cantidad y la calidad de estos recursos y dificulta su acceso a los mismos.

La creciente atención del multilateralismo a las cuestiones de género

En el marco de la Agenda 2030, todos los Estados miembros de la ONU se comprometieron a promover la igualdad de género como un objetivo independiente.

Sin embargo, el ODS 5 es también un elemento transversal (como el Objetivo 16). La igualdad de género forma parte de los 17 ODS y se refleja en 45 objetivos y 54 indicadores para su aplicación.

A pesar de los importantes progresos realizados en relación con la promoción de los derechos de las mujeres y las niñas en todo el mundo, ningún país está en condiciones de alcanzar la igualdad de género y emancipar a las mujeres para 2030.

Esto se confirma al observar cómo las consecuencias sanitarias y socioeconómicas de la crisis de COVID-19 han afectado de forma desproporcionada a las mujeres, entre las que se encuentran las mayores tasas de empleo en el trabajo informal y en los sectores vulnerables.

En este sentido, la pérdida de empleo de las mujeres y las niñas es 1,8 mayor que la de los hombres, mientras que la tasa de pobreza femenina ha aumentado considerablemente (9,1%).

Evolución histórica de la perspectiva de género en las relaciones internacionales

En el ámbito internacional, la cuestión del género tuvo como piedra angular la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1979. Pero incluso este momento crucial fue el resultado de una gradual concienciación mundial sobre el tema y de un largo proceso.

La proliferación de actos y declaraciones, así como la puesta a punto de instrumentos legislativos sobre la protección de las mujeres, fueron posibles gracias a la movilización del movimiento feminista a nivel mundial y a las numerosas acciones de denuncia de las organizaciones no gubernamentales.

El camino hacia el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una infracción de un derecho humano y un delito universalmente reconocido se inició en 1945 con los Principios de Núremberg.

La Carta de Nuremberg sigue siendo el primer hito, ya que contempla por primera vez la categoría de crímenes contra la humanidad; sin embargo, no incluye la violación y otras formas de violencia y abuso sexual.

A esto le siguió, en 1946, la declaración del tribunal de Tokio en la que se especificaba, entre los actos cometidos en violación de las normas y costumbres de la guerra, "*la violación, ... y crueldades bárbaras*".

En 1946, el ECOSOC (Consejo Económico y Social) creó la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, inicialmente como una subcomisión de la Comisión de Derechos Humanos, para luego pasar a ser autónoma ese mismo año. Se creó con las funciones de "*preparar recomendaciones e informes para el Consejo Económico y Social sobre la promoción de los derechos de la mujer en las esferas política, económica, civil, social y educativa*" y "*formular recomendaciones al Consejo sobre problemas urgentes que requieran atención inmediata en el ámbito de los derechos de la mujer, con el fin de aplicar el principio de que los hombres y las mujeres deben gozar de los mismos derechos y elaborar propuestas para poner en práctica estas recomendaciones*". Más tarde, también debido a las dificultades operativas causadas por las limitaciones tanto financieras como operativas, sus tareas se modificaron y reforzaron, especialmente tras la Conferencia de Nairobi (1985) y la Conferencia de Pekín (1995).

El 1949 fue el año de los cuatro Convenios de Ginebra adoptados por la Asamblea General de la ONU relativos a la protección de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas de tierra, de la fuerza aérea y de la armada, a la protección de los prisioneros de guerra y a la protección de los civiles en tiempo de guerra. Los cuatro Convenios contienen algunas normas relativas específicamente a las mujeres (especialmente en lo que respecta a los delitos de carácter sexual), sino que su objetivo es proteger a la comunidad en general y, en particular, a los niños.

El artículo 27.2 del IV Convenio contiene la primera norma internacional contra la violación, aunque se consideró una violación del honor de la mujer. Al recurrir al paradigma del honor, el derecho internacional ofreció en realidad un concepto estereotipado de la mujer y

minimizó la gravedad del delito, además de contribuir y provocar en las víctimas un sentimiento de vergüenza que les hace más difícil confesar y denunciar la violencia sufrida. Las graves infracciones (*grave breaches*) de los Convenios de Ginebra serán tratadas posteriormente por el Tribunal Penal Internacional.

Cinco años después de cada conferencia, se celebraron Sesiones Especiales de la Asamblea General (las llamadas "+5": Pekín +5, El Cairo + 5, etc.), en las que se examinó el estado de aplicación de las plataformas aprobadas y se tomaron medidas para superar los obstáculos y hacer más efectiva la realización concreta de los objetivos de la comunidad internacional.

