

“Coherencia de políticas para el desarrollo y género: deconstruyendo los discursos desde una perspectiva feminista”¹

Julia Espinosa Fajardo

Universidad Complutense de Madrid

jepinosafajardo@yahoo.es

Resumen

La coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) se ha conformado en los últimos años en una prioridad dentro de la agenda internacional de desarrollo y así ha sido también asumida por la Cooperación Española. Similar tendencia se observa en relación a la igualdad de género que, desde la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas (Beijing, 1995), se ha reconocido a escala internacional como un prerequisite para el desarrollo y que la política de la Cooperación Española define como un elemento central desde la Ley de Cooperación Internacional 23/98. Ahora bien, ¿hasta qué punto la Cooperación Española apuesta por impulsar un desarrollo internacional pro equidad de género en línea con su compromiso con la CPD? En la presente comunicación se analizan los diferentes discursos sobre desarrollo e igualdad de género existentes en la política de la Cooperación Española poniendo el foco en el período 2008-2012 y los cambios acaecidos con el cambio de un Gobierno socialista a un Gobierno popular atendiendo, en el caso concreto de la igualdad de género, tanto a discursos como a la praxis. Con ello, se muestran las inconsistencias existentes en los compromisos con el desarrollo y la igualdad de género así como sus implicaciones en relación a la promoción de la CPD.

¹ La presente comunicación se nutre de la investigación “Coherencia de políticas para el desarrollo y género” llevada a cabo por Julia Espinosa Fajardo y Begoña Gallardo García para la Plataforma 2015 y más con financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el marco del Convenio de Educación para el Desarrollo 10-117 “Investigación aplicada, comunicación social y participación ciudadana para el desarrollo humano, mediante la promoción de la coherencia de políticas públicas basadas en los Derechos Humanos, en la equidad de género, en el respeto al medio ambiente y en el comercio responsable”. Dicha investigación, desarrollada entre septiembre de 2012 y julio de 2013, será publicada al completo por la Plataforma 2015 y más en el último trimestre de 2013.

Nota biográfica de la autora

Julia Espinosa Fajardo es socióloga y doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). En sus diez años de experiencia profesional, su actividad se ha vinculado a la investigación, la evaluación de políticas públicas y la formación en materia de desarrollo internacional e igualdad de género. En la actualidad, participa como investigadora de la UCM en el proyecto europeo GENOVATE (*Transforming Organizational Culture for Gender Equality in Research and Innovation*) y es coordinadora del curso Experta/o Universitaria en Género y Cooperación Internacional de la Universidad de Sevilla.

Palabras clave: coherencia de políticas para el desarrollo, desarrollo, igualdad de género, Cooperación Española.

INTRODUCCIÓN

En el actual contexto de globalización y crisis internacional, estamos asistiendo a la emergencia de un mundo multipolar caracterizado por una cada vez mayor heterogeneidad de los países del Sur y un aumento de la brecha entre los países más ricos y más pobres (Alonso, 2012). En este escenario y de acuerdo con la experiencia internacional, el avance en términos de desarrollo no pasa sólo ni fundamentalmente por las políticas de ayuda sino que requiere de políticas más integrales y coordinadas. Así ha sido reconocido por diferentes instituciones y organizaciones internacionales —tales como ONU, OCDE, UE y CONCORD— que han subrayado la necesidad de una mayor interrelación entre la política de ayuda y el resto de las políticas con impactos en el desarrollo. En esta dirección, han comenzado a apostar por el impulso de una mayor coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) definida ésta como la integración de la perspectiva de desarrollo en “las políticas estatales —tanto domésticas como internacionales— de los diferentes países” (Millán, 2011 en Millán et al., 2012: 19)².

² Diferentes son las publicaciones que han aparecido en los últimos años en relación a la coherencia de políticas para el desarrollo. Entre ellas, cabe destacar Millán (2013), Millán et al. (2012), Millán (2012), Olivie (2012), Olivie y Sorroza (2006), Alonso et al. (2010) y OCDE (2001). En materia específica de CPD y género cabe destacar la publicación de Floro y Hoppe (2005).

Por otra parte, tal y como la comunidad internacional reconoció en la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres (Beijing, 1995), el avance hacia un mayor desarrollo requiere de forma previa de progresos en términos de igualdad de género. En este sentido, la apuesta por la CPD ha de venir acompañada por una atención sistemática a las causas estructurales de la desigualdad de género y por el establecimiento de medidas específicas que impulsen una mayor igualdad entre mujeres y hombres en las acciones de promoción del desarrollo internacional (Floro y Hoppe, 2005). Por tanto, la CPD ha de entenderse como la atención sistemática a los compromisos internacionales relativos al desarrollo —entre ellos los vinculados a la igualdad de género— en el ciclo de las diferentes políticas de un Estado.

En el caso del Estado español, la centralidad de la CPD y de la igualdad de género ha sido reconocida con la firma de diversos compromisos internacionales sobre desarrollo y género así como en diferentes marcos de referencia estatales. En concreto, a escala estatal, la CPD aparece recogida en la Ley de Cooperación Internacional 23/98 y, con mayor fuerza, desde el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012). Por otra parte, el compromiso con la igualdad de género queda plasmado fundamentalmente en la Constitución Española así como en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. En materia de desarrollo internacional, además, el *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011)* establece por primera vez un eje, el número 11, relativo a Política Exterior y Cooperación para el Desarrollo.

