

LA COOPERACION INTERNACIONAL ¿MAS PODER PARA LAS MUJERES?¹

Line Bareiro (*)

1. Cooperación internacional, balance desigual

La cooperación internacional es parte de los intentos por paliar el deterioro, por aminorar la brecha que aleja a los pocos con oportunidades de aquellos para quienes la vida y el futuro son un pozo oscuro. Pero la cooperación internacional, sobre todo la gubernamental y de organismos multilaterales, es hasta ahora casi la limosna que dan aquellos a los que les sobra a quienes nada tienen. O dicho en otros términos, es un mecanismo que forma parte de la relaciones asimétricas del planeta tierra.

Hagamos una relación muy simple: la cooperación internacional, tal como la conocemos actualmente, comienza después de la segunda guerra mundial y justamente en estas últimas décadas la distancia, la brecha de la que hablábamos, creció cada vez más. No merece la pena abundar en detalles, pues todas conocen los diagnósticos y propuestas actuales, aunque sí me permitiré recordar la gran utilidad de trabajos como *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, de la CEPAL y *Desarrollo Humano: Informe 1992*, del PNUD.

Quizás la actual desideologización nos permite mejorar los diagnósticos, reconocer problemas existentes y aceptar que el desarrollo se debe hacer pensando en los seres humanos, y que tiene que ser equitativo y sostenible, por el bien de todos y todas. Lo que no tenemos son los

modelos que posibiliten ese tipo de desarrollo y, sobre todo, no encontramos actores sociales con poder suficiente como para que se priorice a las personas y no a las ganancias, a la igualdad y no a la competencia, al futuro y no a lo inmediato.

La pobreza en el mundo, la destrucción del planeta y otros problemas acuciantes de la humanidad precisan de soluciones que la cooperación internacional por sí sola no puede solucionar, o por lo menos no de la manera que se ha desarrollado hasta ahora. La cooperación es la cara buena de las relaciones entre los países, pero es unidireccional y tiende a verse como un aporte generoso y no como parte de complejas relaciones de poder. Para transformar un mundo de grandes injusticias, deben cambiarse también otra serie de relaciones entre los países y dentro de cada país.

Como país pobre, el Paraguay es y ha sido receptor de cooperación internacional. Ella se ha dado en el ámbito gubernamental, como parte de relaciones interestatales sobre todo con Japón, los países europeos, miembros o no de la Comunidad Europea, los EE UU de América, Israel, Sudáfrica, Corea del Sur y Taiwan. Las instituciones gubernamentales también han recibido apoyo de los organismos multilaterales internacionales, principalmente de los del sistema de las Naciones Unidas y la OEA.

También se desarrollaron formas de cooperación entre Organizaciones No

* Directora del Area Mujer del Centro de Documentación y Estudios (CDE) Asunción

Gubernamentales (ONG) del primer mundo con ONG del Paraguay. Los campos de esa cooperación son amplios, aunque se ha concentrado en proyectos de promoción social, educación, salud comunitaria e investigación. Al igual que en el caso de la cooperación gubernamental, la que se realiza entre ONG también es unidireccional, es decir que a pesar de diferentes ideas sobre cooperación, quienes no tienen recursos los reciben de aquellos a quienes les sobra, y son estos últimos quienes deciden en gran medida los términos del apoyo.

En ambos casos también, los pocos recursos existentes para terminar con la discriminación en contra de las mujeres, provienen de la cooperación internacional, aunque solamente es una ínfima parte del total del flujo de la cooperación.

2. ¿Es que la cooperación no sirve?

Tampoco en el Paraguay, como en otros países, los proyectos de cooperación internacional han servido para un efectivo mejoramiento de las condiciones de vida de las familias campesinas, ni de las de otros sectores populares. Y no hay desarrollo si las amplias mayorías no pueden cubrir sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud, educación, tierra y trabajo.

Es peligroso que a partir de lo expuesto se llegue a la conclusión falsa de que la cooperación no sirve porque no cumple con sus objetivos. Porque no logró en este tiempo construir un mundo mejor.