La Conferencia de Ciudad de México de 1975 marcó el Año Internacional de la Mujer designado por las Naciones Unidas y proclamó abierta la Década de la Mujer. Durante la Conferencia se adoptaron varias Resoluciones sobre temas que van desde la salud hasta la educación, pasando por los derechos de los pueblos, una Declaración sobre la igualdad de hombres y mujeres y su contribución al desarrollo de la paz y que señala al Estado como responsable de promover la integración de las mujeres en la sociedad, y un Plan de Acción Mundial para la realización de los objetivos del Año Internacional de la Mujer, que contuvo directrices para mejorar la condición de las mujeres e invitó a los Estados a resolver los problemas socio-estructurales que determinaban la posición subordinada de las mujeres.

En 1976 se creó la Unifem (Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer) e Instraw (Instituto Internacional de Investigación y Formación para la Emancipación de la Mujer). Mientras que el año siguiente, en 1977, se adoptaron Protocolos adicionales a los cuatro Convenios de Ginebra.

Es de 1979 el Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*). El Convenio fue necesario debido a la persistencia de graves discriminaciones y violaciones contra las mujeres, especialmente en las zonas de pobreza. También prevé (art. 17) la creación de un Comité especial de 23 miembros independientes.

La CEDAW, a pesar de ser el principal tratado internacional en materia, no contuvo normas explícitas sobre el deber de los Estados de combatir la violencia contra las mujeres. Diez años después de su adopción, el Comité de Seguimiento redactó la Recomendación General nº12, en la que se pidió a los Estados que proporcionaran periódicamente información sobre las leyes e iniciativas adoptadas a nivel nacional para proteger a las mujeres de todas las formas de violencia y proporcionarles asistencia y servicios. Más tarde, tras un largo debate, el Comité también redactó un instrumento internacional contra la violencia hacia las mujeres (Recomendación General nº 19).

Una primera corrección a esta visión tradicionalista de los derechos humanos ya la hicieron las Recomendaciones del Comité de la CEDAW, que establecieron explícitamente que (nº19) los Estados se comprometían a "*tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas*" y que los Estados debían "*proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares*".

En 1980 tuvo lugar la Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer en Copenhague, con el fin de dar seguimiento a los logros en materia de derechos de la mujer y a las iniciativas

promovidas durante la Década de la ONU y destacar los obstáculos legales y los relacionados con la mala voluntad de los gobiernos, así como la persistencia de opiniones y actitudes tradicionalistas. Ante las preocupantes situaciones en materia de salud, trabajo, familia y cultura, el Convenio se concluyó con la adopción de un Programa de Acción Mundial para la II mitad de la Década de las Naciones Unidas para la Mujer.

En 1985, se organizó la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer en Nairobi, donde se tomó nota de las pequeñas mejoras en la condición de la mujer, que sin embargo no permitieron alcanzar los objetivos fijados por la Década. En el documento final, Estrategias a largo plazo para el progreso de las mujeres hasta el año 2000, se elaboró por primera vez el vínculo entre paz, desarrollo, igualdad, trabajo, salud y educación. El discurso se articuló en torno a dos líneas fundamentales: por un lado, se puso de manifiesto que el progreso de las condiciones de las mujeres pasaba por el proceso más general de desarrollo de la sociedad y, por otro, se subrayó la centralidad del papel femenino en relación con los procesos reproductivos. Las Estrategias también fijaron algunos objetivos fundamentales que debían ser alcanzados para el año 2000: aumentar la esperanza de vida de las mujeres hasta los 65 años en todos los países, reducir la mortalidad materna, eliminar el analfabetismo entre las mujeres y aplicar las leyes de igualdad de género.

También fue muy importante el Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro de 1992. En esta cumbre, la atención no se centró explícitamente en las mujeres, sino en el desarrollo sostenible. Sin embargo, entre los principales documentos elaborados, la Agenda 21 (un plan de objetivos y acciones concretas a realizar) dedicó los capítulos 23 y 24 íntegramente a las mujeres, destacando la imposibilidad de construir un desarrollo sostenible y una justicia social sin la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y gobernanza.

El año siguiente, en 1993, fue el turno de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, en la cual la violencia contra las mujeres se sancionó explícitamente como una violación de los derechos humanos fundamentales. Es del mismo año la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. La Declaración adoptada por la Asamblea General atestiguó el reconocimiento internacional de la violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación sexual, y es casi un complemento de la CEDAW. En el documento, la definición de violencia incluyó cualquier tipo de daño sufrido, ya sea físico, sexual o psicológico, que se produzca en una dimensión pública o privada, reconociéndolo como un elemento determinante de la subordinación de la mujer al hombre.

