

Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 6

PRIMAVERA/VERANO 2000

SUMARIO

RELACIONES DE GÉNERO Y DESARROLLO

*La teoría feminista en las
Relaciones Internacionales*

I. RODRÍGUEZ

Género y Banco Mundial

C. REYES

*La AECl y la igualdad de género
en la AOD*

V. GALVANI

*Estrategia para la igualdad entre
los géneros*

I. LÓPEZ

*El empoderamiento en la cooperación
al desarrollo*

Evaluación con perspectiva de género

B. SIERRA

Pekín+5

P. CIRUJANO

*Recursos bibliográficos sobre género
y desarrollo*

A. DEL OLMO

OTROS TEMAS

*Cooperación para el desarrollo
de la UE: un exámen crítico*

J. A. SOTILLO

España y el otro Caribe

E. GUTIÉRREZ

*Propuestas para la
cooperación descentralizada*

A. PIQUERAS

El futuro de los créditos FAD

G. FANJUL

OTRAS SECCIONES

Reseña bibliográfica

Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 6

PRIMAVERA/VERANO 2000

Edita

Instituto Universitario de Desarrollo
y Cooperación (IUDC)
Universidad Complutense de Madrid
Donoso Cortés, 65-6ª
28015 Madrid

Consejo asesor

Presidente:
Antonio Fernández Poyato
Vocales:
Francisco Aldecoa Luzárraga
Celestino del Arenal Moyúa
Carlos Berzosa Alonso-Martínez
Louk de la Rive Box
Mª Emilia Casas Baamonde
Francesc Granell Triás
José Miguel Insulza Salinas
Alberto Navarro González
Guadalupe Ruiz-Giménez Aguilar

Consejo de redacción

Alfredo Arahuetes García
Maribel Castaño García
Noé Cornago Prieto
Alfonso Dubois Migoya
José Déniz Espinós
Felipe González A.
María A. González Encinar
Rafael Díaz-Salazar
Rafael Grasa Hernández
José Antonio Nieto Solís
Gustavo Palomares Lerma
Ignacio Soletto Martín

Dirección

L. Alfonso Gamó Rodríguez
José Ángel Sotillo Lorenzo

Colaboradores

Cecilia Carballo
Florencio Gudiño
Juan M. Toledano
Joaquín Tasso

Secretaría de redacción

Elena Pérez-Villanueva
del Caz

ISSN: 1137-8875
D.L.: M-21909-1997



IUDC - UCM

Presentación 3

**TEMA CENTRAL: RELACIONES
DE GÉNERO Y DESARROLLO** 7

La teoría feminista en las
Relaciones Internacionales 9
Irene Rodríguez

Género y el Banco Mundial.
Agenda después de Beijing 27
Carlos Reyes

La Agencia Española de Cooperación
Internacional y la igualdad de género en
la Ayuda Oficial al Desarrollo 43
Victoria Galvani

Empoderamiento y *mainstreaming*:
estrategias para la igualdad entre los géneros 59
Irene López

El empoderamiento en la cooperación
al desarrollo: dudas y reflexiones 85
Paloma Madrigal
Alexia Rahona
Ana Sánchez
Bea Stalenhoeef

Criterios para la evaluación con
perspectiva de género 95
Beatriz Sierra

Beijing +5: Hacia el cumplimiento de
los compromisos con las mujeres 113
Paula Cirujano

Una aproximación a los recursos bibliográficos básicos sobre género y desarrollo <i>Alicia del Olmo</i>	129
OTROS TEMAS	143
La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea: un examen crítico. <i>José Ángel Sotillo</i>	145
Reflexiones y propuestas para la cooperación descentralizada española. <i>Abel Piqueras</i>	159
España y el otro Caribe <i>Eduardo Gutiérrez</i>	183
El futuro de los créditos FAD: una reflexión desde la experiencia del caso inglés <i>Gonzalo Farjul</i>	189
OTRAS SECCIONES	197
Reseñas bibliográficas	199
<i>La evaluación de la ayuda: éxitos y fracasos.</i> Informe del Banco Mundial, 1998. Por Raquel Álvarez Flores	199
<i>Gender, informality and poverty: a global.</i> Estudio del Banco Mundial. Por Cecilia Carballo	203
PIPITONE, U.: <i>Reflexiones sobre un presente acelerado.</i> Por Elena Pérez Villanueva	207
ALONSO, J.A. y MOSLEY, P. (eds.): <i>La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda.</i> Por Antonio Rodríguez Carmona	209

PRESENTACIÓN

El presente número de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC) se centra en el aspecto de las relaciones de género y desarrollo, contando para ello con diversos artículos de personalidades de la vida académica, así como profesionales de prestigio de la cooperación.

En unos momentos en los que se celebra la reunión de revisión de la IV Conferencia de las Mujeres, términos como mainstreaming, empoderamiento e igualdad de género en la cooperación internacional y el desarrollo, vuelven a asumir mayor protagonismo en el escenario internacional. Ante esta oportunidad, los autores y autoras de este número hemos querido reflexionar sobre los principales temas que caracterizan las relaciones de género y desarrollo. De esta manera, en este número de la REDC se encuentran las claves sobre lo que hay que saber y hacer para integrar la perspectiva de género en el desarrollo.

Para introducir el primero de los temas claves, Irene Rodríguez Manzano presenta el marco teórico e histórico en el que se inserta el surgimiento de la teoría feminista, los estudios de las mujeres y los enfoques de mujeres en el desarrollo y género en el desarrollo, dentro del marco más amplio de las Relaciones Internacionales. Como en muchos otros ámbitos, las ideas de—y sobre—las mujeres, así como los estudios sobre su situación, tuvieron que pasar por un largo proceso de legitimación antes de poder integrarse en diversas áreas de las Relaciones Internacionales y sus principales instituciones.

Carlos Reyes retoma estos enfoques que comenzaron a desarrollarse hacia los años 70 y 80 para explicar la concepción y política que desde el Banco Mundial se adopta ante los temas emergentes de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. En esta misma línea, y al nivel de la institución responsable en nuestro país en materia de Cooperación Internacional, Victoria Galvani, encargada de la unidad de género de la Agencia Española de Cooperación Internacional, hace un repaso del camino histórico que dicha institución ha recorrido hasta llegar a la actualidad.

Conociendo, entonces, las situaciones y momentos actuales de estas dos importantes instituciones con relación a sus procesos de integración del enfoque de género, avanzamos hacia la definición de estrategias concretas respecto a dicho enfoque. Irene López proporciona el espacio teórico y práctico para pensar y visualizar, de manera integral y coherente, los aspectos que necesitan ser modificados, asumidos y, en definitiva, considerados para

transformar los procesos de desarrollo actuales en otros que alcancen un desarrollo humano equitativo y sostenible. Seguidamente, un grupo de mujeres jóvenes compuesto por, Paloma Madrigal, Alexia Rahona, Ana Sánchez y Bea Stalenhoef, aporta también a esta reflexión sus visiones sobre las implicaciones y consecuencias que tiene el concepto de empoderamiento en la cooperación al desarrollo.

En el artículo siguiente, Beatriz Sierra profundiza en los criterios que cualquier persona dedicada a la evaluación de políticas, programas y proyectos debe considerar para proceder con una perspectiva que tenga en cuenta las relaciones de género del contexto donde se inserta la intervención de desarrollo. Esta aportación, una de las pioneras sobre este tema en España, se complementa con otro trabajo más amplio de la misma autora sobre evaluación con perspectiva de género en un libro sobre metodología de evaluación que próximamente se publicará.

Cerrando estos últimos artículos sobre instrumentos y herramientas de género, el artículo de Paula Cirujano hace un balance del trabajo que han realizado diferentes actores sociales de la cooperación, desde que se celebró la IV Conferencia de las Mujeres en 1995 y que marcó un hito dentro del avance por la igualdad de género. En este artículo también se plantean los retos que, cinco años después, se siguen considerando pendientes para mejorar las estrategias de empoderamiento e integración, las cuales también son el centro de la reunión de revisión convocada por la Asamblea de Naciones Unidas.

Finalmente, y para ampliar y facilitar el seguimiento de todas estas reflexiones planteadas con relación a las relaciones de género y desarrollo, Alicia del Olmo ha elaborado una bibliografía comentada básica sobre los manuales, libros, revistas, portales de Internet y centros de investigación que son puntos de referencia obligatoria para personas expertas e interesadas en ampliar su conocimiento y actualizar la última información relativa al tema de género y desarrollo en el que se centra este sexto número monográfico de la REDC.

Para nosotras, ha sido un placer contar con la colaboración del autor/ las autoras; a todas ellas, nuestras felicitaciones y sinceros agradecimientos.

Paula Cirujano e Irene López.
Coordinadoras del número

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- ¥ Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- ¥ La extensión del trabajo será de entre 6.000 a 6.500 palabras en papel DIN A4, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- ¥ Los artículos se acompañarán de una copia en soporte informático, con indicación del editor de textos utilizado.
- ¥ En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono, fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe incluir también un breve *curriculum vitae* que aparecerá publicado conjuntamente con el trabajo.
- ¥ Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español y en inglés, que no excederá de 10 líneas.
- ¥ Cuando haya que reproducir gráficos, estos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.
- ¥ Las notas irán siempre a pie de página.
- ¥ Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:
 - LIBROS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): *Título del libro* (en cursiva), editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo humano*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.
 - ARTÍCULOS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): "Título del artículo" (entre comillas), *Nombre de la revista* (en cursiva), número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n° 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.
- ¥ Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).



**TEMA CENTRAL: RELACIONES
DE GÉNERO Y DESARROLLO**



LA TEORÍA FEMINISTA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

IRENE RODRÍGUEZ MANZANO*

RESUMEN

Este artículo trata de la evolución y desarrollo que ha tenido la teoría feminista dentro de la ciencia de las Relaciones Internacionales, analizando las distintas etapas por las que la teoría feminista ha pasado, y tomando como referencia la integración de la teoría feminista en otras ciencias sociales. Desde la mera suma empírica de mujeres a la disciplina, hasta las críticas postmodernas a los distintos enfoques que el feminismo ha ido tomando a lo largo de su evolución, este artículo también presta especial atención a los vínculos que esta subdisciplina ha tenido dentro del campo de la cooperación para el desarrollo, al asumir el desafío que el concepto de género ha supuesto para la epistemología dominante.

1. Consideraciones preliminares

Los últimos años de la década de los 80 y los primeros del decenio de los noventa han pasado a la historia de las Relaciones Internacionales como un momento de dramática metamorfosis, no sólo por los acontecimientos acaecidos en el mundo real, sino también en nuestra comprensión de lo que significa el análisis científico de ese mundo. Aunque en este último ámbito, las Relaciones Internacionales han sufrido, como veremos, su propia transformación, extendiéndose —algunas de las mudanzas— al terreno de las aportaciones feministas, estas últimas no consiguen enraizarse seriamente en aquella. Así, mientras en otras ciencias como la Sociología, la Ciencia Política,

* Doctora en Ciencias Políticas y Licenciada en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad es profesora titular de Relaciones Internacionales de la Universidad de Santiago de Compostela. Ha investigado y publicado diversos trabajos sobre teoría de las relaciones internacionales, el proceso de integración centroamericana, actores internacionales, derechos humanos y globalización.

la Psicología o la Antropología, la situación de la *mujer* y las *relaciones de género* son objeto de una decisiva atención, estas cuestiones, para una parte significativa de los especialistas en Relaciones Internacionales, siguen siendo irrelevantes e, incluso, inadecuadas para el estudio de los acontecimientos internacionales¹. Una percepción que sitúa a las distintas aproximaciones feministas, cuya vindicación principal no es otra que la concepción de esa mujer y esas relaciones de género como cuestiones esenciales en una disciplina como las Relaciones Internacionales, ante la tarea de justificar aún su carácter científico y, sobre todo, su validez intrínseca y como un *subcampo* dentro de aquella².

La reciente ola de *auto-reflexión crítica* favorecida, entre otras consecuencias, por esa transformación disciplinaria a la que nos hemos referido más arriba, ha abierto, no obstante, un amplio espacio para teorizar sobre las relaciones internacionales desde una perspectiva feminista. Protagonizada por un pequeño, pero creciente, número de especialistas enmarcados en diversas tradiciones teóricas, dicha transformación ha sido recibida por ciertos autores como una nueva interpretación del *Tercer Debate* en la evolución de las Relaciones Internacionales y, aunque no existe consenso sobre cómo caracterizarlo, no cabe duda de que este abarca un movimiento contra la *ortodoxia positivista-empiricista* y hacia un *examen crítico de la naturaleza de la agenda internacional*³. Desde estas premisas, el cuestionamiento de la esencia de la teoría y de las relaciones entre ésta y la práctica es, para la teoría feminista, el eje de un análisis que desafía esa idea, ya considerada, de que la mujer y las relaciones de género no son útiles en nuestras interpretaciones del mundo.