Pero son otros muchos factores los que inciden en esa situación. Sin olvidar las relaciones internacionales de poder, tampoco podemos culpar a la cooperación, su componente más solidario, que trata de actuar para superar la pobreza, conjuntamente con los propios afectados. Antes bien, debemos tomar en consideración a la larga e insensible dictadura, la no priorización de recursos para luchar contra

la pobreza y la ignorancia por parte del Estado paraguayo, la falta de mercados para los productos agrícolas, los términos internacionales de intercambio, las carencias tecnológicas y financieras de los campesinos, etc.

Los recursos de la cooperación son limitados y su buena o mala utilización dependen en gran medida del contexto en el que se desarrolla el proyecto y de las posibilidades de quienes lo llevan adelante. En muchos casos no puede pretenderse más que asistencia y en otros, puede pensarse en colaborar para el desarrollo, pero nunca como único elemento. En síntesis, se debe ser muy humilde en cuanto a lo que podemos lograr con la cooperación internacional. Como bien concluye el Informe de Desarrollo Humano: "La falta de compromiso político, no de recursos financieros, es con frecuencia la causa real de la negligencia frente a las necesidades humanas"².

3. Logros de mujeres con apoyo externo

Es justamente al entrar en el campo de la promoción --que mucho tiene que ver con participación, saber y poder-- en el que quizás podamos encontrar respuestas más positivas al trabajo realizado con recursos de la cooperación internacional.

Algunos de los campos en los que la cooperación ha servido en forma directa a las mujeres en el Paraguay son:

A) La producción y difusión de conocimientos

Desde América Central y el Caribe hasta el sur de la América del Sur --al igual que en otras partes del mundo-- hay un inmenso avance en el conocimiento desde una perspectiva de género. La diferencia entre nuestra región y los países del Primer Mundo está dada por las condiciones de producción. En estos últimos se

cuenta con recursos estatales y las universidades son los principales centros productores de conocimientos, lo que quizás pueda valer también para México. En los demás países latinoamericanos esa producción depende en gran medida de la cooperación internacional canalizada a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) dedicadas a temas de la mujer desde una perspectiva feminista.

En nuestro país, las investigaciones sobre la condición de las mujeres en la sociedad, o se han hecho a pulmón, sin recursos económicos que no fuesen personales o han sido realizadas por ONG con apoyo internacional. Estas mismas ONGs difunden los conocimientos producidos. Realizan cursos y seminarios para la capacitación de mujeres monitoras y de grupos de base; organizan charlas, conferencias y reuniones académicas, nacionales, regionales y/o internacionales. Así mismo, prestan servicios documentales a través de centros de documentación.

B) La comunicación entre mujeres

Gacetillas, afiches y revistas de mujeres son en muchos casos, emprendimientos viables porque cuentan con apoyo de la cooperación. En diferentes dimensiones y ámbitos, todas ellas nos ayudan a romper nuestro aislamiento, a conocernos, a comunicarnos entre nosotras.

Revistas como "Enfoques de Mujer", "Informativo Mujer", "La puerta de las mujeres", mantienen una gran continuidad desde hace años y todas ellas cuentan con recursos de la cooperación internacional, por lo menos parcialmente.

Es cierto que en ese campo, el gran aporte es local, puesto que la comunicación radial y televisiva entre mujeres o desde las activistas por la igualdad real hacia la población toda, fue posible por el compromiso de periodistas hombres y mujeres que, aun enfrentando

dificultades, han abierto sus espacios a este tipo de comunicación.

C) Encuentros de mujeres

Encontrarse, compartir libremente siendo muy diferentes, o teniendo objetivos comunes, ha sido posible muchas veces con recursos de la cooperación. Encuentros de mujeres campesinas, sindicalistas, intelectuales; encuentros nacionales e internacionales; miles de encuentros y reuniones de mujeres se realizan a lo largo de nuestro continente. Sin recursos o solamente con recursos locales, ello resultaría sumamente difícil, aunque no imposible. Prueba de ello es que el Primer Encuentro Nacional de Mujeres "Por nuestra igualdad ante la ley", lo financiamos entre nosotras mismas.