Ahora bien, a pesar de estos discursos en favor de la CPD y la igualdad de género, el momento actual de crisis financiera, de políticas de austeridad y de fuertes ataques a las políticas de igualdad pone en riesgo los avances alcanzados a este respecto. En la presente comunicación se analiza —en el período 2008-2012— el tipo de desarrollo promovido desde la Cooperación Española en su compromiso con la CPD y los contenidos de género abordados al impulsar la igualdad de género. El objetivo es analizar los cambios acaecidos entre el Gobierno socialista de 2008-2011 y el actual Gobierno popular para poner de manifiesto la elasticidad de los conceptos desarrollo e igualdad de género, las inconsistencias entre discurso y praxis y las implicaciones en términos de la CPD promovida. Para ello, esta comunicación estudia -utilizando el

“análisis crítico de marcos”³- las diferentes comprensiones del desarrollo y las distintas visiones sobre la igualdad de género presentes en los documentos oficiales de la política española de cooperación internacional⁴. Este análisis es acompañado por un estudio de los cambios en la práctica política que ya se observan en términos de distribución de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y ubicación de las cuestiones de género en el organigrama de la Cooperación Española.

Estos contenidos se presentan organizados en dos secciones y un apartado de conclusiones. En la primera sección, se exponen las transformaciones manifiestas en los discursos sobre desarrollo en la Cooperación Española en el período 2008-2012 y se subrayan algunas contradicciones detectadas en los mismos en términos de coherencia de políticas para el desarrollo. En la segunda, se profundiza en los cambios en el discurso sobre la igualdad de género, por una parte, y en la AOD dirigida a sectores críticos de género y en la relevancia institucional del género, por otra. La finalidad, igualmente, es reflejar las inconsistencias en relación a la CPD. En las conclusiones, por último, se sintetizan las implicaciones de estos discursos y praxis en relación al compromiso con la CPD.

³ El “análisis crítico de marcos” se concibe “como el estudio de los “marcos interpretativos” de política tal y como se utilizan en la (re)construcción y negociación de la realidad por parte de los actores sociales y políticos en sus respectivos discursos” (Bustelo y Lombardo, 2007: 20). En este sentido, el “análisis crítico de marcos” se centra en el estudio de los diversos discursos políticos existentes dentro de la comunidad política y contribuye a poner al descubierto la diversidad y la competencia entre las interpretaciones de los problemas públicos así como la inconsistencia de las políticas públicas.

En el anexo 1 pueden encontrarse las preguntas guía utilizadas para llevar a cabo el “análisis crítico de marcos” que han puesto el foco en el diagnóstico y el pronóstico. Las diferentes dimensiones analizadas en estas preguntas se han construido a partir de una revisión sistemática de la bibliografía existente sobre género y desarrollo que, a su vez, ha sido completada por los temas emergentes en la lectura de los documentos oficiales analizados. Entre las referencias clave en materia de género y desarrollo, cabe destacar: García Prince (2008), Cornwall et al. (2007), Benería (2005), Cirujano Campano (2004), Rist (2002), Miller y Razavi (1999), Kabeer (1998), Moser (1995), Boserup (1993) (1970) y Ostergaard (1991).

⁴ En el anexo 2 pueden consultarse los diferentes documentos analizados.

I. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL... ¿PARA QUÉ DESARROLLO?

El desarrollo ha constituido el objetivo político declarado de la Cooperación Española desde sus primeras actuaciones a comienzos de los años ochenta. Ahora bien, al igual que sucede con la igualdad de género, el concepto de desarrollo es un concepto polémico y complejo que no cuenta con una única interpretación y donde suelen confluir intereses en competencia. A escala internacional, desde las diferentes cumbres internacionales de Naciones Unidas en la década de los noventa del siglo pasado, existe un compromiso comúnmente acordado con el desarrollo humano y sostenible. Así queda reflejado en el caso español en la Ley de Cooperación Internacional 23/98 —marco normativo de referencia por excelencia— que concibe el desarrollo como desarrollo humano vinculado a la reducción de la pobreza y el hambre, a la equidad de género, a la mejora de las condiciones educativas y sanitarias, entre otras dimensiones. En concreto, la ley expresa la voluntad de “promover un desarrollo humano global, interdependiente, participativo, sostenible y con equidad de género basada en la defensa y promoción de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, la paz y la democracia” (BOE, 1998: 22.758). En este sentido, se asume en el discurso un enfoque multidimensional del desarrollo, que reconoce la interdependencia entre las personas, que pone el foco en el disfrute de los derechos por parte de mujeres y hombres y que promueve un modelo de crecimiento económico sostenible y equitativo, entre otras cuestiones.

Ahora bien, si centramos el análisis en nuestro período de estudio —2008-2012— y en los documentos oficiales de la cooperación elaborados en estos años, se observan algunos matices de interés a poner de manifiesto en cuanto a las visiones del desarrollo. En cuanto al III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, éste se encuentra en línea con los avances realizados con la entrada del Gobierno socialista en el II Plan Director 2005-2008. En este sentido, frente al énfasis de comienzos de la década en la erradicación de la pobreza entendida como carencia de bienes e ingresos, la política de cooperación pone especial énfasis en el carácter multidimensional del desarrollo y en la necesidad de ampliar derechos, oportunidades y capacidades de la población más desfavorecida. Así, promueve un desarrollo humano y sostenible, la erradicación de la

pobreza y el ejercicio pleno de los derechos al tiempo que se apuesta por un desarrollo más integral y coherente desde una visión cosmopolita (MAEC, 2009).

En una línea similar, el discurso del IV Plan Director —de cara al escenario post-2015 y en línea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio— articula una comprensión multidimensional del desarrollo reafirmando los enfoques de desarrollo incorporados en los dos anteriores Planes Directores y que se presentan en el siguiente cuadro.

Enfoques de una política para el desarrollo humano recogidos por el IV Plan Director

- Enfoque de Desarrollo Humano y de las Capacidades. El ser humano en el centro.
- Enfoque Basado en Derechos Humanos: el desarrollo como pleno ejercicio de todos los DDHH.
- Enfoque de Género en Desarrollo. igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.
- Enfoque de Desarrollo Sostenible: los derechos presentes y futuros.
- Enfoque de gestión orientada a resultados.
- Enfoque inclusivo.
- Enfoque de proceso. El desarrollo como proceso de aprendizaje.
- Eficacia en el desarrollo, más allá de la eficacia de la ayuda.