De este modo, la conexión entre el feminismo y las Relaciones Internacionales se convierte en una parte integral tanto de la dimensión teórica como práctica de la disciplina, encontrando reconocimiento y aplicación en ámbitos materiales concretos como el que conforman las cuestiones relativas al *desarrollo*. En

1. En ese sentido se expresan, entre otros trabajos: GRANT, Rebecca; NEWLAND, Kathleen (eds.): *Gender and International Relations*, Indiana University Press, Bloomington, 1991, p. 3; ZALEWSKI, Marysia: "Feminist Theory and International Relations", BOWKER, Mike; BROWN, Robin: *From Cold War to Collapse: Theory and World Politics in the 1980's*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 115.

2. Ello no ha impedido, sin embargo, la consolidación, como se expondrá seguidamente, de una creciente literatura sobre Teoría Feminista de las Relaciones Internacionales, afirmación que, paradójicamente, hunde sus raíces en algunas de las principales revistas especializadas en esa disciplina. En tal sentido, ver: "Women and International Relations": *Millennium: Journal of International Relations* vol. 17, nº 3, winter 1988 (bajo la edición de Rebecca Grant y David Long); "Feminist Write International Relations": *Alternatives* vol. 18, nº 1, winter 1993 (bajo la edición de Christine Sylvester); "Gender and International Relations", *Fletcher Forum of World Affairs* vol. 17, nº 2, 1993 (bajo la edición de Kimberly Silver y Eric Giordano).

3. Aunque no todas las aportaciones feministas, por ejemplo, se incluyen dentro del giro pospositivista que, como veremos más adelante, caracteriza a uno de los segmentos protagonista de esta nueva interpretación del Tercer Debate, las que se inscriben dentro de él comparten, como ha reconocido STEANS, el objetivo de "romper la 'ortodoxia' positivista y desafiar la concepción dominante de lo que es central y lo que es marginal en la disciplina". STEANS, Jill: *Gender and International Relations. An Introduction*, Cambridge, Polity Press, 1998, p. 36.

este ámbito, aunque no existe, como se constatará más adelante, una aproximación única de análisis y la investigación se desplaza desde distintas perspectivas, todas ellas —sensibles a la mujer y/o al género— están cambiando la imagen que tradicionalmente hemos recibido del mismo.

El interés del feminismo por ese ámbito material ha sido motivado por el concluyente declive del status de las mujeres en las sociedades en desarrollo y, en particular, por los impedimentos que progresivamente le han negado su acceso a la tierra y a otros recursos, realidad que, como ha constatado GOETZ, ha conducido a que esas mujeres “tengan menor control sobre su propio trabajo y su salario” y “ha intensificado sus cargas laborales”, mientras “el analfabetismo femenino y el pobre status nutricional de sus hijos ha conocido una tenaz persistencia”⁴.

Desde estas consideraciones preliminares nuestra atención se dirige hacia el análisis de cómo, a pesar de la persistente resistencia de las Relaciones Internacionales a la incorporación de las cuestiones suscitadas por el feminismo, la disciplina se ha abierto —si bien aún parcialmente— a una investigación atenta a la mujer y el género. Para ello, nuestro punto de partida no puede ser otro que una somera aproximación a esa nueva interpretación del Tercer Debate a la que nos hemos referido, marco en el que, a nuestro juicio, las diversas aportaciones feministas se han definido como una concepción distintiva para teorizar sobre las relaciones internacionales. Delimitando, de este modo, el significado y objetivos generales de dichas aportaciones, nos acercaremos a una de las ramas hacia las que aquellas se han orientado, a saber, la revaluación de la mujer y el género en el ámbito del desarrollo.

2. La teoría feminista de las relaciones internacionales y el tercer debate

La teoría de las relaciones internacionales, desde la institucionalización de la disciplina en el período inmediatamente posterior a la Primera Guerra Mundial, se ha convertido, a nuestro juicio, en un auténtico laberinto, fruto esencialmente del conjunto de debates que, marcando su desarrollo, la han sometido a un proceso constante de cambio e innovación. En ese sentido, después de avanzar a través de la disputa entre *idealistas* y *realistas* durante el período

4. GOETZ, Anne M.: “Feminism and the Limits of the Claim to Know: Contradictions in the Feminist Approach to Women in Development”, *Millennium: Journal of International Studies* vol. 17, n° 3, winter 1988, p. 479.

de entreguerras⁵, así como del enfrentamiento entre *tradicionalistas* y *científicas* de la década de los 60⁶, el efecto combinado del desarrollo de la idea kuhniiana de *paradigma*, de la *revolución posbehaviorista* de principios de los años 70 y de la aportación de los abogados de la *dependencia* a finales de esos años, llevaba a aquella teoría a lo que se bautizó con el nombre de *debate interparadigmático*⁷.

La afirmación de ese laberinto teórico no concluye, sin embargo, con la presentación interparadigmática del estudio de las relaciones internacionales, siendo, por el contrario, el *giro pospositivista* —característico de una parte significativa de la producción intelectual desde finales de la década de los 80— el elemento definitivo de aquella afirmación. Emergen, entonces, un conjunto de *voces discordantes* —utilizando la retórica posmodernista— en el que distintas, y a menudo opuestas, aproximaciones se enfrentan, como hemos adelantado, a la *teoría tradicional o dominante* y, desde ella, al *positivismo* que la caracteriza, voces que alimentan sobremanera nuestra percepción laberíntica de la teoría de las relaciones internacionales.

Ese giro pospositivista, propiciado esencialmente por el *Posmodernismo*, la *Teoría Crítica* y parte de los trabajos incluidos en el marco de la *Teoría Feminista*, rompe, así, con el consenso establecido durante largo tiempo sobre los objetivos y la metodología que han servido de fundamento al estudio de las relaciones internacionales, determinando que autores como LAPID definan el enfrentamiento entre *Teoría Tradicional* y *Teoría Pospositivista* como el *Tercer Debate* de la disciplina⁸.

Con esa nueva interpretación del Tercer Debate, a la que preceden, por un lado, aquella que enfrenta al *realismo* y al *globalismo* y, por otro, a la que lo identifica con el ya aludido *debate interparadigmático*, comienza a cuestionarse la naturaleza de nuestro conocimiento, su adquisición y utilidad, re-examinándose, paralelamente, cómo la disciplina y la teoría se construyen a sí mismas. Hasta entonces, como ha afirmado DEVETAK, cuestiones

5. Frente al *idealismo*, cuyo objetivo no es otro que la construcción de un orden mundial más justo y en el que la investigación se orienta hacia la interpretación de las causas de la guerra y a la definición de los principios que deben sostener una paz duradera, el *realismo* sitúa su eje de análisis en la comprensión de los problemas y dilemas que enfrentan los Estados en la consecución de su seguridad y en la realización de sus intereses en un medio internacional anárquico.

6. Contra las teorías precedentes, a las que considera esencialmente *intuitivas*, al ofrecer una mezcla entre hechos y valores, alejada de todo carácter científico, el *cientificismo* trata de promover ese carácter en el estudio de las relaciones internacionales, recurriendo para ello a la epistemología y metodología de las ciencias naturales y físicas.

7. Debate que se resume en la existencia de distintos *paradigmas* o *visiones del mundo* en competición.

8. LAPID, Yosef: "The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era", *International Studies Quarterly* vol. 33, n.º 3, september 1989, pp. 235/239. ARIFFIN y MERRONE identifican

epistemológicas tan decisivas como la situación del conocimiento, la justificación de las afirmaciones resultantes del mismo, la metodología aplicada, el alcance y los objetivos de la investigación, habían sido olvidadas por las Relaciones Internacionales “en su propio detrimento”⁹. De este modo, el viejo debate sobre los modos de alcanzar conocimiento retorna a las Relaciones Internacionales a finales de la década de los 80, si bien ahora —a diferencia de los períodos precedentes— es acogido como un signo de prosperidad teórica.

La innovación disciplinaria que esta transformación teórica determina coincide, por otro lado, con uno de los períodos más tumultuosos de la historia, el fin de la etapa de *guerra fría* y el inicio del período de *posguerra fría*. Concorre, pues, en este momento, una crisis de la sociedad internacional que, producto de un conjunto de acontecimientos con origen europeo y alcance mundial, necesitaba ser explicada y una crisis de la teoría de las relaciones internacionales que dificulta dicha explicación¹⁰. En ese sentido, al *rupturismo* y *criticismo* introducido por las nuevas aproximaciones pospositivistas —a nuestro juicio, la transformación más significativa de este período de la historia de nuestra disciplina— se unía, además, un *continuismo teórico*, pero adaptado a las nuevas realidades, en el que destaca, para nosotros, la extensión del *Neorrealismo* y la *Teoría Liberal* hacia nuevas direcciones, así como un renovado interés por la *Escuela Inglesa* de las Relaciones Internacionales y la

a los protagonistas de este nuevo debate en los siguientes términos. En uno de los extremos se sitúan, en sus palabras, “un grupo heteróclito”, compuesto por la mayor parte de los “jóvenes profesores universitarios que trabajan sobre los sujetos más diversos... y que ni se ciñen a un paradigma ni pretenden la creación de uno nuevo, pero que se definen como abogados de “posiciones disidentes y posteriores con relación a una “tradición” dominante”. En el extremo opuesto, se ubican los “tenores” de la teoría de las relaciones internacionales, aquellos que, atacados por los precedentes, tratan de defender la “cientificidad, la legitimidad o el interés de sus propios marcos conceptuales”. ARIFFIN, Yohan; MERRONE, Giuseppe: “Les relations internationales: entre “traditionalistes et “post”, *Le Trimestre du Monde* n° 27, 3ème. Trimestre 1994, pp. 74/75. La amplitud e intensidad de las nuevas aproximaciones lleva a ciertos autores, sin embargo, a afirmar la hipotética emergencia de un *Cuarto Debate*, consecuencia de la conformación de un nuevo paradigma opuesto a los anteriores. Los dos protagonistas más significativos de esta propuesta son HOFFMAN y LINKLATER, para los que la *Teoría Crítica* sería ese nuevo paradigma. En ese sentido, ver: HOFFMAN, Mark: “Critical Theory and the Inter-Pardigm Debate”, *Millennium: Journal of International Studies* vol. 16, n° 2, summer 1987, (pp. 231/249); LINKLATER, Andrew: “The Question of Next Stage in International Relations Theory: A Critical-Theoretical Point of View”, *Millennium: Journal of International Studies* vol. 21, n°1, spring 1992, (pp. 77/98).

9. En ese sentido, como apostilla el autor, incluso “el llamado ‘segundo gran debate’ que tuvo lugar entre teoría clásica y behaviorismo, y de modo más célebre entre Kaplan y Bull, no fue más que un conciso y poco desarrollado debate sobre las cuestiones metodológicas y epistemológicas”. DEVETAK, Richard: “Critical Theory”. BURCHILL, S; LINKLATER, A: *Theories of International Relations*, Basingstoke, Macmillan, 1996, p. 148.

10. Conjunción de crisis que, desde principios de los años 90, determinaba, como lo declararon FERGUSON y MANSBACH, la existencia “de menos anarquía en la política mundial que en las teorías sobre ella”. Recordando, en ese sentido, como “desde Beijing a Berlín, en toda Europa del este y en la Unión Soviética. 1989 fue el año que desbarajustó el mundo”, y afirmando la necesidad de explicar ese nuevo mundo, ambos autores se lamentaban entonces de que la teoría de las relaciones internacionales se encontrara “en un estado de desorganización sin precedentes”, una percepción que se ha ido incrementando con el transcurrir de aquella década. FERGUSON, Yale; MANSBACH, Richard: “Between Celebration and Despair. Constructive Suggestions for Future International Theory”, *International Studies Quarterly* vol. 3, n° 4, december 1991, p. 363.