Muchos de estos encuentros resultan subversivos para el orden vigente, cuestionan profundamente el reparto del poder y a pesar de ello se realizan, convocan, tienen resultados. Así por ejemplo, los cuatro Foros de la Mujer, convocados por la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) y organizados por SEFEM; y este mismo Congreso de Mujeres en el Desarrollo en el que hoy nos encontramos.

D) Capacitación, educación y promoción de mujeres de escasos recursos económicos y sociales

Muchas de las organizaciones y proyectos populares nacieron y crecieron con el apoyo financiero de la cooperación internacional. Así también, en la mayoría de los casos en los que se desarrollaron programas de capacitación, educación y promoción entre o a las mujeres de organizaciones populares, se debió al interés del o la representante de la agencia, o a la acción promocional de alguna ONG, o de programas gubernamentales, también con financiamiento externo.

La organización de las mujeres, sobre todo

de las campesinas, ha sido en muchos casos impulsada por los dirigentes hombres y no producto ni de la presión de las mujeres, ni de una espontánea organización de las mismas a partir de sus necesidades. En muchos casos, más que las demandas de las mujeres, han influido en su origen el interés de las agencias de desarrollo, que hace casi seguro el financiamiento de nuevos programas a ser administrados por las directivas masculinas.

Las mujeres campesinas han compartido desde siempre las luchas por la tierra, libertad de organización y mejores precios para los productos agrícolas y de reforma agraria integral. Pero a pesar de fijarse, por lo general desde un inicio de su integración formal, la participación de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres a nivel de dirección de las organizaciones, difícilmente se efectiviza, yo no conozco ningún caso. De todas maneras, el reconocimiento de la validez de la igualdad en los papeles, ilegaliza la exclusión y si los reclamos de las mujeres son reprimidos se sabe que eso es ilegal, ilegítimo e injusto.

En el caso paraguay, la experiencia política previa de las campesinas --y de los campesinos-- es por lo general muy pobre. Aunque siempre han participado activamente en las movilizaciones por la tierra, su principal experiencia de trabajo social la han adquirido en actividades vinculadas a la iglesia católica. Es por eso que en sus nuevas organizaciones, que muchas veces cuentan con apoyo de la cooperación internacional, pueden adquirir una práctica de ejercicio de poder, que lamentablemente no siempre puede ser trasladada a las organizaciones mixtas.

Algunos de los temas recurrentemente planteados por las mujeres a la dirigencia son:

- su derecho no cumplido a una integración igualitaria en la organización;
- participación en las decisiones sobre los recursos destinados a ellas;

- participación de las mujeres en los organismos de poder de la organización; y
- no a la violencia doméstica.

E) Participación política

"Las mujeres están en una relación de poder, en el que no son las que lo ejercen sino que éste es ejercido sobre ellas", dice Judith Astelarra³. No profundizaré sobre el tema de la marginación de las mujeres de las instancias de decisión política, pues todas y todos disponemos de esa información. Es posible leerla en los informes nacionales para el Comité de Naciones Unidas contra la Discriminación de la Mujer (CEDAW) o para la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)⁴, así como en "Mujeres Latinoamericanas en cifras". Todas sabemos que es poco lo que se ha avanzado en ese sentido.

En la experiencia paraguaya se ha logrado hacer propuestas, construir espacios y realizar transformaciones legales. Allí, el trabajo conjunto de las ONG que cuentan con recursos de la cooperación internacional y de las organizaciones autónomas de mujeres, posibilitó:

- La formulación de propuestas para la nueva Constitución Nacional y la reforma del Código Civil discriminatorio;
- La sanción legal de esas propuestas;
- La apertura de espacios propios de mujeres, que pueden desarrollar acciones no consideradas como fundamentales por el estado y las organizaciones intermedias tradicionales. Es el caso, por ejemplo, de las iniciativas contra la violencia hacia las mujeres;
- El acercamiento con las mujeres políticas, la aceptación por parte de éstas de la importancia de la lucha contra la discriminación, el asesoramiento a ellas por parte de mujeres de ONG y la propuesta de mecanismos para mejorar la participación política de las mujeres, como por ejemplo, la cuota mínima de participación de mujeres en cargos de decisión política;

- La colaboración con los espacios más abiertos en el ámbito estatal; y
- La identificación de la necesidad de elaborar propuestas de políticas públicas tendientes a lograr la igualdad de oportunidades entre los sexos, tanto a nivel municipal como del estado central.