Fuente: MAEC (2012).

Además, desde una visión cosmopolita, el IV Plan Director hace referencia a los Bienes Públicos Globales y el impulso de dimensiones como la gobernanza democrática, la participación ciudadana, los Derechos Humanos, la seguridad alimentaria o el crecimiento económico inclusivo. Sin embargo, y en contraposición a esto, en el IV Plan Director también queda reflejado el carácter economicista de las relaciones con los países en desarrollo, priorizando la vertiente comercial de la política exterior, a través de la promoción de la Marca España y de la participación de entidades privadas para la generación de crecimiento y entornos que ayuden a la superación de la crisis en nuestro país (MAEC, 2012).

A este respecto, en el III Plan Director 2009-2012 ya se enfatizaba la importancia del crecimiento económico y el capital privado para la promoción del desarrollo como aspectos clave para la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones vida de los más desfavorecidos (MAEC, 2009). En esta línea, el documento “Cooperación empresarial para el desarrollo” —también elaborado durante el Gobierno socialista de

2008-2011— concebía a las empresas como agentes clave para contribuir a crear empleo decente y para favorecer “la capacitación y el fortalecimiento de capacidades a nivel local” (MAEC, 2011: 2). Empero, es con el IV Plan Director —del actual Gobierno popular— cuando la cooperación se liga más directamente a la internacionalización de la empresa y la promoción de una imagen-país. Así, sostiene que:

“la imagen de cualquier país –su “marca”– actualmente refleja percepciones vinculadas a una diversidad de factores. Entre estos factores, uno que ha adquirido creciente importancia en los últimos años es la Ayuda Oficial al Desarrollo, pues es un indicador no sólo de la solidaridad internacional de su población con los países más pobres del mundo, sino que también es una manera de proyectar ese país en la comunidad internacional, reforzando su credibilidad. La Cooperación Española trabajará por potenciar las relaciones con otros países en las que confluyan los intereses estratégicos de España con las responsabilidades globales” (MAEC, 2012: 40).

En este sentido, se observa una clara apuesta por el impulso del sector privado de cara a promover el desarrollo y la erradicación de la pobreza con visiones similares a las presentes en el I Plan Director aprobada por el Gobierno popular en 2001 (MAEC, 2012 y MAE, 2001). Así, el discurso de la política española de cooperación vuelve a estar fuertemente asociado a objetivos de política exterior y promoción comercial siguiendo la tendencia internacional en cuanto a la importancia del crecimiento y el papel del sector privado en el desarrollo.

Por otra parte, el nuevo énfasis en la AOD como instrumento para potenciar la imagen-país que beneficie a la recuperación económica y el énfasis puesto en la cooperación económica y financiera lleva a entender la cooperación al desarrollo como un instrumento útil para los intereses nacionales y que, además, aparecen ligados a la promoción de la empresa española.

En este sentido, desde las organizaciones de la sociedad civil, se denuncia que el IV Plan Director la Cooperación Española deja de poner en el centro la lucha contra la pobreza y gira su mirada hacia un desarrollo que apuesta por potenciar las relaciones económicas con determinados países según intereses estratégicos de España, por fórmulas de ayuda reembolsable a través del FONPRODE y por una mayor apertura para la participación empresarial española en el sector de la cooperación al desarrollo

internacional (CONGDE, 2012). A este respecto, si bien se mantiene un discurso de promoción del desarrollo humano y sostenible, la orientación de la cooperación —en un momento además de fuerte recorte presupuestario de la AOD⁵— y el énfasis en la internacionalización de la empresa española —también promovido desde la Marca España (Escuela Diplomática, 2012)— están generando que el concepto se vacíe de su contenido original. En efecto, se plantean muchas contradicciones en términos de CPD al intentar promover el desarrollo humano en países del Sur poniendo el énfasis en los intereses del Estado español y, en concreto, de las empresas españolas. La difícil combinación de intereses cosmopolitas con otro tipo de intereses —políticos y empresariales— parece reflejar un uso cosmético del desarrollo humano y sostenible como objetivo político. Además, en tanto que la política de cooperación tiene como finalidad promover un mayor desarrollo internacional, hace que nos cuestionemos hasta qué punto esta política está siendo utilizada para fines —el desarrollo del Estado español y las empresas españolas— que no le son propios y está desatendiendo su objetivo central. En el actual escenario, por tanto, el impulso de la CPD parece estar centrado más en el desarrollo del Estado español y las empresas españolas —como salida a la crisis— que en una visión amplia sobre los problemas del desarrollo a escala internacional.

II. LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO: ENTRE EL DISCURSO Y LA PRAXIS

La igualdad de género en la política española de cooperación aparece definida como principio del desarrollo y como una de las prioridades sectoriales ya en la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE, 1998). Sin embargo, no es hasta el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 —con la primera legislatura del Gobierno de Rodríguez Zapatero— cuando se adopta el denominado “enfoque de género en desarrollo”⁶ (enfoque GED) identificando la equidad de género como

⁵ Según datos del Comité de Ayuda al Desarrollo, la AOD española en 2012 cayó un 50% en relación a 2011 y constituyó el 0,15% de PIB frente al 0,7% reclamado internacionalmente situándose en cifras de principios de los ochenta. Esta información ha sido obtenida a través de la siguiente página web: <http://www.oecd.org/dac/stats/>

⁶ El “enfoque género en desarrollo” vincula la desigualdad de género con las múltiples y entrelazadas causas que crean una relación desigual entre los sexos así como la discriminación de las mujeres en

prioridad horizontal; estableciendo un sector específico de “género y desarrollo”; y atendiendo a la desigualdad de género a lo largo de todas líneas de acción propuestas (MAEC, 2005). A diferencia del Plan Director anterior, no se trata de que mujeres y hombres tengan sólo las mismas oportunidades sino que también cuenten con los mismos derechos, libertades, alternativas y responsabilidades. En este sentido, en el discurso se pasa de promover la igualdad de oportunidades a impulsar la promoción de la equidad de género comprendida ésta como un requisito para el desarrollo y la paz. Asimismo, el foco no se dirige de forma exclusiva a la discriminación de las mujeres sino a las desigualdades estructurales de género.