Economía Política Internacional¹¹

Este clima de *pluralismo teórico y metodológico* que define el estado actual de la teoría de las relaciones internacionales tiene, a nuestro entender, un efecto contradictorio. Por un lado, la diversidad de cuestiones, problemas y aproximaciones que han surgido con el transcurrir de un tiempo no demasiado largo, han convertido a nuestra disciplina en un terreno vivo y sugestivo, abriendo nuevas oportunidades para el examen de temas previamente considerados externos a sus fronteras. Por otro, la ausencia de ese acuerdo sobre el objeto y la metodología de estudio que, como hemos señalado, tal proceso ha generado, ha conducido a un significativo nivel de inseguridad intelectual. En ese sentido, a diferencia del período de dominio realista que definió las Relaciones Internacionales en la década de los años 50 y 60, estas se encuentran hoy sin una percepción clara sobre cuáles son las principales cuestiones y problemas a estudiar, sus conceptos centrales, así como la metodología más apropiada para enfrentar dicho estudio.

Las posibilidades, por lo tanto, de volver a alcanzar esa unidad teórica y metodológica que, en otro tiempo, caracterizó a la disciplina de las Relaciones Internacionales, en un momento en que se están reproduciendo los niveles de diversificación y fragmentación que han distinguido a otras ciencias, son realmente escasas. Aunque no pueda restablecer, no obstante, el monopolio que una vez tuvo, el realismo político —con ese nuevo ropaje al que nos hemos referido más arriba— ni ha desaparecido, ni ha impedido tampoco, como se desprende de nuestras consideraciones precedentes, que otras aproximaciones hayan construido sus propias agendas de investigación y que estén produciendo esquemas analíticos alternativos, como pone de manifiesto, entre otras expresiones, la Teoría Feminista de las Relaciones Internacionales.

Una teoría que, a nuestro juicio, se define hoy como una de las aproximaciones potencialmente más fructífera de ese ámbito de estudio y ello a pesar del retraso, en relación con su desarrollo en otras ciencias, con el que esta temática se ha incorporado a las Relaciones Internacionales y de su situación aún “marginal” dentro de la misma. En ese sentido, aunque la literatura feminista representa sólo un pequeño porcentaje de los trabajos circunscritos a esta disciplina¹², en términos cualitativos ha llegado a ser una fuente de estimulantes y profundos análisis de la vida internacional contemporánea, contribuyendo sig-

11. En este punto seguimos el acertado diagnóstico, a nuestro juicio, realizado por SORENSEN sobre el estado de la teoría de las relaciones internacionales tras la etapa de guerra fría. SORENSEN, George: “IR theory after the Cold War”, *Review of International Studies* vol. 24, Special Issue, december 1998, p. 83.

12. Entre otros trabajos y además de los citados previamente, ver: ENLOE, Cynthia: *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Relations*, London, Pandora, 1989; ENLOE, Cynthia: *The Morning after: Sexual Politics after the Cold War*, Berkeley, University of California Press, 1993; PETERSON, V. Spike: *Gendered States: Feminist (Re) Visions of International Theory*, Boulder, Lynne Rienner,

nificativamente a intensificar ese pluralismo teórico y metodológico al que nos hemos referido y que, con un objetivo crítico, en palabras de BIERSTEKER, está provocando “el escrutinio crítico de los discursos dominantes, la capacitación de las perspectivas y poblaciones marginadas y el establecimiento de unas bases para conceptualizaciones alternativas”¹³. Este significativo impulso de la Teoría Feminista de las Relaciones Internacionales se produce en plena discusión sobre la naturaleza y el significado de esa nueva interpretación del Tercer Debate a la que nos hemos referido en este apartado y, por lo tanto, como hemos afirmado también, en un contexto teórico en el que la energía de la crítica ha intensificado la reflexividad en una disciplina en la que ha estado prácticamente ausente.

3. Los objetivos de la teoría feminista de las relaciones internacionales

La fecunda productividad que ha caracterizado, como hemos aludido, a la Teoría Feminista de las Relaciones Internacionales en los últimos años determina, por otro lado, una de las características centrales de esta aproximación, su *diversidad*, lo que no impide reconocer, no obstante, que el encuentro del feminismo con aquella disciplina parte de una misma premisa: la consideración de que la gran complejidad analítica y ética de las cuestiones internacionales obliga a una aclaración y a un desarrollo desde su propia perspectiva. En ese sentido, uno de los objetivos centrales del feminismo en Relaciones Internacionales, meta idéntica, por otro lado, a la perseguida por este en otras ciencias, ha sido incorporar la voz de la *mujer* a su discurso, rompiendo, de este modo, con la naturaleza *estatocéntrica* y *occidental* que ha caracterizado a la disciplina. Pero, si las aportaciones feministas están contribuyendo, de este modo, a ampliar la base empírica sobre la que la teoría ha sido construida, la creciente literatura que aquellas aportaciones están generando y en la que, como afirma TICKNER, las referencias a obras escritas fuera de occidente son cada vez más habituales, puede también ayudar, como apostilla la autora, “a superar la etnocentricidad de la disciplina”¹⁴. Ese tipo de análisis, cuya intención no es otra que incorporar a la mujer como una categoría en el estudio empírico de la realidad internacional, define, por

1992; PETERSON, V. Spike; RUNYAN, Anne S.: *Global Gender Issues*, Boulder, Westview Press, 1993; PETTMAN, Jan J.: *Worlding Women. A Feminist International Politics*, London, Routledge, 1996; SYLVESTER, Christine: *Feminist Theory and International Relations in a Postmodern Era*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994; TICKNER, J. Ann: *Gender in International Relations. Feminist Perspectives on Achieving Global Security*, New York, Columbia University Press, 1992; WHITWORTH, Sandra: *Feminist Theory and International Relations*, Basingstoke, Macmillan, 1994.

13. BIERSTEKER, Thomas J.: “Critical reflections on Post-positivism in International Relations”, *International Studies Quarterly* vol. 33, nº 3, september 1989, p. 264.

14. TICKNER, J. Ann: “International Relations: Post-Positivism and Feminist Perspectives”, GOODIN, R.E.; KLINGEMAN, H.-D. (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, p. 453.

lo tanto, uno de los desafíos que el feminismo está planteando a las formas tradicionales de construir el conocimiento en la disciplina, desafío al que se unen, por otro lado, los esfuerzos por hacer visible el "escondido" *género* masculino no sólo en la *práctica* sino también en la *teoría* de las relaciones internacionales. Para la teoría feminista no basta, en ese sentido, con incorporar los datos sobre esas mujeres en los marcos teóricos existentes, es preciso, además, tratar dichos datos desde una perspectiva sensible al género, abriendo, de este modo, un área de investigación a la que la teoría ha sido indiferente¹⁵.

En el marco de este segundo grupo de desafíos, los estudios inciden en cómo *conceptos* claves de nuestra disciplina como el poder, la soberanía y la seguridad, así como *unidades de análisis* como el hombre, el Estado y el sistema internacional, son inseparables de la división patriarcal entre lo público y lo privado, identificándose, en ese sentido, con las experiencias de los hombres y con las formas de conocimiento que emergen de una esfera pública dominada por aquellos y opuesta a ese ámbito privado en el que, históricamente, las mujeres han sido confinadas. De acuerdo con esta imagen, las Relaciones Internacionales no son sólo una disciplina construida sobre la base de la exclusión de la mujer sino también una ciencia en la que el género es uno de sus elementos constitutivos, lo que lleva a sus abogados a volver a formular muchos de sus fundamentos¹⁶.

Si la incorporación de la mujer al estudio empírico de las relaciones internacionales, por un lado, y el reconocimiento del género como un elemento constitutivo tanto de la práctica como de la teoría de esas relaciones definen dos de los desafíos de la Teoría Feminista a la epistemología positivista que ha dominado, como se ha señalado, a nuestra disciplina durante casi cuarenta años, un tercer desafío emerge de la consideración del *género* como el fundamento

15. Más que promover la necesidad de incluir a la mujer en su objeto de estudio, este tipo de análisis, como ha señalado BROWN, apuesta por examinar el modo en que "las cuestiones de género son realmente incorporadas en la teoría y práctica de las relaciones internacionales", análisis que, como apostilla la autora, emerge de la manera en que "la invisibilidad y la aparentemente ineludible subordinación de las mujeres ha sido sostenida por la disciplina encargada de su explicación". BROWN, Sarah: "Feminism, International Theory and International Relations of Gender Inequality", *Millennium: Journal of International Studies* vol. 17, n° 3, winter 1988, p. 464. Para este tipo de estudio, en definitiva, el objetivo no es otro que la identificación de los límites de nuestra disciplina para investigar y teorizar eficazmente sobre la desigualdad de género en las relaciones internacionales.

16. Un ejemplo de esa nueva formulación es la que hace TICKNER del concepto de seguridad. Las mujeres, afirma la autora, "tienen fundamentalmente un concepto multidimensional de la seguridad que va mucho más allá de la definición corriente, de cuño masculino, y que encierra aspectos como la seguridad física". En ese sentido, si desde una perspectiva masculina la seguridad se describe principalmente según categorías militares, desde una perspectiva femenina se caracteriza por experiencias específicas en el área social y privada - como la violencia estructural o sexual- que exige una comprensión muy diferente del concepto. TICKNER, J. Ann: *Gender in International Relations...* Op. Cit. pp. 54/55.

con el que *transformar* esa epistemología dominante. Estos análisis parten de las afirmaciones ontológicas precedentes —la mujer como categoría y el género como unidad de análisis—, reconociendo que las diferencias sexuales y de género no sólo determinan las relaciones entre macho— masculino y hembra— femenino, sino también la posición desde la que conocemos¹⁷.

Estos desafíos planteados por la Teoría Feminista de las Relaciones Internacionales conforman, en definitiva, tres epistemologías diferentes, el *Empirismo Feminista*, el *Punto de Vista Feminista* y el *Posmodernismo Feminista* y, aunque no todas son de naturaleza pospositivista, cada una ellas desafía la autoridad y el dominio masculino que el positivismo ha incorporado en nuestra ciencia. La propuesta de estas tres epistemologías descansa en la convicción, como se desprende de lo expuesto hasta el momento, de la imposibilidad de incorporar datos sobre las mujeres y el género en esa epistemología dominante, de la que son excluidos tanto como objetos de conocimiento y, en el caso, de las mujeres, como conocedoras. Son desafíos que buscan, en último término, tanto la *reconstrucción* de las Relaciones Internacionales, intentando, en ese sentido, hacer visibles a las mujeres y a las relaciones de género en aquellas, como la *deconstrucción*, un proyecto que se orienta, por el contrario, a mostrar la disciplina y sus conceptos y categorías claves como masculinos¹⁸.

4. Mujer y desarrollo

Hasta hace escaso tiempo, la mujer y las relaciones de género —cuestiones centrales, como venimos apuntando, en la agenda feminista— raramente han formado parte del análisis de la Economía Política Internacional, con la única excepción de los trabajos sobre desarrollo¹⁹. En este último ámbito, el estudio de BOSERUP, en 1970, marca el inicio de lo que, poco después, va a ser un significativo cuerpo bibliográfico centrado, por un lado, en el examen

17. Si situar a las *mujeres* en las relaciones internacionales es el objetivo de esos primeros desafíos de la Teoría Feminista a los que nos hemos referido más arriba, mientras incorporar el *género* como una categoría que permite dar cuenta de la marginación de esas mujeres tanto de la teoría como de la práctica disciplinaria, este último tipo de análisis, como afirma TRUE, "cuestiona cómo las jerarquías de género han sido construidas, legitimadas, resistidas y reproducidas, sirviendo para naturalizar otras formas de super-ordenación en la política mundial". TURE, Jacqui: "Feminism", BURCHILL, S; LINKLATER, A: Op. Cit. p. 237.

18. Sobre estos dos proyectos de la Teoría Feminista de las Relaciones Internacionales, ver: PETTMAN, Jan J.: Op. Cit. pp. vii/xiii; PETERSON, V. Spike: *Gendered States*. Op. Cit. pp. 1/29.