La existencia de un movimiento social de mujeres en el que participan mujeres calificadas y con influencia intelectual y política, junto a recursos locales y de cooperación internacional, posibilitaron la realización de talleres con mujeres políticas, y la reunión de cuatro Foros de la Mujer. Los dos primeros para la Constituyente, en los que se elaboraron propuestas para la primera Convención Nacional Constituyente electa democráticamente.

Las mujeres unidas emprendieron una lucha más allá de los intereses partidarios. La Interbancada de Mujeres, formada por todas las convencionales constituyentes, si bien representaba sólo el 11% del total de convencionales, logró que gran parte de las propuestas del Foro de las Mujeres para la Constituyente fueran adoptadas. A ello debe agregarse el trabajo de una ONG feminista, el SEFEM, que día a día apoyó el trabajo de las convencionales. Así, nuestra ética pudo convertirse en normas obligatorias y al más alto nivel jurídico, quedaron consagradas:

- La igualdad de derechos y obligaciones.
- El principio de no discriminación.
- La obligación del Estado de generar la igualdad real.
- Protección solamente cuando es imprescindible.
- Nuevo concepto de familia.
- Derechos reproductivos.
- La necesidad de combatir la violencia doméstica.
- Explicitación de los principios fundamentales de igualdad, no discriminación y acciones para lograr la igualdad real a lo largo del texto constitucional.
- Parcialmente un lenguaje no sexista.

Cinco días después de la promulgación de la Constitución Nacional, el 25 de junio de 1992 fue sancionado después de tres largos años de postergación, el Proyecto de Reforma Parcial del Código Civil. El mismo había sido presentado al parlamento por la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) durante tres años consecutivos.

En diciembre de 1990 la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) presentaba a las Naciones Unidas un informe sobre la situación de las mujeres en el que dejaba constancia de que el gobierno del Paraguay no había informado al Comité de Naciones Unidas contra la Discriminación de la Mujer (CEDAW) y mantenía una legislación discriminatoria. En marzo de 1992 el Paraguay no sólo presentó su **informe inicial por el Estado parte de conformidad con el artículo 18 de la Convención**, sino que además fue elaborado conjuntamente con la CMP⁵ y quienes redactaron el informe fueron feministas de las ONG.

En el caso paraguayo no es mucho lo que se avanzó cuantitativamente, pero sí en lo cualitativo. Las mujeres se han convertido en el único sector social capaz de presentar propuestas discutidas en grandes foros por integrantes de todo el espectro político y de los diversos estratos sociales. Y si con el escaso poder numérico de las mujeres se pudo lograr tantos avances legales en tres años es porque mucho antes ya estaban trabajando las mujeres para transformar el poder, no solamente en su dimensión mando-obediencia, sino fundamentalmente en su dimensión productiva.

El hecho de contar con algunos recursos financieros, no precisamente provenientes del ámbito local, significó una colaboración fundamental. Aunque, como en ningún otro caso, las causas del éxito fueron la calidad de las mismas propuestas, la transversalidad en su elaboración y el empeño conjunto puesto por las mujeres en ellas.

F) Organismos estatales contra la discriminación de género

Uno de los mecanismos pensados para superar la discriminación de género han sido los organismos estatales encargados de desarrollar políticas públicas con ese objetivo. En algunos casos, éstos han sido creación puramente estatal, en cumplimiento de pautas internacionales. En otros casos, han resultado de las demandas de las mujeres.

En el caso paraguayo existen desde hace tiempo organismos estatales con esas funciones, que en la práctica no existen. Es ese el caso por ejemplo, de la Dirección de la Mujer Trabajadora y de la Oficina Nacional de la Mujer, ambas radicadas en el Ministerio de Justicia y Trabajo.

Desde poco después de la apertura política, las organizaciones de mujeres han propuesto la creación de una Secretaría de la Mujer con rango ministerial. Luego de tres años, fue sancionada y promulgada la ley 34/92 que crea la Secretaría de la Mujer. Hasta ahora, sin embargo, no ha entrado en funcionamiento y si bien hubo una propuesta presupuestaria, no se le han adjudicado rubros en el Presupuesto General de Gastos de la Nación.