En la misma línea, la “Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española” (MAEC, 2007) asume como objetivo general la promoción del pleno ejercicio de los derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres como forma directa de incidir en la reducción de la pobreza. Para ello, considera central potenciar la institucionalización del enfoque de género, trabajar el *mainstreaming* de género en las otras prioridades horizontales y promover el pleno ejercicio por parte de las mujeres de sus derechos económicos, sociales, sexuales y reproductivos, civiles, políticos y culturales. Se pone el foco, por otra parte, en la igualdad formal, la igualdad real, la participación política de las mujeres y su empoderamiento.

Ahora bien, ¿qué sucede en nuestro período de estudio, entre 2008 y 2012? ¿Se observan cambios entre la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero (2008-2011) y el primer año de Gobierno popular? A continuación, se realiza un análisis de los documentos oficiales de referencia relativos a la Cooperación Española en este período que muestra los contenidos de género abordados en la promoción de la igualdad. Justo después, se presentan algunos datos clave relativos a la ubicación del género en el organigrama de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la AOD dirigida a sectores críticos de género como la salud sexual y reproductiva así como las instituciones y organizaciones de mujeres.

ámbitos como la familia, el mercado laboral formal, la política, la cultura, la sexualidad, entre otros. Influidos por las diversas aportaciones feministas que desde los años setenta proponen como categoría de análisis el “género”, este enfoque deja de centrar su atención en las “mujeres” como variable analítica en las políticas de desarrollo (Espinosa Fajardo, 2011; Kabeer, 1998; y Moser, 1995).

II.1. *La igualdad de género: convivencia de discursos con efectos contradictorios*

A grandes rasgos, a través del III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012), en la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero se mantiene la estrategia empleada en el anterior plan de promoción de la igualdad y se incide en la necesidad de seguir avanzando en la promoción del *mainstreaming* de género y en el empoderamiento de las mujeres para contribuir a una igualdad real. En este momento, el “enfoque GED” además aparece reforzado en su parte operativa con los contenidos de la Eficacia de la Ayuda en consonancia con los principios operativos de la Declaración de París, recuperando además el enfoque de Derechos Humanos de las mujeres como la mejor forma para luchar contra la pobreza (MAEC, 2009).

Respecto al último Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016), elaborado con el actual Gobierno popular, éste identifica entre sus ocho orientaciones generales una específica —la número 5— centrada en “promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género”. En concreto, el Plan reconoce que “la crisis económica tiene un impacto especialmente negativo para las mujeres, en términos de acceso efectivo a recursos y a derechos fundamentales” y “la feminización de la pobreza y la discriminación contra las mujeres sigue siendo universal e incuestionable” (MAEC, 2012: 26). Para avanzar en materia de igualdad, propone impulsar la transversalización del “enfoque GED” y define tres niveles de actuación: líneas para la igualdad formal, líneas para la igualdad real y acciones específicas para el empoderamiento de las mujeres.

Por una parte, las líneas para la igualdad formal persiguen la adecuación de los marcos normativos para avanzar en el cumplimiento de los derechos económicos, laborales, sociales y culturales de las mujeres así como en materia de derechos sexuales y reproductivos y políticos. Por otra, las líneas para la igualdad real promueven el fortalecimiento de la gobernabilidad y la integración de procesos regionales. Por último, las acciones específicas para el empoderamiento priorizaran el fortalecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres de la sociedad civil y establece líneas específicas para paliar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres y las niñas. Entre las acciones específicas destacan aquéllas orientadas a paliar “discriminación y vulnerabilidad de las mujeres en la economía y el trabajo, especialmente en lo referente a la economía de los cuidados, la situación de las

trabajadoras del hogar, la economía informal y las mujeres en las áreas rurales” (MAEC, 2012: 27).

No obstante, a pesar de este importante reconocimiento de la igualdad de género como contenido clave de la Cooperación Española en línea con los compromisos internacionales asumidos al respecto, las mujeres también son consideradas —desde un enfoque de la eficiencia⁷— como agente clave para generar crecimiento económico con su participación activa en el mercado laboral formal. Así, en el nuevo Plan Director, se propone propiciar que “los sectores más empobrecidos, especialmente las mujeres, se integren más intensamente en las actividades generadoras de renta y riqueza” (MAEC, 2012: 23). A este respecto, la promoción de la igualdad de género desde este enfoque —como diversas académicas feministas subrayan— corre el riesgo de convertirse en un arma de doble filo que lleve a potenciar los múltiples roles de las mujeres y niñas en tanto que agentes clave para el crecimiento económico y genere, de este modo, una sobrecarga laboral en las mismas. Este tipo de práctica, además, puede sacar de la población objetivo a los hombres y niños obviando su importante papel en el avance hacia la igualdad de género y olvidando que el problema de la desigualdad de género se enraíza en relaciones de poder desiguales entre mujeres y hombres (Cirujano, 2005; y Moser, 1995).