19. En ese sentido, es preciso advertir, como lo hace PETTMAN, de la frecuente desconexión entre estos trabajos y lo que las Relaciones Internacionales reconocen como *Economía Política Internacional* (EPI), divorcio que, para esta autora, pone de manifiesto cómo "las fronteras entre el primer mundo y el tercer mundo son reproducidas en la construcción del conocimiento", al separar esa rama disciplinaria y los estudios de economía política de las mujeres del primer mundo de la literatura sobre *Women in Development* (WID). PETTMAN, Jan J.: Op. Cit. p. 171. Sobre esta última aproximación, volveremos más adelante.

del papel de la mujer en el desarrollo económico y, por otro, en los instrumentos y la metodología necesaria para incluirla en las políticas con dicho objetivo²⁰. Para esta autora, el olvido histórico de la contribución de la mujer en la actividad económica global, por parte de las teorías que han analizado su naturaleza, supone ignorar no sólo su papel como trabajadora, propietaria o empresaria, sino fundamentalmente una amplia gama de actividades que, en muchos países en desarrollo, constituyen la base principal de la producción de alimentos y del suministro de otros bienes vitales para el bienestar de la familia y la comunidad local²¹. La omisión de esta *producción para la subsistencia* en las estadísticas oficiales incorpora, para BOSERUP, importantes distorsiones en la valoración del Producto Nacional Bruto de aquellos países, distorsiones que, además, tienen un efecto devastador sobre los mismos y, en particular, sobre sus mujeres.

La década de los 70 conoce, además, la emergencia de un discurso sobre el desarrollo muy alejado del que caracterizo a los dos lustros previos, donde las mujeres fueron prácticamente invisibles. Hasta entonces, para KARDAM, los planificadores del desarrollo perciben a esas mujeres fundamentalmente en función de su capacidad *reproductora* y sin tener en cuenta su papel en la vida económica, bloqueando, de este modo, su acceso a los recursos de unos proyectos que, en muchas ocasiones, se ubicaban en áreas donde ellas predominaban²². Esos planificadores y otros agentes del desarrollo son conscientes, entonces, de que los proyectos precedentes no han sido capaces de afectar sustancialmente a la calidad de vida de la mayoría pobre, pues, aunque ese Producto Nacional Bruto al que nos hemos referido más arriba ha crecido, en muchas áreas del mundo permanece una situación de *empobrecimiento*, un contexto en el que el trabajo de BOSERUP va a suscitar la progresiva toma de conciencia de que una de las claves para entender y resolver esas contradicciones es incidir en el previamente olvidado papel de las mujeres como *productoras*.

Todo ello conduce a una redefinición del desarrollo en el que la *pobreza* y la *equidad* se convierten en sus objetivos centrales, mientras las mejoras en la *salud*

20. Siguiendo la línea analítica de BOSERUP, ver: BENERIA, Lourdes: "Conceptualising the Labour Force: The Underestimation of Women's Economic Activities", GOLDSCHMIT-CLERMONT, L.: *Unpaid Work in the Household: A Review of Economic Valuation Methods*, Geneve, ILO, 1982; NELSON, Nicky (ed.): *African Women in the Development Process*. London, Frank Cass, 1981; ETIENNE, Mona; LEACOCK, Eleonore (eds). *Woman and Colonization*, New York, Praeger, 1980; STANDING, Guy: *Labourforce Participation in Development*, Geneve, ILO, 1978.

21. BOSERUP, Ester: *Women's Role in Economic Development*. London, Allen and Unwin, 1970.

22. Como ella misma ejemplifica, en México, un proyecto de desarrollo, financiado por el Banco Mundial, puso en manos masculinas la organización y administración de un conjunto de lavanderías que acabó con una fuente importante de ingresos de las mujeres, pues, hasta el momento, ellas se encargaban de lavar la ropa a mano por encargo. KARDAM, Nüket: "Women and Development", D'AMICO, Francine; BECKMAN, Peter (eds), *Women in World Politics: An Introduction*, Westport, Bergin and Garvey, 1995, p. 143. Basados, en definitiva, en el patrón occidental de la división sexual de los roles, esos proyectos alejan a la mujer de sus trabajos asalariados.

y en la *educación* se incorporan a las variables con las que evaluar el crecimiento económico del Estado, desplazando al Producto Nacional Bruto como indicador único de ese crecimiento.

En esta nueva fase en la concepción del desarrollo, las mujeres, como se desprende de lo expuesto anteriormente, adquieren también una relevancia especial, hecho al que contribuyen tanto la emergencia de una nueva ola de *movimientos de mujeres* que, estimulando la investigación feminista, tratan de demostrar que sus posiciones en todas las relaciones sociales son diferentes, como el incremento de *organizaciones femeninas en el Tercer Mundo* que protestan y teorizan sobre las vidas de las mujeres, resistiéndose a los discursos dominantes del desarrollo y a las políticas y programas sobre el terreno.

Este conjunto de nuevas aportaciones se extenderán a través de las conferencias internacionales, las redes transnacionales y otras acciones que siguen a la designación, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 1975 como el *Año Internacional de las Mujeres* y, tras su éxito y las demandas de distintos grupos, con la declaración, también por aquella organización, de una *Década Internacional para las Mujeres* en los diez años posteriores. La estrategia de esta Década de las Naciones Unidas, en la que la celebración de las tres primeras conferencias internacionales sobre la mujer —realizadas, respectivamente, en la Ciudad de México en 1975, en Copenhague en 1980 y en Nairobi en 1985— se definen como sus acontecimientos centrales, no fue otra que su *integración equitativa* en el proceso de desarrollo, respondiendo, por lo tanto, a los propósitos del *Feminismo Liberal*²³.

Esta Década generó además una significativa literatura y una sustancial investigación sobre la mujer, así como distintos mecanismos gubernamentales con los que dar respuesta a esta nueva problemática. En este contexto, como ha señalado PETTMAN, “las cuestiones de las mujeres se convierten en temas de bienestar, y asociados con políticas que vienen a bien con la sanidad, la educación y los hijos”, mientras los planificadores “atienden a la mujer en nombre de un buen recurso a gestionar”, preocupándose por incrementar su productividad²⁴. Así, aunque el *género* y las *relaciones de género* como relaciones de poder no se hicieron casi visibles, la Década de las Naciones Unidas para las

23. En términos generales, el *Feminismo Liberal* busca terminar con la exclusión o la subrepresentación de la mujer en el poder, en el empleo o en cualquier otra de las actividades o esferas en las que se mueve, buscando una igualdad de derechos y oportunidades entre ella y el hombre. Para una discusión detallada de esta aproximación, ver: EISENSTEIN, Z.: *The Radical Future of Liberal Feminism*. London, Logman, 1981; GATENS, Moira: *Feminism and philosophy: Perspectives on Equality and Difference*, London, Routledge, 1989; PHILLIPS, Anne: *Feminism and Equality*. New York, New York University Press, 1987; TONG, Rosemarie: *Feminist Thought: A Comprehensive Introduction*, London, Unwin Hyman, 1989.

24. PETTMAN, Jan J.: *Op. Cit.* p. 172.

Mujeres hace que estas se conviertan en una categoría, un grupo con necesidades especiales dentro de las políticas de desarrollo²⁵.

Asimismo, esta Década de las Naciones Unidas ayudó a legitimar a la mujer como *actor internacional*. En tal sentido, el movimiento *Women in Development (WID)* —expresión que hoy en día, como señala LOCHER, “se utiliza como concepto fijo para programas de desarrollo especialmente ajustados a la mujer”²⁶— fue decisivo en un momento en el que las relaciones entre las mujeres y las feministas del Primer y el Tercer Mundo, por un lado, y los académicos y activistas, por otro, son complejas y, en ciertas ocasiones, difíciles. En tal sentido, a través del WID, todos esos grupos se comprometen en un discurso crítico conjunto sobre las relaciones entre la mujer y el desarrollo, buscando, con el mismo, incorporar las perspectivas e intereses de la primera a las políticas con aquel objetivo y tratando de disuadir a los responsables de la toma de decisiones del diferente impacto de esas políticas en ese grupo humano.

Así, pues, junto a la emergencia de una investigación que trata de buscar soluciones prácticas a las debilidades del desarrollo y de un feminismo que evalúa de modo más sistemático las raíces de las desventajas que padecen las mujeres, nace el WID como un *movimiento transnacional* que, abarcando en su seno a grupos de mujeres, académicos, funcionarios nacionales e internacionales, sindicalistas y cooperativas urbanas, entre otros actores, va a trabajar por el desarrollo desde una perspectiva femenina e incluso feminista. No obstante, aunque las mujeres ocuparon todas las secciones del movimiento, los planificadores del desarrollo, tanto del Primer como del Tercer Mundo, continuaron siendo hombres, lo que no impidió, sin embargo, que este movimiento contribuyera firmemente a incorporar las cuestiones y problemas de la mujer en la agenda internacional, destacando la desigualdad de oportunidades y la desproporcionada contribución de la mujer al proceso de desarrollo²⁷.

25. Como ha constatado STEANS, la *Década de las Naciones Unidas para la Mujer* abarca los primeros intentos “para evaluar la contribución de la mujer al desarrollo, particularmente en la decisiva área de la agricultura de subsistencia”, acercando, además, la atención de los gobiernos hacia estas cuestiones y dando a las mujeres cierto acceso a la toma de decisiones. En último término, como apostilla la autora, en esta sucesión de años se presta una especial atención a “cómo las tecnologías debían ser desarrolladas y aplicadas de modo que ayudarán a reducir el trabajo duro y pesado de muchas mujeres”. STEANS, Jill: *Op. Cit.* p. 147. En relación con esa *agricultura de subsistencia*, ciertos autores han afirmado que, durante el transcurso de la Década, se elabora la tesis de la *feminización de la agricultura*, de acuerdo a la cual la división sexual del trabajo en los países del Tercer Mundo parece haber cambiado como consecuencia de la migración masculina, confiándole aquella agricultura exclusivamente a las mujeres. Sobre esta tesis, ver: TINKER, Irene: *New Technologies for Food Chain Activities: The Imperative of Equity for Women*. Washington, USAID Office of Women in Development, 1979.

26. LOCHER, Birgit: “Las relaciones internacionales desde la perspectiva de los sexos”. *Nueva Sociedad* n° 158, 1998, p. 53.

27. El reconocimiento de la importancia del WID se manifiesta, después de 1975, en el establecimiento de instituciones como el *Development Fund for Women (UNIFEM)* que, formando parte del sistema de las

En la estrategia de la Década, la asignación de los *recursos* en los proyectos de mujeres se presenta, por un lado, como una cuestión de *derechos humanos* y, por lo tanto, de *desarrollo económico* y, por otro, como un objetivo para acabar con la *pobreza* y la *distribución desigual*, bifurcación que lleva a BUVINIC a distinguir dos aproximaciones conceptuales y metodológicas dentro de aquella: la que se orienta a la *Equidad* y la que se alinea hacia la *Pobreza*.

La primera de ellas, para la autora, hace hincapié en el impacto negativo del crecimiento económico en la mujer, al que vincula con su subordinación en ese campo, tratando de establecer, paralelamente, una conexión entre la consecución de una mayor igualdad y justicia para ella con el incremento de su productividad. Muy a menudo, esta aproximación busca el compromiso de la mujer con salarios no agrícolas en un intento de romper con la dependencia que genera la economía de subsistencia rural.

El enfoque orientado a la *Pobreza* cambia su eje de atención desde esa búsqueda de igualdad entre hombres y mujeres hacia las necesidades básicas, enfatizando cómo la división del trabajo, con base en el género, fomenta la falta de eficiencia económica y perpetua la pobreza. Frente a la anteriormente considerada, esta perspectiva se centra frecuentemente en ayudar a las mujeres rurales pobres a incrementar su productividad en el contexto de sus actividades de subsistencia²⁸.

MOSER añade, no obstante, dos aproximaciones más a las señaladas por BUVINIC. Por un lado, aquella que hace referencia a la *Eficiencia* y la que identifica con el objetivo de la *Habilitación*. El primero de estos enfoques no es más que una respuesta a las dificultades causadas por la recesión global y la puesta en práctica de severas medidas de estabilización en los países en desarrollo, corriendo en paralelo a las políticas de ajuste estructural. Su eje de reflexión es el reconocimiento de la mujer como un “recurso” mal utilizado en el desarrollo, tratando de incrementar su productividad laboral.

Frente a este enfoque, la segunda perspectiva apuntada anteriormente emerge de las críticas de los activistas del Tercer Mundo, así como sus aliados en el

Naciones Unidas, pero actuando independientemente del *Program of United Nations for Development (PNUD)*, lleva a cabo los programas de desarrollo dirigidos específicamente a la mujer. Junto a él, las Naciones Unidas crea también el *Institute for Training and Research for the Advance of Women (INSTRAW)*, cuyo objetivo no es otro que destacar, a través de la recolección de datos estadísticos o mediante la evolución de los programas de desarrollo de la mujer, su papel en el contexto internacional.