En el bienio 1993-94 hubo la creación de los Tribunales para la ex Yugoslavia y Ruanda, dos tribunales *ad hoc* creados por el Consejo de Seguridad de la ONU. El Estatuto del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia mencionó explícitamente la violación entre los crímenes contra la humanidad, y el del Tribunal de Arusha sobre Ruanda incluyó "*la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de agresión sexual*" entre los actos que el tribunal es competente para juzgar. Los juicios ya concluidos por estos dos tribunales reconocieron la violación como un acto de tortura, una grave violación de los Convenios de Ginebra y un crimen de guerra, así como un instrumento de genocidio. Además, ambos tribunales se dotaron de un asesor de género, adoptando una perspectiva de género también al abordar cuestiones como la admisibilidad de las pruebas y el tratamiento de los testigos.

En 1994 la Comisión de Derechos Humanos creó la figura de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer y en 1995 tuvo lugar la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Pekín. El enfoque de la Conferencia retomó y amplió los argumentos y debates de las reuniones anteriores: la definición de violencia, por tanto, se basó en la Declaración de 1993 y se relacionó con los conceptos de desarrollo y paz. La debilidad económica y social de las mujeres se consideró la principal causa de la violencia. La Conferencia adoptó la Plataforma de Acción, en la que se abordaron los problemas de la trata y el tráfico de seres humanos, las medidas de prevención, las estrategias para eliminar la violencia contra las mujeres y la asistencia a las víctimas de la prostitución forzada. El avance de las mujeres y la eliminación de todas las formas de violencia contra ellas se consideró posible únicamente promoviendo la paz, la democracia y la resolución no violenta de los conflictos.

El encuentro para debatir los logros de la Cumbre de Río, Río +5 de 1997, se centró especialmente en la reforma de la cultura jurídica, subrayando la necesidad de adoptar una perspectiva de género en todas las leyes y políticas destinadas a lograr la igualdad.

En 1998 se adoptó el Estatuto Internacional por el que se creó la Corte Penal Internacional Permanente. La Asamblea de Roma estableció un órgano penal internacional e incluyó la persecución por motivos de género como una forma de genocidio.

Durante el año siguiente, en 1999, se adoptó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

El OP, que complementó a la CEDAW, reconoció el derecho de las mujeres a solicitar reparación por las violaciones de sus derechos humanos mediante una petición individual, aunque con estrictas limitaciones.

Llegando a la década de 2000, este mismo año tuvo lugar la Asamblea del Milenio en Nueva York y el combate de la violencia contra las mujeres se consideró uno de los Objetivos del Milenio.

La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York (2000: Igualdad entre géneros y desarrollo y paz para el siglo XXI) evaluó el estado de aplicación de la Plataforma de Pekín: "*Está ampliamente aceptado que la violencia contra la mujer, tanto si se produce en la vida pública como en la privada, es una cuestión de derechos humanos. Se acepta que la violencia contra las mujeres, cuando es perpetrada o consentida por el Estado o sus agentes, es una violación de los derechos humanos. También se acepta que los Estados tienen la obligación de ejercer la debida diligencia en prevenir, investigar y castigar los actos de violencia, ya sean perpetrados por el Estado o por agentes privados, y proporcionar protección a las víctimas*". Junto a estas afirmaciones, sin embargo, se constató el aumento de la desigualdad económica entre los sexos debido principalmente a las dificultades de los gobiernos para aplicar los principios de igualdad en la lucha contra la pobreza.

Siempre del 2000 fue la Resolución 1325 de la ONU, que reafirmó el derecho de las mujeres a la protección en situaciones de conflicto y pidió una mayor participación de las mujeres en todos los procesos de paz. Además, abordó la trata de mujeres y niños, la violencia sexual, la aplicación de la perspectiva de género en los procesos de desarme, la reintegración de los refugiados, la lucha contra el VIH y en la administración civil y política. Dos años después, en 2002, el Consejo de Seguridad de la ONU volvió a revisar la

Resolución y, a través de las palabras de su Secretario, reafirmó su voluntad de trabajar para hacerla efectiva.

La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo representó un paso atrás en la promoción de los temas de la mujer. La Carta de Johannesburgo y el Plan de Implementación (el documento final de la cumbre) reafirmaron las recomendaciones necesarias para combatir la pobreza y permitir el desarrollo.