Paralelamente, el impulso de este tipo de medidas también pone de manifiesto la elasticidad del concepto de igualdad de género y las múltiples formas de entender y promover una mayor igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, muestra cómo acciones definidas como “acciones pro igualdad de género” pueden tener efectos divergentes e incluso pueden —sin perseguirlo— contribuir a mantener y/o acentuar las desigualdades estructurales de género. A este respecto, la convivencia de dos discursos —uno más cercado al enfoque GED y otro al enfoque de la eficiencia— puede generar que la Cooperación Española con sus diferentes acciones genere efectos contradictorios en relación a la promoción de la igualdad de género. Esta inconsistencia en el impulso de la igualdad, por otra parte, también se ve afectada por la praxis política en términos de AOD y ubicación del género en el organigrama que a continuación se expone.

⁷ El enfoque de la eficiencia —también denominado estrategia de la eficiencia— equipara las desigualdades de género con la desigualdad económica. Asume, en este sentido, que la incorporación de las mujeres al mercado laboral incrementa la posición social y económica de las mujeres así como que deriva en equidad para las mujeres. Además, considera que un desarrollo más eficiente y más efectivo pasa por la incorporación de las mujeres como sujeto económicamente activo (Moser, 1995).

II.2. *El compromiso con la igualdad de género en la encrucijada*

Como se acaba de subrayar, la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género se reconoce como uno de los objetivos fundamentales de la Cooperación Española centrándose en la feminización de la pobreza, la discriminación contra las mujeres y la transversalización del enfoque de género. Sin embargo, este discurso comienza a evaporarse en la práctica ante la débil institucionalización del género en la Cooperación Española y un Gobierno que no considera la igualdad de género como un contenido central de su política⁸.

Así se pone de manifiesto en la escasa centralidad de la igualdad de género en la Cooperación Española en la presente legislatura. Reflejo de ello es la pérdida de ubicación de los contenidos de género en el organigrama de la AECID. De hecho, con la reforma del Estatuto de la AECID en 2012, la Dirección de Cooperación Sectorial, de Género y ONGD pasa a denominarse Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera. Asimismo, se suprime el Departamento de Cooperación Sectorial y de Género y éste pasa a denominarse exclusivamente Departamento de Cooperación Sectorial (BOE, 2012). Si bien continúa la Unidad de Género —dependiente del Departamento de Cooperación Sectorial de esta Dirección—, la nueva denominación revela un cambio formal en la posición de los contenidos de género en relación a los temas prioritarios en cooperación.

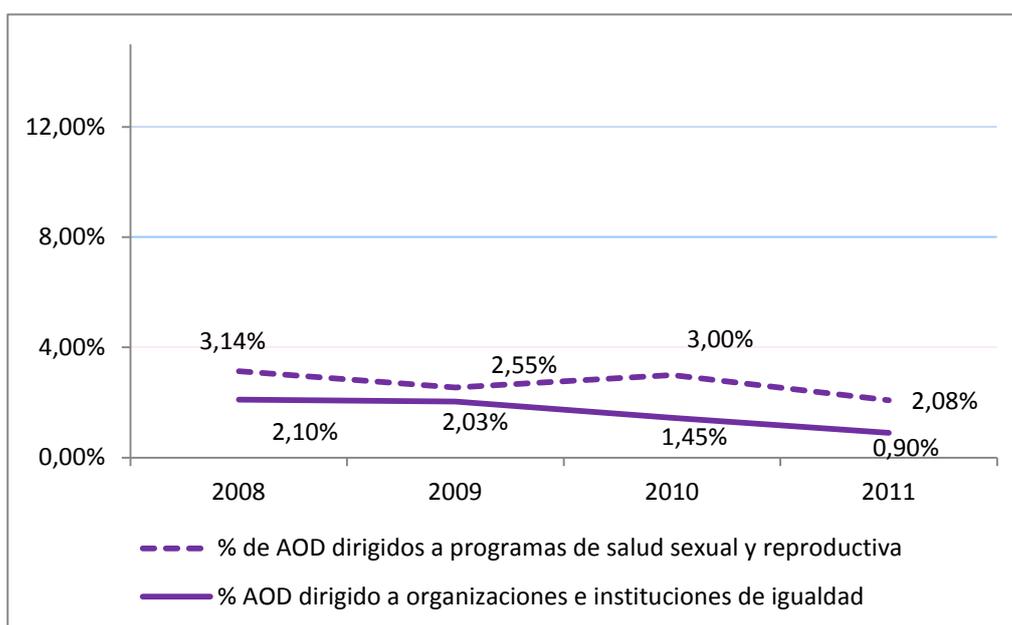
Por otra parte, en cuanto al presupuesto dirigido a cuestiones de género, como puede verse en el siguiente gráfico, en el período analizado se observa una caída de los fondos destinados tanto a programas de salud sexual y reproductiva como a organizaciones e instituciones de igualdad en relación al total de la AOD⁹. Independientemente del recorte general de la AOD en este período, la ayuda destinada a salud sexual y reproductiva ha pasado de conformar un 3,14% del total de la AOD en

⁸ El artículo “España también recorta en igualdad” (Fernández-Layos, 2013) recoge los principales recortes que se están realizando a escala estatal en materia de igualdad de género revisando cómo afecta esto a las maquinarias de igualdad y cuáles son los principales retrocesos legislativos. Tal y como se expone en el mismo, según diversas organizaciones sociales y feministas, el Estado español estaría vulnerado con esta actuación todo principio de equidad y justicia social suscrito tanto en su Constitución y legislación nacional como en los acuerdos internacionales firmados. Puede consultarse este artículo en: <http://www.diarioatlantida.com/igualdad/espana-tambien-recorta-en-igualdad>

⁹ Se han seleccionado este sector y subsector del CAD dada su vinculación a los contenidos de género y la debilidad del “marcador de género” en tanto que se elabora con la información proporcionada por los Estados sobre la inclusión de género en su AOD.

2008 a un 2,08% en 2011¹⁰. Mayor caída se observa en la AOD dirigida a organizaciones e instituciones de igualdad que en 2008 recibían el 2,10% del total de la AOD y en 2011 el 0,90%. Así, en términos relativos, se ha recortado aproximadamente un tercio de los fondos destinados a salud sexual y reproductiva y más de la mitad de la ayuda dirigida a organizaciones e instituciones de mujeres.