28. BUVINIC, Mayra; LYCETTE, Margaret; McGREEVY, William: *Women and Poverty in the Third World*, Baltimore, Johns Hopkins University, 1983.

Primer Mundo, centrándose en las experiencias de las mujeres de ese Tercer Mundo y tratando de responder a sus necesidades particulares²⁹. Esta última aproximación es la que subyace en el proyecto *Development Alternatives for a New Era (DAWN)*, una coalición de grupos de mujeres del Tercer Mundo donde se aborda la importancia de diferentes fuerzas de opresión, no sólo aquellas que emergen del género sino también aquellas que surgen de los conflictos de clase, raza e imperialismo, considerando que todas ellas limitan las posibilidades de las mujeres en el desarrollo³⁰. Abriéndose de este modo a consideraciones de poder, esta coalición desafía las desigualdades sociales y culturales que se encuentran en las raíces de las jerarquías sexuales, tratando de reformular las metas del desarrollo en función de las necesidades humanas.

El final de la Década de las Naciones Unidas para la Mujer pone término al proceso de reconocimiento público de la importancia de las cuestiones que atañen a ese grupo humano iniciada con la declaración de ese Año Internacional al que nos hemos referido anteriormente, año que proporciona un manto de legitimidad a los grupos de mujeres y a su trabajo, insta a numerosos gobiernos a revisar parte de sus legislaciones o a establecer departamentos oficiales para aquellas cuestiones, incorporando, en definitiva, toda su problemática a la agenda internacional.

Posiblemente, no obstante, el eslogan más convincente para la década posterior surge, como ha constatado NEWLAND, del esfuerzo estadístico de aquel año: "las mujeres constituyen la mitad de la población mundial, ocupan dos tercios de sus horas de trabajo, reciben una décima parte de su renta y son dueñas de menos de una centésima parte de su propiedad"³¹.

29. Para MOSER, las tres primeras aproximaciones consideradas están presentes en el WID. MOSER, Caroline: "Gender plaining in the Thirf World: meeting practical and strategic needs", GRANT, Rebecca; NEWLAND, Kathleen: Op. Cit. (pp. 83/121).

30. Tratando de clarificar su interpretación del feminismo, esta coalición argumenta: "En los pasados veinte años el movimiento de mujeres ha debatido los vínculos entre la erradicación de la subordinación con base en el género y otras formas de opresión social y económica enraizadas en la nación, la clase o la etnia. Nosotros apoyamos firmemente la posición en este debate de que el feminismo no puede ser monolítico en sus cuestiones, metas y estrategias... Hay y debe haber una diversidad de feminismo, responsable ante las diferentes necesidades y objetivos de las distintas mujeres, y *definido por ellas mismas*... Esta heterogeneidad da al feminismo su dinamismo y lo hace potencialmente más desafiador del status quo. Permite que la lucha contra la subordinación sea hecha en todos los ámbitos -desde las relaciones en el hogar a las relaciones entre naciones- y requiere un cambio sustancial en las formaciones culturales, económicas y políticas". SEN, Gita; GROWN, Caren: *Development, Crises and Alternative Visions: Third World Women's perspectives*, New York, Monthly Review Press, 1987, p. 19.

31. NEWLAND, Kathleen. "From Transnational Relationships to International Relations: Women in Development and the International Decade for Women", en *Millennium: Journal of International Studies* vol. 17, n° 3, winter 1998, p. 511.

4. Género y desarrollo

Al final de la Década de las Naciones Unidas para la Mujer, se constata el declive de la posición de este grupo humano a través del mundo en los diez años previos. Las razones de esta situación se sitúan tanto en la incapacidad de algunos gobiernos para implementar las recomendaciones de las Naciones Unidas como en las propuestas del WID. En ese sentido, asentado sobre esa perspectiva liberal a la que nos hemos referido anteriormente y, centrado, por lo tanto, en “incorporar a las mujeres”, el WID descansó sobre la idea de que la desigualdad social sería ampliamente superada con su integración a la esfera pública, mientras los problemas del Tercer Mundo no eran más que el resultado de la insuficiente participación de aquellas en el proceso de desarrollo, tratando de incorporarlas, por lo tanto, a un ámbito en el que participaban plenamente y del que su trabajo era una parte esencial.

Asimismo, para sus críticos, la política de este movimiento eludió los temas relativos a la desigualdad y el poder, así como el contexto en el que los proyectos de mujeres se inscribían, presentando, al mismo tiempo, la asistencia a esas mujeres, entendidas como “víctimas”, como algo meramente técnico.

En respuesta a todo ello, algunos críticos plantearon la necesidad de remplazar el WID por una nueva aproximación que, alejándose del énfasis puesto por aquel movimiento en la incorporación de las mujeres al proceso de desarrollo, incidiese en el reconocimiento del grado en el que aquellas se implican realmente en dicho proceso. Con el nombre de *Gender and Development (GAD)*, este enfoque, sensible a la especificidad de las relaciones de género en países y localidades particulares³², reconoce la importancia de interpretar cómo ideas socialmente construidas esas relaciones afectan y son afectadas por las estrategias de desarrollo. La inclusión numérica al desarrollo es considerada insuficiente para desafiar esa distribución desigual de valores que sostienen las opresivas relaciones de género. Desde esas premisas, el GAD apuesta por un cambio en las diferentes posiciones ocupadas por el hombre y la mujer en las relaciones de género si se desea que aquella sea facultada para el desarrollo.

Mientras el hombre se convierte, así, en un objetivo para corregir las desigualdades de género, haciendo necesario que sus intereses, socialmente

32. Representando, en ese sentido, un ataque fundamental a las afirmaciones *universalistas* del discurso sobre el desarrollo, el proyecto feminista para el GAP, como reconoce WHITE, es *contracultural* y *fijo culturalmente*, lo que implica que “deben existir diferentes proyectos feministas en contextos culturales diferentes”. WHITE, Sarah C.: “Gender and Development: Working with Difference”, JAVRI, Vivienne; O’GORMAN, Eleanor (eds.): *Women, Culture and International Relations*, Boulder, Lynne Rienner, 1999, p. 133.

construidos, sean razonablemente transformados, esta aproximación destaca también el grado por el que la neutralidad y autonomía del Estado —foco de la estrategia feminista liberal del WID— no debe darse por sentado. En este último sentido, para GOETZ, “parte de la definición del estado y de la delimitación de la propia esfera del estado abarca el activo establecimiento y el mantenimiento de las fronteras entre la esfera pública y privada”, unas fronteras que, además, en muchos Estados, “diseñan esferas de actividad, con base en el género, donde el sujeto paradigmático de la arena pública y económica es el hombre y de la privada y doméstica la mujer”³³.

Si con esta nueva aproximación, el debate sobre el desarrollo sufre un cambio desde su énfasis en la incorporación de la mujer hacia el análisis de las relaciones de género, este último se vincula también al discurso sobre el *medio ambiente*, crecientemente considerado otra “víctima” de las políticas del desarrollo. En ese sentido, mientras los modelos tradicionales enfatizan el crecimiento económico como el principal indicador del progreso, niegan casi completamente los recursos que el medio ambiente local puede proporcionar, sin reconocer, por lo tanto, las consecuencias que puede causar y los límites inherentes al crecimiento. Las críticas a esta concepción del desarrollo han dado lugar en los últimos años a una nueva aproximación, que superando las propuestas del WID y el GAD, recibe el nombre de *Women, Environment and Development (WED)*, un enfoque que, en términos generales, busca una mayor comprensión del decisivo papel que las mujeres juegan en la gestión del medio ambiente. En este último contexto, la rama posiblemente más significativa del feminismo medioambiental, el *ecofeminismo*, incorpora un conjunto de consideraciones sobre la conexión entre la mujer y la naturaleza, argumentando que el desarrollo tecnológico y científico ha conducido a la conquista y explotación de esa mujer y esa naturaleza como recursos del hombre blanco occidental³⁴.

Mientras el WED se define como una nueva aproximación para el análisis del desarrollo, en los últimos años hemos asistido también a una crítica del WID

33. GOETZ, Anne M.: *The Politics of Integrating Gender to State Development Processes: Trends, Opportunities and Constraints in Bangladesh, Chile, Jamaica, Mali, Morocco and Uganda*. Gneve, United Nations Research Institute for Social Development, 1995, p. 8.

34. Desde esta premisa básica, esta aproximación es muy diversa. En ese sentido, algunas *ecofeministas* enfatizan el papel *reproductor* de las mujeres, mientras otras inciden en cómo ellas son las principales víctimas de la destrucción medioambiental, al ser responsables, por ejemplo, del suministro de agua y de la sanidad de sus familias. En último término y sin pretender ser exhaustivas, ciertas *ecofeministas* hacen hincapié en el predominio de la mujer en los movimientos de protesta mediambientales de carácter local. Sobre estas cuestiones, ver: DIAMOND, Irene; ORENSTEIN, Gloria (eds.): *Reweaving the World: The Emergence of EcoFeminism*, San Francisco, Sierra Club Books, 1990; RODDA, Annabel: *Women and Environment*, London, Zed Books, 1991; AGARWAL, Bina: “The Gender and Environment Debate: Lessons from India”, *Feminis Studies* vol. 18, nº 1, January 1992, (pp. 119/130).

y del GAD por parte del *Feminismo Postcolonial y Postmoderno*. Ambos enfoques enjuician gran parte de la teoría feminista sobre ese desarrollo y la economía política global, argumentando que esta ha sido culpable de privilegiar la experiencia occidental al ser construida sobre la base de los conceptos universales de modernización y progreso de la Ilustración.

Desde estas consideraciones y aunque reconocen la existencia de desigualdades de género, se muestran escépticos a que los problemas específicos de grupos particulares de mujeres sean o puedan ser tratados en foros como las Naciones Unidas. En tal sentido, una feminista postcolonial como SPIVAK se muestra escéptica respecto al significado de acontecimientos como *Beijing* y otras conferencias de mujeres, afirmando que su *Plan de Acción*, centrado en el tratamiento de los problemas de pobreza y desigualdad femenina, acepta la lógica subyacente al libre mercado como el mejor medio para la distribución de los recursos. En esta imagen de la Conferencia de Beijing, extensible a otras conferencias internacionales de mujeres, puede apreciarse, para la autora, “un aparato ideológico estupendamente bien organizado” que trata de demostrar la unidad del Norte y el Sur cuando es el “Norte el que organiza al Sur”³⁵.

5. A modo de conclusión

Como conclusión a lo expuesto puede afirmarse que la intensa producción intelectual suscitada por la progresiva incorporación de las cuestiones feministas en nuestra disciplina permite que hoy podamos identificar un marco teórico y una comunidad de especialistas comprometidos exclusivamente con esas cuestiones. Una aseveración que no impide reconocer, como hemos adelantado, que la Teoría Feminista se defina aún como un subcampo disciplinario dentro de las Relaciones Internacionales, posición a la que, a nuestro entender, ha contribuido no sólo la tardía incorporación de esta temática a la misma sino también la ausencia de un diálogo real entre las aproximaciones feministas y una parte significativa del resto de las concepciones que conforman la teoría de las relaciones internacionales.

Esta inclusión aún parcial, más que su plena integración en las Relaciones Internacionales, explica, por otro lado, que la Teoría Feminista tenga que enfrentarse todavía a la justificación de su carácter científico y, sobre todo, a la demostración de su validez intrínseca. A pesar de ello, mirar el mundo

35. SPIVAK, Gayatri: ““Woman” as Theatre: United Nations Conference on Women, Beijing 1995”, *Radical Philosophy* n° 75, January/February 1996, p. 2.

a través de las “lentes feministas”, utilizando una metáfora habitual en este conjunto de aportaciones, nos conduce a ciertas dimensiones de un mundo complejo como el que conforman las relaciones internacionales a las que, posiblemente, no nos hubiéramos acercado de otro modo.

En ese sentido, las páginas que preceden deben entenderse como un ejemplo de esa aseveración, al intentar poner de manifiesto cómo la Teoría Feminista de las Relaciones Internacionales nos aproxima, a través de distintos enfoques, no sólo al escaso reconocimiento del papel de las mujeres en el proceso de desarrollo de los países del Tercer Mundo sino también las desigualdades de género que subyacen en dicho proceso. En definitiva, los urgentes problemas de las mujeres en los países en desarrollo hacen, a nuestro juicio, de la implicación del feminismo en esos problemas una necesidad imperativa al demostrar un significativo poder explicativo.