A nivel de la UE, la Comisión y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentaron los objetivos del nuevo Plan de Acción para promover la igualdad de género y capacitar a las mujeres en todas las acciones exteriores. El Plan se anunció el 25 de noviembre de 2020, Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

Reconstrucción de la realidad. Unas palabras a los números

A pesar de que los escenarios políticos mundiales están evolucionando y las presencias femeninas en los puestos políticos más prestigiosos son menos raras, el cambio no hizo más que empezar y las brechas de género en las instituciones siguen siendo muy amplias. En 2019, de media, solo el 24,3% de los parlamentarios de todo el mundo eran mujeres, mientras que en Europa había seis ministras de Defensa y solo tres titulares de Ministerios de Asuntos Exteriores. En cambio, a finales de 2017, solo el 15% de los embajadores de todo el mundo eran mujeres. Además, según los datos de *Women in International Security*, la brecha de género en los asuntos de seguridad internacional es aún más pronunciada cuando se trata de sectores no gubernamentales. Por ejemplo, cerca del 73% de los expertos en seguridad de los *Think Tanks* de Washington son hombres.

Corrupción y género

La Oficina de Coordinación Anticorrupción de la DGMO del MAECI participa en importantes iniciativas políticas de alto nivel en el ámbito internacional sobre la coordinación de la prevención y la lucha contra la corrupción. Entre ellos, el G20 constituye el ejemplo más avanzado de multilateralismo, en particular el Grupo de Trabajo Anticorrupción ([Anti-corruption Working Group – ACWG](#)) destaca como un foro innovador para la coordinación de las políticas anticorrupción. Sin embargo, en 2018, la Presidencia argentina se empeñó en señalar que, de los más de 60 documentos aprobados por el ACWG desde su creación en 2010, ninguno había tratado aún la relación entre la desigualdad de género y la corrupción. A través de un anexo del Plan de Acción 2019-2021 del ACWG, se pidió la aplicación de medidas que sirvieran para comprender mejor esta relación y contrarrestarla.

En su plan 2019-2021, el ACWG del G20 declaró que profundizará en su comprensión de los vínculos entre el género y la corrupción y "*debatirá cómo se puede incluir la dimensión de género en la programación y las políticas anticorrupción*".

El 2021 fue un año prolífico para el ACWG, que, bajo la Presidencia italiana, incorporó la perspectiva de género en los documentos aprobados, entre ellos el Plan de Acción 2022-2024 y tres documentos de altos principios. La relación entre el género y la corrupción se incluyó como uno de los tres temas transversales del Plan de Acción 2022-24. Además, en el documento de los Altos Principios de la Lucha contra la Corrupción en el Deporte, los países se comprometieron a aumentar la atención y la comprensión de cuestiones

específicas como los riesgos que plantea la corrupción en el deporte para las mujeres, los jóvenes y los niños, así como los obstáculos a la corrupción que impiden la participación igualitaria de todas las personas en las competiciones deportivas y la gestión del deporte.

A nivel regional, el Consejo de Europa, a través de su organismo anticorrupción GRECO, persiguió la introducción del género en la lucha y prevención de la corrupción mediante la introducción de un *Gender Equality Rapporteur* en 2012. En los últimos años, el GRECO se comprometió a: destacar los aspectos de género en las distintas fases del procedimiento de control del GRECO, apoyar la investigación y la recopilación de datos y cooperar con otras partes interesadas en cuestiones de integración de la perspectiva de género. A partir del quinto ciclo de evaluación, aproximadamente un tercio de las preguntas del cuestionario de evaluación estuvieron relacionadas con el género. De este modo, el GRECO siguió pidiendo a sus Estados miembros que recopilaran y compartieran más datos desagregados por género en sus informes, incorporando así firmemente las dimensiones de género de la corrupción en su procedimiento de evaluación.

Cabe destacar un documento de orientación de la ONUDD de 2020 sobre la integración de la perspectiva de género, que permite observar las mejores estrategias para lograr la igualdad de género. La ONUDD también puso en marcha iniciativas de *capacity building* en este ámbito.

Para concluir se puede afirmar que el prolífico trabajo realizado por el GRECO, el ACWG y la ONUDD proyectó rápidamente el tema de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en el panorama de la política anticorrupción.

Giovanni Tartaglia

Coordinador del componente de Sistemas Penitenciarios de EL PAcCTO