Gráfico. AOD española dirigida a programas de salud sexual y reproductiva y a organizaciones e instituciones de igualdad. Porcentaje sobre total de AOD española, 2008-2011.



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del CAD¹¹.

En línea con estos recortes, el cierre de la oficina ONU Mujeres en el Estado español a finales de 2012 y la no financiación de la Red de Mujeres Africana y Españolas —donde participaban unas 1.500 personas y organizaciones de España y más de 50 países africanos— reflejan también esta menor apuesta por un sector estratégico como la igualdad de género.

Asimismo, los recortes en materia de género pueden poner en peligro la implementación eficaz de las directrices de género para la programación operativa elaboradas desde la Unidad de Género de la AECID así como del conjunto de

¹⁰ Los datos sobre AOD española por sectores y subsectores sólo están disponibles hasta 2011. No existe información específica al respecto ni de la ayuda ejecutada en 2012 ni de los compromisos para 2013.

¹¹ Pueden consultarse estas cifras en: <http://www.oecd.org/dac/stats/>

herramientas y listas de chequeo definidas por esta misma unidad para seguir avanzando en la transversalización del enfoque de género en los marcos de asociación país, en sectores específicos y en el trabajo con las ONGD. En concreto, la caída de fondos destinados a género supone un limitante para establecer y mantener estructuras y mecanismos de gestión que faciliten una incorporación efectiva de los contenidos de género en la gestión, seguimiento y evaluación de la ayuda española así como una mayor coordinación de actores y actoras en materia de género y desarrollo.

Por otra parte, la reducción de AOD dirigida a instituciones y organizaciones de mujeres tiene una implicación significativa para el avance hacia la construcción de una agenda de cooperación que incluya los contenidos críticos de género. Como señala Kabeer, resulta fundamental apoyar la agencia transformadora de las mujeres lo que supone aumentar la capacidad de las mujeres para “preguntar, analizar y actuar sobre las estructuras patriarcales que constriñen sus vidas” (2005: 15). Asimismo, hay que destacar que la incorporación de contenidos de género sin incluir las voces de las mujeres conduce a una descontextualización de las políticas y el fin de las iniciativas destinadas específicamente a la igualdad de género, lo cual es perjudicial para los intereses de las mujeres en los países en donde la segregación de género extrema requiere que estas cuestiones sean abordadas de forma específica (Mukhopadhyay, 2007).

En este escenario, como diversos actores y actoras nacionales e internacionales señalan, los recortes y estrictos programas de austeridad están poniendo en riesgo las acciones de cooperación y las perspectivas de avanzar en materia de desarrollo humano (PNUD, 2013 y CONGDE, 2012). Sin embargo, “no se trata únicamente de recortes y ajustes, que es lo que podemos ver en la superficie, sino de un cambio de modelo social en Europa que amenaza con dar al traste con derechos y logros sociales alcanzados y consolidados durante décadas”(Atienza y Hernández, 2012). En este sentido, el compromiso con la igualdad de género —mantenido en el discurso de cooperación del Gobierno popular como hemos expuesto— se encuentra altamente amenazado y más cuando en otros sectores ya se están tomando decisiones con fuertes impactos en los derechos y las vidas de las mujeres. Éste es el caso de la reforma de la ley del aborto así como de los recortes en materia de la ley de dependencia y en materia de salud pública que tienen un impacto mayor sobre la población femenina en tanto que responsable tradicional de los cuidados.

CONCLUSIONES

La política española de cooperación internacional revela, tal y como acabamos de exponer, una clara apuesta en el discurso por un desarrollo humano y sostenible al hilo de los compromisos internacionales firmados a este respecto. En este sentido, existe un reconocimiento del carácter multidimensional del desarrollo y éste se vincula con la reducción de la pobreza y el hambre, el disfrute de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, la equidad de género, la mejora de las condiciones educativas y sanitarias, entre otras dimensiones.

Así ha quedado de manifiesto tanto en la Ley 23/1998 como en los cuatro planes directores que han definido los objetivos formales de la cooperación desde comienzos de la década pasada. Sin embargo, en la política de cooperación internacional ha ido ganando peso, desde el III Plan Director, el crecimiento económico y la participación del capital privado como elementos clave para la promoción del desarrollo (MAEC, 2009). Además, con el IV Plan Director el impulso del desarrollo en países del Sur a través de la cooperación se ha vinculado directamente a la promoción de la Marca España y, con ella, a la internacionalización de la empresa española.

Estas tendencias reflejan, por una parte, la incorporación del sector empresarial como agente central de la cooperación al desarrollo que se está produciendo a lo largo de todo el planeta de forma paralela a la reducción de la AOD y que no está exenta de polémica dado su interés central por la rentabilidad económica. Por otra parte, la posición central de la Marca España y la internacionalización de la empresa muestra que la cooperación internacional para el desarrollo se está ligando a objetivos que no le son propios. Ambas cuestiones, como se señaló en páginas anteriores, ponen de manifiesto que la Cooperación Española está comenzando a orientarse a fines que no le son propios —intereses políticos y empresariales—. En este contexto, además, hace que nos cuestionemos sobre qué se promueve cuando se apuesta por la CPD en el IV Plan Director: ¿coherencia de políticas para el desarrollo de quién?