GÉNERO Y EL BANCO MUNDIAL AGENDA DESPUÉS DE BEIJING

CARLOS REYES LÓPEZ*

PREFACIO

The World Bank is committed to making gender equality central to its fight against poverty. After many years of research and on—the ground experience, the importance of gender equality for reducing poverty can no longer be questioned. The Bank also believes that helping women and men become equal partners in development, and giving them equal voice and better access to resources, are important development objectives in their own right.

(...) Since the 1995 Beijing Fourth World Conference on Women, the World Bank has sought to give ownership to the poor and marginalized in the fight against poverty. Coalitions for change have been built with partners in civil society, governments, the private sector, and the development community. The definition of poverty has broadened to address empowerment, security, and opportunity as well as income growth. In this development environment, the empowerment of women—and of men—has become a central element in the World Bank's strategy for poverty reduction and growth ... [which remains the core strategy of the institution]

*James D. Wolfensohn [presidente del Banco Mundial]
Discurso efectuado el 7 de Febrero, 2000*

* Economista, Máster en Economía Internacional de la *Universidad de George Mason*. Es investigador y consultor del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Actualmente evalúa las políticas internas del Banco Mundial con respecto a género y su impacto en los programas de préstamos desarrollados por esta institución.

1. Introducción¹

¿Cuál es el objetivo del Banco Mundial?

El principal objetivo del Banco Mundial como grupo, y de las diversas instituciones que lo componen², es la reducción de la pobreza y la mejora del nivel y calidad de vida en los países en vías de desarrollo a través de un desarrollo sostenible que permita un crecimiento equitativo.

El Banco utiliza toda una serie de instrumentos para obtener dichos objetivos que son: la concesión de préstamos a gobiernos para la realización de determinadas actividades, asistencia técnica a proyectos específicos incluyendo asesoramiento y reforzamiento de instituciones públicas, y actividades de investigación económica. Para ayudar a la población más desfavorecida de los países más pobres los programas implementados hacen hincapié en la necesidad de:

- Invertir en las personas, especialmente a través de servicios básicos de salud y educación;
- Proteger el medio ambiente;
- Prestar apoyo al sector privado y fomentar su desarrollo;
- Reforzar la capacidad de los gobiernos de suministrar servicios de buena calidad, en forma eficiente y transparente; y
- Promover reformas orientadas a la creación de un entorno macroeconómico estable, favorable a las inversiones y la planificación a largo plazo.

Además de desarrollar sus actividades con los gobiernos soberanos de los países en vías de desarrollo, el Banco también trabaja en asociación con entidades bilaterales (USAid, CIDA, etc...), otras agencias multilaterales (Banco Asiático de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, etc...), el sector privado, y miembros de ONG y de la sociedad civil.

1. El autor agradece a Gita Gopal, coordinadora de temas de género en la unidad de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial por el consejo y las conversaciones mantenidas para la preparación de este artículo.

Sin embargo, las opiniones expresadas en este artículo son estrictamente personales y no deben atribuirse al Banco Mundial.

2. IBRD (International Bank of Reconstruction and Development - *Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo*), IDA (International Development Agency - *Agencia Internacional de Desarrollo*), IFC (International Finance Corporation - *Corporación Financiera Internacional*), MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency - *Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones*), ICSID (International Center for Settlement of Investment Disputes - *Centro Internacional de Resolución de Diferencias Relativas a Inversiones*).

Diferencia entre Conceptos: Género en el Desarrollo y Mujer en el Desarrollo

Es importante mencionar que en mucha de la literatura escrita, tanto dentro como fuera del Banco Mundial, se confunden los conceptos de *Women in Development*, WID (Mujer en el Desarrollo) y *Gender in Development*, GID (Género en el Desarrollo). Se utiliza el primer término cuando se describen acciones encaminadas a asegurar que las mujeres se beneficien, o por lo menos no padezcan ningún efecto negativo al implementarse una actividad que incite al desarrollo. El concepto de Género y Desarrollo toma como base las relaciones y diferencias que existen entre hombres y mujeres y como éstas se desenvuelven durante el desarrollo económico y/o social³.

Tomando estas definiciones en el contexto de proyecto, mientras que un proyecto con un componente de WID buscará que este proyecto no tenga un efecto negativo en las mujeres y/o que intente beneficiarla al máximo; un componente GID en el mismo proyecto avanzaría hasta el punto de asegurar que el proyecto no perjudique a las mujeres pero también, y lo que es más importante, que maximice los beneficios potenciales tanto a hombres como a mujeres.

2. Evolución de las políticas de género en el Banco Mundial

El concepto de género ha formado parte de las políticas del Banco para la lucha contra la pobreza desde los años 70, en aquella época bajo el concepto de WID. Una unidad dentro del organigrama del Banco fue finalmente establecida en 1985. Dicha unidad tenía como principal objetivo promover la participación de las mujeres en el desarrollo. En 1986 el Banco se convertía en la primera institución multilateral que requería a su personal operacional considerar el impacto que un posible proyecto podía tener en las mujeres⁴.

Durante el año 1994, ocurren dos eventos que marcarán definitivamente las políticas de género en el Banco. Primero, se publica el documento estratégico (*strategy paper*), *Enhancing Women's Participation in Economic Development*, donde por primera vez se menciona de manera constante un cambio

3. MURPHY, Josette: "Gender Issues in World Bank Lending", Operations Evaluation Department, Washington DC, 1995.

4. GENDER DEVELOPMENT GROUP: "Advancing Gender Equality. World Bank Actions Since Beijing", The World Bank Group, Washington DC, 2000, Pg.2.

en el análisis de la participación de las mujeres en el desarrollo hacia un análisis de género y desarrollo (Cuadro 1).

Cuadro 1. Enhancing Women's Participation...

“...The World's Bank's early “Women in Development” programs tended to treat women as a special target group of beneficiaries in projects and programs. The policy framework is now broadening to reflect the ways in which the relations between women and men constrain or advance efforts to boost growth and reduce poverty for all. This focus characterizes the “gender [in] development” approach which the Bank will promote to enhance women's contributions to development. The Bank's future analytical work will focus on gender differentiation and the factors underlying the structure of gender relations within households.

Fuente: EDUCATION AND SOCIAL POLICY DEPART: “Enhancing Women's Participation in Economic Development”, World Bank Group, Washington DC 1994, Pag IV (Executive Summary)

Tomando como base el documento mencionado, el Banco adopta en Abril de 1994 una política oficial (*Official Operational Policy*) encaminada a la reducción de las disparidades de género y al aumento en la participación de las mujeres en el desarrollo económico de los países. Así, se solicita al personal que integre las consideraciones de género en los programas de ayuda a países (*Country Assistance Programs*).

Estos programas son considerados la guía de los diversos tipos de ayuda que ofrece el Banco a un país determinado. En el documento se mencionan las áreas prioritarias en las que el Banco se concentrará, así como los recursos con los que serán dotadas. También se mencionan los compromisos acordados con el gobierno para el desarrollo óptimo del programa de ayuda.

A pesar de los diferentes cambios de enunciado⁵, la política operacional 4.20, *Gender Dimension of Development* continúa siendo una de las principales bases en el análisis de género dentro del Banco. (Cuadro 2).

5. Siendo el último en 1994.

Cuadro 2. OP 4.20 The Gender Dimension of Development Octubre 99

Note: This document is based on *Enhancing Women's Participation in Economic Development: A World Bank Policy Paper* (Washington, D.C.: World Bank, 1994). It replaces the version dated April 1994. Questions may be addressed to the Director, Gender and Development (PREM).

1. The Bank aims to reduce gender disparities and enhance women's participation in the economic development of their countries by integrating gender considerations in its country assistance program.

2. To this end, the Bank assists its member countries to:

(A) Design gender-sensitive policies and programs to ensure that overall development efforts are directed to attain impacts that are equitably beneficial for both men and women. The Bank helps governments (i) identify barriers—including men's attitudes—that prevent women from participating in and benefiting from public policies and programs, (ii) assess the costs and benefits of specific actions to remove these barriers, (iii) ensure effective program delivery, and (iv) establish monitoring and evaluation mechanisms to measure progress.

(B) Review and modify legal and regulatory frameworks to improve women's access to assets and services, and take institutional measures to ensure that legal changes are implemented in actual practice, with due regard to cultural sensitivity.

(C) Strengthen the database for, and train country officials in, gender analysis, particularly in countries with inadequate gender-disaggregated data.

(D) Obtain financing, if necessary, to meet the resource demands of program changes. Bank lending supports the expansion of women's access to services and assets, and the Bank helps to (i) mobilize additional multilateral and bilateral financing and (ii) organize Consultative Group meetings for specific countries. The Bank also promotes collaboration with international, national, and local nongovernmental agencies in implementing Bank-financed projects.

3. To analyze gender issues in each country, the Bank uses country poverty assessments, public expenditure reviews, other economic and sector work, and country dialogue. The analysis and strategies are incorporated into the Country Assistance Strategy. Objectives and interventions for carrying out country gender strategies are reflected in the lending program and the design of lending operations. Implementation is monitored as a part of country implementation review.

4. The Gender and Development Group (PREM) reports to the Board periodically on the Bank's progress in integrating gender in its operations.

Fuente: BANCO MUNDIAL: "Manual de Operaciones.
O.P.4.20".
Washington DC, 2000.

La principal filosofía detrás de la OP 4.20 continúa siendo la lucha contra la pobreza. La existencia de disparidades de género en los países hace que el proceso de crecimiento no sea equitativo y que por lo tanto no se maximicen los efectos del crecimiento en la reducción de la pobreza.

En la actualidad, el Banco posee una unidad, el Grupo de Género y Desarrollo (*Gender and Development Group*) integrada dentro del Grupo de Reducción de pobreza y análisis económico (*Poverty Reduction and Economic Management*), la cual tiene como principal responsabilidad desarrollar herramientas que permitan a los diferentes departamentos incluir el enfoque de género dentro de sus programas. Esta unidad también prepara toda una serie de seminarios para sensibilizar al personal del Banco en temas relacionados con género y desarrollo.

A pesar de estos cambios, el objetivo del Banco con respecto a género continúa siendo el mismo que a principios de los 70, cuando por primera vez se consideró dentro de la institución, trabajar para la desaparición de la discriminación contra las mujeres. La identificación y eventual desaparición de las barreras de acceso, y/o control sobre recursos económicos a las mujeres continúa siendo la principal causa de la desigualdad en el desarrollo. Dicha desigualdad se transforma en la discriminación de las mujeres para acceder a infraestructuras de salud y educación.

“... the goal of the World Bank’s gender awareness efforts is to help create a global environment where gender is no longer used as a tool of discrimination and suppression, where all men and women have equal access to basic instruments of human rights and identity, from political equality to equal access to health care, food, training, education and credit.”⁶

3. El Banco Mundial y la conferencia de Pekín de 1995

La Cuarta Conferencia Mundial sobre las mujeres acaecida en Beijing durante 1995 y los compromisos a los que se llegó en esa conferencia representan hoy la principal fuerza detrás de la política de género del Banco Mundial. Durante la conferencia, diversos representantes de grupos de mujeres pidieron al Banco una mayor participación en cuatro iniciativas, las cuales están en concordancia con la plataforma de acción que surgió como resultado final de la conferencia⁷.

6. Boletín de Marzo 2000, Poverty Reduction & Economic Mgmt, Gender and Development Group.

7. La plataforma de acción fue adoptada unánimemente por los representantes de los 189 países asistentes a dicha conferencia. UNITED NATIONS: “The Beijing Declaration and the Platform for Action: Fourth World Conference on Women, Beijing”, China, September 4-15, 1995. New York 1996.

Cuadro 3. Conferencias sobre las Mujeres previas a Beijing

1975. Año Internacional de las mujeres. Primera *Conferencia Mundial sobre las mujeres en Ciudad de México* proclama 1976-1994 como la Década de Naciones Unidas para las mujeres: Igualdad, Desarrollo y Paz. Por primera vez se pide a las agencias de Naciones Unidas que recojan datos estadísticos referentes a la situación socioeconómica de las mujeres.

1980. *Conferencia Internacional sobre las mujeres en Copenhague.* Adopta el Programa de Acción para la segunda parte de la Década de Naciones Unidas para las mujeres. Se pide a las agencias de Naciones que preparen un análisis reciente sobre la situación de las mujeres.

1985. *Conferencia Internacional sobre las mujeres en Nairobi.* Durante esta conferencia se revisa el progreso establecido durante la Década de las mujeres y las acciones a realizar en el futuro para la mejora de la situación de las mujeres.