También en otros países, quizás por la debilidad política de las mujeres, estos organismos se encuentran muchas veces con escasos recursos destinados por los Presupuestos Nacionales y recurren a la cooperación internacional.

4. La cooperación con las mujeres es política

"Se utiliza el concepto de cooperación internacional para significar distintas formas de colaboración o apoyo entre estados, sectores o instituciones de diferentes países. Implica la existencia de algún objetivo común a las partes, que no puede ser logrado sin la participación de

alguna de ellas, así como a acciones tendientes al logro de esos objetivos"⁶. Se la puede clasificar conforme a sus objetivos, en militar, política, científica, tecnológica, económica, etc.⁷. La disposición de recursos para la cooperación internacional por parte de países del Primer Mundo es un componente actual de las políticas de casi todos ellos. Se diferencian claramente sin embargo, en cuanto a las áreas con las que colaboran, el monto de la cooperación y los destinatarios específicos.

En rigor, toda la cooperación --aún la técnica-- es política, pues depende de las decisiones e intereses de quienes tienen poder y de las relaciones de ese tipo. Pero si se quiere restringir, podríamos definir a la cooperación política como los apoyos que dan los estados y/o sectores políticos de un país a los de otro, para el logro de objetivos relacionados con el poder. Si se dispone de recursos para que las mujeres en el tercer mundo adquieran mayor poder, a través del conocimiento, la organización, la comunicación, la participación política, es porque hay mujeres en el Primer Mundo que comparten los mismos objetivos y que son solidarias entre sí.

Sin esa comunión de objetivos políticos, difícilmente pueda disponerse de recursos para acciones transformadoras en las relaciones de género. Como dato curioso en ese sentido: UNIFEM es la única agencia de las Naciones Unidas creada por demanda de un movimiento social⁸.

5. Nuevos saberes y poderes

El acceso a recursos de la cooperación internacional significa aumento de poder de sus administradoras. En muchos casos, ello es cuestionado por otras mujeres que no han logrado financiamiento de sus proyectos, o que no lo han buscado, o que no quieren hacerlo, por considerar que ello lleva a nuevas formas de dependencia.

Las objeciones no son gratuitas, ya que si

bien algunas agencias de cooperación y sus representantes son respetuosos/as de la autonomía de las iniciativas locales, hay también casos en los que tratan de imponer sus proyectos. Es de gran importancia tener claridad de objetivos y métodos propuestos, pues muchas veces es mejor el rechazo de un proyecto que su adecuación al gusto de la agencia, donde se termina haciendo lo que ellas disponen. No en balde hay tan pocos recursos para la producción teórica, a veces me parece que las agencias nos ven solamente como aplicadores de las propuestas y políticas inteligentes que ellos sí tienen derecho a pensar en el llamado primer mundo.

El mantenimiento de la dignidad es fundamental para que las relaciones de cooperación, aun con su asimetría intrínseca, pueda efectivamente servir para que las mujeres podamos adquirir mayor poder y autonomía. Se debe también diferenciar claramente un proyecto que nosotras queremos llevar adelante de una contratación como consultoras de un proyecto de otros. En ese caso se establece una relación laboral solamente.

El poder obtener recursos de la cooperación internacional implica saber hacer proyectos adecuados a los variados requerimientos, establecer relaciones con quienes deciden sobre el otorgamiento o no de la cooperación, aprender a negociar, tener capacidad de administrar recursos humanos y financieros, obtener productos demostrables y a veces, medibles, y redactar los informes exigidos.

Esos saberes no pueden estudiarse en la Universidad y algunos de ellos son difícilmente transmisibles, aunque no imposible. Pero tantos saberes necesarios ha llevado a una concentración de poder en las mujeres que cuentan con conocimientos, relaciones y experiencias de financiamiento, dentro de las mismas iniciativas de mujeres.

Al igual que en otros ámbitos de poder, como

los partidos políticos, la ubicación y el rol que a una le toca cumplir determina en gran medida su visión. En unos talleres sobre participación política de las mujeres se hizo evidente que quienes tenían una visión moralista del poder, considerándolo como algo negativo, eran las mujeres sin poder en los respectivos partidos políticos. En tanto que las mujeres que ocupaban cargos tendían a considerar que el poder político era imprescindible para transformar la condición subordinada de las mujeres⁹.