En cuanto a la igualdad de género, la Cooperación Española ha realizado avances sustantivos en la incorporación de los contenidos de género como elementos clave de la política. En este sentido, en los últimos diez años —y en concreto durante las dos legislaturas del PSOE— se produjeron importantes avances a escala discursiva adoptándose, a partir del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, el

enfoque de género en el desarrollo y la equidad de género como prioridad horizontal. Además, en este plan director y en el posterior relativo al período 2009-2012, el empoderamiento de las mujeres se liga a la promoción de las capacidades y derechos de las mujeres —incluyendo los derechos sexuales y reproductivos— y no como mero instrumento para generar eficiencia en el desarrollo. Y, además, se establece promover la inclusión de la perspectiva de género en todas las líneas de acción propuestas. Así, el énfasis se pone no sólo en combatir la discriminación contra las mujeres sino también en abordar las desigualdades estructurales de género desde las diferentes áreas de trabajo atendiendo tanto a la estrategia de empoderamiento de las mujeres como a la de *mainstreaming* de género (MAE, 2005 y MAEC, 2009).

En una línea similar, el último Plan Director —con una vigencia de 2013 a 2016— define la “promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género” como una de sus ocho orientaciones para contribuir al desarrollo, la erradicación de la pobreza y el disfrute de los derechos. Además, subraya la necesidad de seguir avanzando en la promoción de los derechos de las mujeres y su empoderamiento así como en la transversalización del enfoque GED. Ahora bien, el último plan director también enfatiza en las mujeres —desde un enfoque de la eficiencia— como agente clave para generar crecimiento económico con su participación activa en el mercado laboral formal (MAEC, 2012).

Las inconsistencias de apoyar estos dos enfoques —enfoque GED y enfoque de la eficiencia— suponen un freno para un avance eficaz en la promoción de la igualdad. Un freno que, además, se ve también acentuado por el serio descenso de la AOD destinada a sectores críticos de género y el cambio del género en el organigrama de la AECID. Todo ello revela las múltiples interpretaciones y estrategias para promover la igualdad así como la evaporación del compromiso de género en la práctica de la Cooperación Española. De igual modo, hace que se abran serias dudas sobre la incorporación de las cuestiones de género en la promoción de una CPD que, por otro lado, parece estar cada vez más vinculada a intereses del Estado español y las empresas españolas que a intereses de carácter cosmopolitas orientados a promover el desarrollo internacional.

REFERENCIAS

- Alonso, J.A. 2012. “From aid to global development policy”. *DESA Working Paper* No. 121.
- Alonso, J.A., Aguirre, P., Madrueño, R. y Millán, N. 2010. *Coherencia de políticas: Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Documento de Trabajo nº 42. Madrid: Fundación Carolina.
- Atienza, J. y Hernández, V. 2012. “Desmantelando el futuro. La cooperación internacional, al borde del abismo”, en *La realidad de la ayuda 2012*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- Benería, L. 2005. *Género, desarrollo y globalización. Por una ciencia económica para todas las personas*. Barcelona: Hacer Editorial.
- Boserup, E. 1993. 1970. *La mujer y el desarrollo económico*. Madrid: Minerva Ediciones.
- Bustelo, M. y Lombardo, E. 2007. “¿Qué hay debajo de la alfombra de las políticas de igualdad? Un análisis de “marcos interpretativos” en España y en Europa” en María Bustelo y Emanuela Lombardo (eds.) *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Madrid: Cátedra, Universitat de Valencia e Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Pp. 11-35.
- Cirujano Campano, P. 2005. *La estrategia demorada. Género y cooperación internacional en España*. Madrid: Editorial La Catarata.
- Cornwall, A., Harrison, E. y Whitehead, A. (Eds.) 2007. *Feminisms in Development. Contradictions, Contestations and Challenges*. Londres: Zed Books.
- Escuela Diplomática. 2012. *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España*. Colección Escuela Diplomática, nº 18. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Espinosa Fajardo, J. 2011. *La igualdad de género en la evaluación de la ayuda: los casos de la cooperación oficial británica, sueca y española*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/13206/>
- Fernández-Layos Fernández, A.L. 2013. “España también recorta en igualdad”, en *Diario Atlántida*. Disponible en: <http://www.diarioatlantida.com/igualdad/espana-tambien-recorta-en-igualdad>

- Floro, M. y Hoppe, H. 2005. *Engendering Policy Coherence for Development: Gender Issues for the Global Policy agenda in the year 2005*, Berlín: Fundación Friedrich Ebert. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/50085.pdf>
- García Prince, E. 2008. *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. El Salvador: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Kabeer, N. 2005. “Gender Equality and Women’s Empowerment: A Critical Analysis of the Third Millennium Development Goal”, en *Gender and Development*, 13, 1: 13-24.
- Kabeer, N. 1998. *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*, México D.F.: Paidós.
- Millán Acevedo, N. 2013. *Coherencia de políticas para el desarrollo: un cambio de mirada para la acción política de los gobiernos*. ICEI Paper. Madrid: UCM.
- Millán Acevedo, N. 2012. *Trasnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia*. Tesis doctoral inédita. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Millán, N., Santander, G., Aguirre, P. y Garrido, A. 2012. *La coherencia de políticas para el desarrollo en España*. Madrid: Editorial 2015 y más.
- Millán, N. 2011. “Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España”, en *Revista Sistema*, nº 220: 139-161.
- Miller, C. y Razavi, S. (Eds.) 1999. *Missionaries and Mandarins. Feminists Engagement with Development Institutions*. Londres: Intermediate Technology Publications and United Nations Research Institute for Social Development.
- Moser, C. 1995. *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*. Lima: Red Entre Mujeres y Flora Tristán Ediciones.
- Mukhopadhyay, M. 2007. ‘Mainstreaming gender or “streaming” gender away: feminists marooned in the development business’, en Andrea Cornwall, Elizabeth Harrison and Ann Whitehead (eds.) *Feminisms in Development: Contradictions, Contestations & Challenges*. Londres. Zed Books.
- OCDE 2000. *Governance and Coherence. The PUMA Mandate, the Challenge and the Concept*. París: OCDE.