Dichas iniciativas son:

1. Incremento en los préstamos que el Banco Mundial concede a países en las áreas de educación primaria, salud, y programas de microcrédito que tengan como principales beneficiarios a mujeres.
2. Institucionalización del concepto de género en el diseño e implementación de los proyectos.
3. Fomento de la participación de grupos de mujeres, a nivel local, en la formulación de políticas económicas.
4. Incremento del número de mujeres en posiciones de alta dirección dentro del Banco Mundial.

Desde 1995, el Banco ha actuado en cada una de estas áreas con distintos resultados. También, a pesar de los esfuerzos establecidos durante previas conferencias de las mujeres (ver cuadro 3) y por la O.P 4.20 sección 2.c, por conseguir datos estadísticos desagregados por género, éstos todavía o son difíciles de obtener o en algunos casos no están disponibles. Esto provoca que la medición del impacto en la reducción de disparidades de género continúe siendo extremadamente difícil.

Incremento de préstamos en las áreas de educación, salud y microcrédito

Desde la conferencia de Beijing el Banco ha invertido aproximadamente más de US\$ 3.400 millones en préstamos cuyo objetivo es la educación de las mujeres. Dichos préstamos tienen como principales beneficiarios un grupo de aproximadamente 31 países donde las diferencias educativas entre niños y niñas son particularmente grandes⁸.

La educación de las niñas tiene toda una serie de externalidades positivas que benefician a la sociedad por entero; diversos estudios a nivel micro, confirman los beneficios que la educación de las mujeres tiene para el desarrollo. Mujeres educadas tienden a tener menores tasas de fertilidad, y a mejorar la nutrición de sus hijos e hijas. Incluso, a nivel macro, también se pueden apreciar los efectos positivos de la educación de las mujeres. Según los economistas Dollar y Gatti, un incremento de un 1% en el número de niñas matriculadas en escuela secundaria, tiene como contrapartida un crecimiento del 0.3% en el ingreso per capita⁹.

Los programas del Banco en el área de educación enfatizan la matriculación de niñas en la escuela primaria y secundaria. Para conseguir este objetivo los préstamos emplean toda una serie de estrategias, por ejemplo, desde utilizar parte del dinero para que las niñas no tengan que pagar matriculas, proveyéndolas con un estipendio que cubra los costes educativos, hasta mejorar las instalaciones sanitarias dentro de las escuelas¹⁰.

También, el Banco utiliza parte del dinero para incrementar la concienciación sobre la importancia de la educación de las niñas, y así en algunos programas se promociona la contratación de profesoras que puedan servir de modelos para niñas.

Con respecto al tema de la salud, en estos momentos, el Banco es el mayor donante de ayuda en el área de salud, nutrición y población para países en vías de desarrollo. La mayor parte de los préstamos concedidos en este área tienen componentes de género; por ejemplo durante el año 1999 dos de cada tres préstamos concedidos por el Banco en el sector salud tenían un componente de género, el cual podía ser categorizado en una de las siguientes tres áreas:

8. GENDER DEVELOPMENT GROUP. pg.4

9. DOLLAR, David, and Roberta GATTI: "Gender Inequality, Income and Growth: Are Good Times Good For Women?", Policy Research Report on Gender And Development, Working Paper Series, No.1 World Bank, Washington, DC 1999.

10. En algunos países, personal del Banco se encontró con situaciones en las que las niñas no querían asistir a las escuelas, dado que tenían que compartir los lavabos con los niños.

1. Salud del Embarazo: Desde 1987 el Banco Mundial, en conjunción con la Organización Mundial de Salud, el Fondo para Población de Naciones Unidas, y UNICEF, estableció un programa encaminado a la reducción de riesgos relacionados con el embarazo¹¹.
2. Nutrición: El Banco ha realizado diversas campañas, sobre todo en el Africa Subsahariana, para concienciar a las madres en temas de nutrición. Por ejemplo, diversos pósters fueron distribuidos en Uganda en los que se dibujaba a mujeres hirviendo agua antes de consumirla como método para combatir la diarrea.
3. SIDA: La carencia de derechos civiles por parte de las mujeres en algunos países en vías de desarrollo provoca que éstas se vean imposibilitadas para tomar precauciones para evitar el contagio del SIDA. En algunos países, una mujer no puede rechazar tener contacto sexual con su marido, aunque éste se vea infectado con el virus. En algunas comunidades rurales de Africa Subsahariana existe entre los hombres la creencia de que una persona infectada con el virus del SIDA puede curarse si mantiene relaciones sexuales con una virgen.

El trabajo del Banco en este área se ha concentrado tanto en el aspecto legal, prestando asistencia técnica para que países en vías en desarrollo reforzaran los derechos matrimoniales de las mujeres, como en el aspecto puramente sanitario, concienciamiento de las mujeres de los riesgos que puede acarrear mantener relaciones sexuales sin métodos de protección.

De momento, con algunas notables excepciones como en el caso de Uganda donde el crecimiento de nuevos casos de SIDA ha disminuido notablemente, han tenido un éxito limitado.

Finalmente, y en relación con los microcréditos, el reforzamiento de los derechos civiles de las mujeres y la desaparición de las barreras de acceso a infraestructuras tanto de salud como educativas tienen que ir acompañados de un mayor acceso por parte de las mujeres a servicios financieros, para que ésta pueda escapar de las condiciones de pobreza en la que vive.

Experiencias como la del Grameen Bank¹² en Bangladesh han mostrado que proporcionar crédito a mujeres tiene un efecto altamente positivo en la reducción de la pobreza en las comunidades donde estas mujeres viven.

11. GENDER DEVELOPMENT GROUP. p. 5.

12. Dicho Banco dan microcréditos a grupos de mujeres, los cuales posteriormente lo dividen entre sus participantes. De esta manera el grupo se responsabiliza de repagar el crédito.

El Banco proporciona componentes de microcrédito y ahorro en la mayoría de programas de reducción de la pobreza (*Poverty Alleviation Programs*). Por ejemplo, el Programa Piloto de Reducción de la Pobreza en Tayikistán, estableció toda una serie de instituciones microfinancieras en la región de Sitora Najot. La mayoría de la población beneficiaria de estos microcréditos fueron mujeres que trabajaban o por su cuenta o en microempresas. A finales de Julio de 1999, este programa había dado alrededor de 10.000 créditos a aproximadamente 4.000 beneficiarios, con una tasa de devolución del 100%.¹³

4. Institucionalización del concepto de género

A partir de la conferencia de Beijing, el Banco Mundial reconoció la importancia de la inclusión del género en las diferentes actividades que el Banco realizaba en el ámbito de préstamos. Desde 1988, el Banco había iniciado un proceso por el cual a cualquier documento, proyecto/ préstamo que se presentaba al consejo para su aprobación se le había asignado previamente un valor entre 0 y 2 según las consideraciones de género del mismo¹⁴.

De acuerdo con los datos analizados por el *Gender and Development Group*, el porcentaje de proyectos financiados por el Banco Mundial que incluyen actividades y/o consideraciones de género (valores 1-2) casi se ha doblado desde 1995. Siendo un 25% en 1995 y aproximadamente un 46% en 1999.

También el Banco ha continuado desarrollando toda una serie de indicadores que permitan medir con mayor exactitud el progreso que se realiza en la integración de consideraciones de género en sus actuaciones. En los últimos años, el enfoque de género se ha considerado en sectores diferentes a los de salud y/o educación; hoy podemos encontrar proyectos de energía, transporte, reforma legal etc. que contienen componentes específicos de género. Por último, en estos momentos se está intentando incorporar consideraciones de género en los Programas de Ajuste Estructural¹⁵

13. GENDER DEVELOPMENT GROUP. p. 8.

14. Siendo "0" para proyectos cuyos documentos de preparación no incluían ninguna acción y/o mención a consideraciones de género; "1" para aquellos proyectos que incluían consideraciones de género en los documentos de preparación pero no acciones específicas y asignándose un valor de "2" a aquellos documentos de preparación de proyectos que incluyen acciones específicas de género.

15. En la mayoría de estos programas, se pone como condicionalidad la reducción del déficit público, lo cual se traduce en un despido de funcionarios públicos. Diversos especialistas en género comprobaron que cuando esto ocurre se tiende a despedir a mujeres antes que a hombres. Es por eso, que el Banco en estos momentos trata de incluir componentes específicos de capacitación de mujeres en los programas de capacitación de los funcionarios públicos despedidos como consecuencia del programa de ajuste estructural.

5. Fomento de la participación de grupos de mujeres en el ámbito local

El Banco Mundial ha incrementado notablemente sus esfuerzos para incluir a la comunidad de ONG en el diálogo continuo que el propio Banco mantiene con los países en vías de desarrollo. El objetivo de esta inclusión es la formulación de programas de asistencia conjuntos (*CDF –Comprehensive Development Framework*) en los que los diferentes involucrados: gobiernos, ONG y sociedad civil, instituciones multilaterales y bilaterales tomen propiedad de sus acciones y trabajen juntos coordinando sus esfuerzos.

En el desarrollo de estas iniciativas, el Banco ha emprendido diversas iniciativas para asegurar la participación de mujeres. Por ejemplo, en 1998, durante el programa de ayuda a la República de Senegal, el Banco mantuvo extensas conversaciones con grupos de mujeres campesinas, mujeres miembros de ONG, mujeres sindicalistas, así como con representantes del Ministerio de Asuntos de las mujeres y de la Familia. Durante las consultas mantenidas surgieron temas como el derecho de la propiedad y el derecho de la tierra donde había una considerable discriminación de género. Asimismo, las consultas resultaron en la incorporación de toda una serie de objetivos cuantitativos¹⁶ de género que servirán de condicionalidades para la obtención de futuros préstamos¹⁷.

En estos momentos, consultas con ONGs y con miembros de la sociedad civil ocurren en 3 de cada 4 programas de asistencia de país; y aproximadamente el 50% de estos programas de asistencia incluye consideraciones y acciones encaminadas a establecer una igualdad en materia de género.

6. Incremento del número de mujeres en posiciones de alta dirección dentro del Banco Mundial

En 1992, el Banco Mundial decidió crear dentro de la institución un grupo consultivo que se encargara de realizar recomendaciones para establecer y desarrollar planes de acción para la incorporación de mujeres en niveles de alta dirección. Los directores y coordinadores de unidad desarrollaron, en base a las recomendaciones del grupo consultivo, toda una serie de metas a completar para el año 2000.

16. Incremento en la matrícula de niñas y decrecimiento en la mortalidad de madres embarazadas.

17. GENDER DEVELOPMENT GROUP. p. 19

Estas metas estaban divididas en dos categorías, acorde al tipo de plazas. Había plazas de carácter profesional (*Professional Staff*) y plazas de carácter directivo (*Managerial and Senior Technical Staff*).

- *Professional Staff*. El objetivo era incrementar el número de mujeres en posiciones profesionales de un 22% a un 27% del total de posiciones, durante el periodo 1992-1997. Para el año 1994 este objetivo había sido cubierto. Un nuevo objetivo fue establecido en 1998, en el que se ponía como meta que el 45% del personal profesional del Banco para el año 2003 fueran mujeres¹⁸.
- *Managerial and Senior Technical Staff*. La meta de 1992-97 era incrementar el porcentaje de mujeres en posiciones de dirección del 8% al 15%, dicha meta fue cumplida. La nueva meta es que para el año 2003 el 30% del personal de dirección sean mujeres. En el año 1995, durante la conferencia de Beijing, tan sólo había una mujer vicepresidenta en el Banco Mundial, mientras que, a día de hoy, hay 8 mujeres vicepresidentas.

Además de las metas cuantitativas, el Banco ha tomado toda una serie de pasos encaminados a flexibilizar el entorno laboral para las mujeres en la institución. En los últimos años, el Banco ha implementando de manera contundente una política contra el acoso sexual, que incluye seminarios para ayudar al personal del Banco a entender lo que acoso sexual significa.

A nivel organizacional, el Banco ha ubicado a la unidad de Género y Desarrollo en el núcleo del grupo de reducción de pobreza (PREM)¹⁹ para facilitar la integración de género en todas las actividades iniciadas por el Banco. El Consejo de género (*Gender Sector Board*), compuesto por representantes de todas las unidades del Banco y presidido por la Directora de la unidad de Género y Desarrollo, Karen Mason, supervisa la incorporación efectiva de consideraciones género en el trabajo del Banco, y se encarga de implementar nuevas estrategias para reforzar e institucionalizar el enfoque de género del Banco²⁰.