Si las mujeres dicen querer tener poder para cambiar la cultura autoritaria, entonces es sumamente importante que los mecanismos utilizados con el poder de dar y recibir cooperación entre mujeres pueda ser ejemplo de democracia y transparencia. El poder sobre los recursos exige también a quienes deciden sobre él en las instituciones del primer mundo, estar bien informadas acerca de sus contrapartes conocidas y posibles, a efectos de poder evaluar en beneficio de las mujeres.

Debemos considerar que al haber poder en la cooperación y sobre todo por lo limitados que son los recursos, la competencia por ellos ha sido también fuente de conflictos entre mujeres con objetivos similares. Para poder canalizar positivamente esos conflictos, debemos reflexionar y debatir constantemente sobre nuestras ideas y nuestras prácticas, pues existe el riesgo de reproducir nosotras mismas, viejas matrices que decimos querer transformar.

Finalmente, es fundamental apostar a la democracia y a poder realizar cada vez en mayor medida, nuestros proyectos con recursos locales. Nuestro empresariado es aún insensible y no contamos con fundaciones locales que apoyen proyectos de mujeres. La necesaria reforma del Estado puede llevar a destinar recursos de los y las contribuyentes a la lucha contra la discriminación de género. Para eso es fundamental, aparte de una racionalización de los recursos estatales, de la necesaria descentralización, la incorporación

como prioridad de la lucha contra la pobreza, la ignorancia y las desigualdades en los Planes Nacionales de Desarrollo, todas ellas tareas en las que debemos participar como ciudadanas activas.

Referencias

- 1 Esta ponencia fue preparada en base a otra que fue presentada en el Foro "Mujer, poder político y desarrollo", organizado por el Ministerio de Asuntos Sociales de España, a través del Instituto de la Mujer. En Sevilla del 8 al 11 de setiembre de 1992. La misma encaraba el problema del poder femenino y la cooperación a nivel latinoamericano, en tanto que la presente es una síntesis de la ponencia presentada en el segundo congreso de ONG's: "Mujer y Desarrollo" en marzo de 1993 se concentra principalmente en el caso paraguayo.
- 2 El Desarrollo Sustentable, transformación productiva, equidad y medio ambiente, CEPAL y Desarrollo Humano, Informe de Desarrollo Humano, 1992, PNUD.
- 3 Judith Astellarra Bonnoni, "Las Mujeres en América Latina: una aproximación teórica", en Regina Rodríguez (Editora), Las mujeres en América Latina, una aproximación necesaria, Barcelona, 1990, pag. 20.
- 4 Ver informes nacionales de los 34 países americanos presentados en la Conferencia Interamericana -Democracia en las Américas: La mujer y el proceso de toma de decisiones, de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), realizada en Buenos Aires, Argentina, entre el 24 y el 28 de agosto de 1992.
- 5 Ministerio de Justicia y Trabajo, Informe inicial por el estado parte de conformidad con el artículo 18 de la Convención, Asunción, 1992.
- 6 Line Bareiro, **Mujer, cooperación política y solidaridad**, ponencia presentada en el Foro Mujer y Desarrollo en América Latina, reunido en Madrid del 3 al 8 de junio de 1989, CDE, pag. 7 (mimeo).
- 7 Dieter Nohlen y Mario Fernández Baeza, "Cooperación y Conflicto, conceptos y procesos en la Cuenca del Plata", en Nohlen, Fernández, Bareiro, **Kooperation und Konflikt im La Plata Becken**, Saarbrücken, 1986, pp. 58-59.
- 8 Fue Branca Moreira Alves quien me narró la historia de UNIFEM, relacionada al Foro Paralelo de Mujeres realizado en México en 1975, que fue el año internacional de la mujer.
- 9 Varias autoras **¿Un poder distinto desde las mujeres?**, ¿Existe el poder democrático? y De poder...podemos, cuadernillos de la serie Participación Política de las Mujeres, CDE-Solidaridad Internacional, Asunción, 1991.