- Oliví, I. 2012. *De la coherencia de políticas a la financiación global para el desarrollo: cómo superar el trabalenguas de la agenda política*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Oliví, I. y Sorroza, A. 2006. "Coherencia de políticas para el desarrollo: Aspectos conceptuales", en I. Oliví (Coord.) *Más allá de la ayuda: Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*. Barcelona: Ariel, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.
- Ostergaard, L. (Coord.) 1991. *Género y desarrollo*. Serie Documentos, nº 11. Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales.
- Rist, G. 2002. *El desarrollo. Historia de una creencia occidental*. Madrid: Ediciones La Catarata e IUDC.

ANEXO 1. MODELO DE PREGUNTAS GUÍA

Código

Título completo del texto

Fecha de publicación

Partido político en el Gobierno

Voz

Voces presentes y ausentes en el texto

- La Organización de las Naciones Unidas
- Las Instituciones Financieras Internacionales
- La Unión Europea
- El Estado español y sus instituciones específicas
- Los Estados del Sur y sus instituciones específicas
- Las organizaciones de la sociedad civil del Estado español
- Las organizaciones de la sociedad civil de los países en desarrollo
- Organizaciones feministas
- Las empresas de los países industrializados

- Las empresas de los países en desarrollo
- La Universidad y centros de investigación
- Otros

Diagnóstico

¿Qué se identifica como problema cuando se habla de desarrollo?

- Falta de crecimiento económico.
- Ausencia de atención a las necesidades sociales básicas.
- No impulso de las capacidades humanas.
- No respeto a los Derechos Humanos (económicos, sociales, culturales y medioambientales).
- Múltiples factores interrelacionados vinculados con elementos sociales, políticos, económicos, medioambientales, entre otros.

¿En qué medida el género se vincula con este problema?

- La igualdad de género no se vincula con el problema.
- La igualdad de género constituye un elemento más a considerar pero no central, ligado a los temas “sociales”.
- La igualdad de género se considera como un tema que atraviesa toda la problemática del desarrollo.

¿Qué dimensiones o temas críticos de género son incluidos en este diagnóstico?

- La división sexual del trabajo y los diferentes roles de género.
- El control y uso del cuerpo de las mujeres
- La participación de las mujeres y los hombres en espacios públicos y privados
- Las necesidades prácticas y las necesidades estratégicas de género.
- Los distintos usos del tiempo de mujeres y hombres.
- El distinto acceso a y control sobre recursos, beneficios y servicios por parte de mujeres y de hombres.
- Otros.

¿Qué dimensiones o temas críticos de género son excluidos en este diagnóstico?

- La división sexual del trabajo y los diferentes roles de género.
- El control y uso del cuerpo de las mujeres
- La participación de las mujeres y los hombres en espacios públicos y privados
- Las necesidades prácticas y las necesidades estratégicas de género.

- Los distintos usos del tiempo de mujeres y hombres.
- El distinto acceso a y control sobre recursos, beneficios y servicios por parte de mujeres y de hombres.
- Otros.

Pronóstico

¿Qué acciones se consideran necesarias para promover el desarrollo?

- Acciones centradas en la promoción del crecimiento económico.
- Acciones orientadas a la atención a las necesidades sociales básicas.
- Acciones relativas al impulso de las capacidades humanas.
- Acciones orientadas a promover el respeto de los derechos humanos (económicos, sociales, culturales y medioambientales).
- Acciones integrales que quieren atender a las múltiples y entrelazadas causas que explican la ausencia de desarrollo.

¿Quiénes se benefician de la política de cooperación al desarrollo?

- El Estado español, la población española y la empresa española.
- El Estado español, la población española, la empresa española y los países del Sur.
- Los países del Sur.

¿Qué papel tiene la igualdad de género en el seno de la política analizada?

- La igualdad de género no aparece en la política.
- La igualdad de género constituye un elemento más a considerar pero no central, ligado a los temas “sociales”.
- La igualdad de género como objetivo sectorial.
- La igualdad de género como objetivo transversal.
- La igualdad de género conforma parte del objetivo central.
- La igualdad de género como el objetivo central.

¿Qué estrategias se definen para promover un desarrollo pro-equidad de género?

- Estrategia centrada en la incorporación de acciones específicas para mujeres no ligadas con objetivos a más largo plazo y establecer medidas también para la población masculina.
- Estrategia de *mainstreaming* de género.
- Estrategia de empoderamiento de las mujeres.

¿Y qué acciones se impulsan en esta dirección?

- Acciones orientadas a fortalecer el rol reproductivo de las mujeres en tanto que su función natural
- Acciones que persiguen impulsar la integración activa de las mujeres en procesos predefinidos de desarrollo a través de acciones específicas para ellas.
- Acciones centradas en la reducción de las desigualdades estructurales de género enfocándose a mujeres y hombres.

¿Qué tipo de instrumentos y recursos para promover la igualdad se definen en las políticas señaladas?

- Ninguno
- Recursos económicos
- Recursos estructurales
- Personal

ANEXO 2. DOCUMENTOS OFICIALES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ANALIZADOS

- BOE. 2012. *Real Decreto 1424/2012, de 11 de octubre, por el que se modifica el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aprobado por Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, se adecuan otros órganos colegiados en materia de cooperación y se modifica el Reglamento del Instituto Cervantes, aprobado por Real Decreto 1526/1999, de 1 de octubre.*
- BOE. 1998. *Ley 23/1998 del 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo.*
- MAE. 2001. *I Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004.* Madrid: MAE-SECIPI.
- MAE. 2005. *II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.* Madrid: MAE-SECI.
- MAEC. 2012. *IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016.* Madrid: MAEC-SECI.
- MAEC. 2011. *Cooperación empresarial para el desarrollo. Instrumento de financiación de la Convocatoria Abierta y Permanente.* Madrid: MAEC.

- MAEC. 2009. *III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Madrid: MAEC-SECI.
- MAEC. 2007. *Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española*. Madrid: MAEC y SECI.