18. En Junio de 1999, el personal profesional mujer representaba el 34% del total.

19. A nivel de unidades operativas no regionales el Banco está dividido en cuatro unidades: Finanzas e Infraestructura (FPSI), Medio Ambiente (ESM), Sector Público (PSM), y Reducción de Pobreza. (PREM).

20. GENDER DEVELOPMENT GROUP. p. 21- 22.

Conclusión

A pesar de la importancia que ha tenido la conferencia de Beijing para mejorar los procesos de asimilación de género dentro de las políticas operativas del Banco, todavía queda un largo camino que recorrer. El Banco, sin lugar a dudas, se ha convertido en uno de los principales actores en la promoción de igualdad de género, pero no es sin duda el más importante.

Sin embargo, consideraciones presupuestarias obligan muchas veces a reducir el alcance de algunos proyectos originalmente considerados como promotores de igualdad de género. Cada vez se pide que el Banco considere más visiones en la implementación de sus proyectos, corrupción, capacidad institucional, grupos indígenas, etc., que son visiones complejas de introducir y combinar en una institución que, hasta hace aproximadamente 10 años, estaba formada eminentemente por economistas.

Tampoco es el Banco el único responsable de esta situación. Los presupuestos administrativos de la institución han sido reducidos considerablemente, a nivel práctico, muchos responsables de proyecto encuentran imposible contratar una persona especialista de género que pueda hacer el seguimiento el desarrollo de un proyecto y las posibles consecuencias que éste puede acarrear a nivel de género.

En un futuro inmediato el Banco va a trabajar en 3 áreas: 1) estableciendo programas de cooperación con grupos de apoyo en enfoque de género a nivel local, organizaciones académicas, donantes bilaterales y gobiernos; 2) haciendo una mayor investigación analítica de las conexiones entre género y desarrollo²¹; 3) promoviendo cursos y seminarios sobre género con el objetivo de sensibilizar a personal del Banco y de los países en vías de desarrollo en determinados temas²².

De la misma manera, a nivel global, la reducción de la ayuda bilateral por parte de los países desarrollados ha provocado que la ayuda sea cada vez más selectiva. Con la excepción de algunas agencias bilaterales, como la canadiense (CIDA), y las nórdicas, Suecia (SIDA), Dinamarca (DANIDA) y Noruega (NORAD), nos encontramos que, en muchos de los proyectos implementados, las condiciones de género están marginalizadas.

21. El Anexo 1 provee toda una serie de documentos y publicaciones del Banco Mundial relevantes a nivel de género.

22. Por ejemplo, durante Junio de 1999, hubo en Washington DC una conferencia sobre Género, Violencia Política y Conflictos Armados. Los participantes en dicha conferencia identificaron como los conflictos armados y la violencia política afecta a hombres y mujeres por separado.

En el aspecto positivo, se debe mencionar que el conocimiento público del concepto del género ha incrementado exponencialmente, y que gracias al apoyo de diferentes ONG y de la sociedad civil a un nivel global, la perspectiva de género está tomando una identidad propia dentro del concepto de desarrollo. Quizás, el desafío más importante consiste en la incorporación del concepto de género en todos los sectores, y a todos los niveles de la ayuda al desarrollo. Más que un concepto sectorial, ubicado hasta hace poco casi exclusivamente en las áreas de salud y educación, poco a poco, género se está convirtiendo en un concepto transversal para el desarrollo que abarca cualquier sector e influencia cualquier política económica de desarrollo. El objetivo de las futuras iniciativas del Banco Mundial se están moviendo en ese ámbito.

Referencias bibliográficas

- MURPHY, Josette: "Gender Issues in World Bank Lending", Operations Evaluation Department, Washington DC, 1995.
- EDUCATION AND SOCIAL POLICY DEPARTMENT: "Enhancing Women's Participation in Economic Development", World Bank Group, Washington DC, 1994, Pag. IV (Executive Summary).
- GENDER DEVELOPMENT GROUP: "Advancing Gender Equality. World Bank Actions Since Beijing", The World Bank Group, Washington DC, 2000, p. 2.
- BANCO MUNDIAL: "Manual de Operaciones. O.P 4.20", Washington DC, 2000.
- UNITED NATIONS Statistical Office: "The World's Women, 1970-1990: Trends and Statistics", New York, 1991, p. 7.
- UNITED NATIONS: "The Beijing Declaration and the Platform for Action: Forth World Conference on Women, Beijing", China, September 4-15, 1995.
- DOLLAR, David, and Roberta GATTI: "Gender Inequality, Income and Growth: Are Good Times Good For Women?", *Policy Research Report on Gender And Development*, Working Paper Series, No.1 World Bank, Washington, DC, 1999.

Anexo 1. selección de publicaciones del Banco Mundial relativas a género²³

Género y Pobreza

BLACKDEN, Mark y Chitra BHANU: "Gender, Growth, and Poverty Reduction: Special Program of Assistance for Africa, 1998 Status Report on Poverty in Sub-Saharan Africa" Technical Paper N° 428, World Bank Group, Washington DC, 1999.

DAS GUPTA, Monica y LI Shuzhuo: "Gender Bias in China, the Republic of Korea, and India, 1920-90: Effectes of War, Famine and Fertility Decline. Policy Research Working" Paper N° 2140, Development Research Group, World Bank Group, Washinton DC, 1999.

Género y Desarrollo Humano

ARIAS, Omar: "Are Men Losing Out in the New Economy? Male Economic Marginalization in Argentina, Brazil, and Costa Rica", Latin America and Caribbean Region, World Bank Group 2000.

GOPAL, Gita y Maryam SALIM: "Gender and Law, Eastern Africa Speaks", Directions in Development Series, World Bank Group, Washington DC, 1998.

MORRIS-HUGHES, Elizabeth, y Francesco TORNIERI: "Gender and Law Initiatives in Francophone Sub-Saharan Africa", Africa Region, Findings 148, World Bank Group, Washington DC, 1999.

Género en Agricultura, Desarrollo Rural, Agua y Transporte

BARWELL, I: "Transport and the Village: Findings from African Village-Level and Transport Surveys and Related Studies", Discussion Paper 344, Africa Region Series. World Bank Group, Washington DC, 1996.

FONG, Monica y Anjana BHUSHAN: "Toolkit on Gender in Agriculture: Gender Toolkit Series 1", Gender Analysis and Policy, Poverty and Social Policy Department, Washington DC, 1996.

23. GENDER DEVELOPMENT GROUP. p. 34.

Género en el Mercado de Trabajo y en el Desarrollo del Sector Privado

CUNNINGHAM, Wendy: "Feminization of the Informal Sector: Evidence from Argentina, Brazil and Costa Rica", Latin America and Caribbean Region, World Bank Group, Washington DC, 2000.

KHANDKER, Shahidur R: "Fighting Poverty with Microcredit: Experience Bangladesh", Oxford University Press for the World Bank, New York, 1998.

ORAZEM, Peter F. and Milan VODOPIVEC: "Male-Female Differences in Labor Market Outcomes During the Early Transition to Market Outcomes During the Early Transition to Market: The Case of Estonia and Slovenia". Policy Research Working Paper 2087, Development Research Group, World Bank Group, Washington DC, 1999.

Género y Desarrollo en el Banco Mundial

MURPHY, Josette: "Gender Issues in World Bank Lending". World Bank Operations Evaluation Study. World Bank Group, Washington DC, 1995.

MURPHY, Josette: "Mainstreaming Gender in World Bank Lending: An Update", World Bank Operations Evaluation Study. World Bank Group, Washington DC, 1997.

LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN Y LA IGUALDAD DE GENERO EN LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

VICTORIA GALVANI FORESI*

RESUMEN

La introducción del enfoque de género en la cooperación española ha sido tardía y es en los últimos años, cuando comienza a concretarse tanto en los instrumentos jurídicos y legales como en las acciones de desarrollo.

En el presente artículo se pretende ofrecer una síntesis de la evolución institucional que ha sufrido dicha introducción y en particular, del trabajo en la Agencia Española de Cooperación Internacional en el marco de la Ayuda Oficial al Desarrollo, así como de las perspectivas que se abren tras la promulgación de la Ley 23/98 y de los Reales Decretos de reciente aprobación que comienzan a desarrollarla.

Los inicios, las principales actuaciones, el futuro inmediato y el porvenir son los elementos que constituyen la información básica que se presenta. Elementos que pretenden, a su vez, invitar a los lectores al trabajo conjunto, ya que el desarrollo y la cooperación tendentes a la igualdad- equidad de género forman parte y deberían formar parte de la vida cotidiana de la sociedad civil y de todas las instituciones de los países desarrollados en sus relaciones con los menos avanzados.

* Doctora en Pedagogía (Argentina) y Doctora en Filosofía y Ciencias de la Educación (España). Autora de varios libros y numerosos trabajos, ha sido Profesora de la Universidad Complutense en Sociología de la Educación y desde 1979 trabaja en la Agencia Española de Cooperación Internacional, donde ha desempeñado distintas funciones.

Desde su creación en 1997 es responsable de la Unidad de Género y Desarrollo en la AECI.

1. El punto de partida

La igualdad entre mujeres y hombres adquirió en España un nuevo planteamiento a partir de la transición. El primer Gobierno de Adolfo Suárez creó el 27 de septiembre de 1977 la Subdirección General de la Condición Femenina en el Ministerio de Cultura, iniciando los trabajos de transformación jurídica e institucional, así como la reforma de distintos sectores de la vida pública e indirectamente de la esfera privada. Se anticipaba a los principios que luego consagraría la Constitución de 1978 y que establecían los tratados internacionales acatados por el nuevo Gobierno democrático.

Las mujeres que impulsaron, desde cargos públicos y desde la vida política, esa primera etapa se reúnen actualmente en la asociación "Mujeres en la Transición Democrática" y acaban de editar un libro *Españolas en la Transición* que recoge ese punto de partida, origen también de los contenidos que España trasladaría después a su política de cooperación internacional.

La Subdirección se transformó por Ley 16/83 en el Instituto de la Mujer, organismo autónomo del Ministerio de Cultura, pasando a ser adscrito al Ministerio de Asuntos Sociales como Dirección General por Real Decreto 727/88 cinco años más tarde. En la actualidad mantiene su nombre y rango en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

La adhesión de España a la Comunidad Europea en 1986 significó una nueva etapa en el cambio. Se iniciaron entonces los Planes para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (PIOM) en el marco de los Programas de Acción Comunitarios. Entre 1988 y 1990 se desarrolló el Primero de estos planes, entre 1993 y 1995, el Segundo y actualmente período 1996- 2000 está en curso el Tercer Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres en el marco del Cuarto Programa de Acción Comunitaria para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres.

Las Comunidades Autónomas formulan sus propios PIOM y los grandes Ayuntamientos planifican sus actuaciones conforme a las directrices generales que marcan los Programas de Acción comunitarios, creándose Direcciones Generales o Institutos de la Mujer en la totalidad de los Gobiernos regionales.

Toda vez que el tema de la igualdad de oportunidades y de la participación entre mujeres y hombres "atravesía" institucionalmente la actividad de todos los órganos de Gobierno, en el año 1985 se creó el Consejo Rector del Instituto de la Mujer, con la participación de los Ministerios de Justicia, Seguridad Social, Sanidad y Consumo, Educación, Interior, Economía y Administraciones Públicas y que actualmente está compuesto por representantes de los

Ministerios y de sectores de la sociedad civil. La actuación conjunta con el Ministerio de Asuntos Exteriores data de la misma época, aunque es a través del PIOM I cuando el Instituto de la Mujer asumió como uno de sus objetivos participar en la cooperación internacional, impulsando programas destinados a colectivos concretos de mujeres.

Con este fin diseñó el Programa “Mujer y Desarrollo”, en colaboración primero con el Instituto de Cooperación Iberoamericana y luego, con la Agencia Española de Cooperación Internacional y diversas ONGD. En 1988 se firmó el Primer Convenio Marco de Colaboración con el ICI y el 3 de abril de 1999, el último entre la AECI y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en cuyo contenido se prevén acciones conjuntas de cooperación a concretar con el Instituto de la Mujer.

Ahora bien, si en el proceso de transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales, España incorporó de un modo decisivo el enfoque de género, asumiendo progresivamente el desafío de la equidad y la igualdad, en el plano de sus estrategias y políticas de cooperación al desarrollo no puede afirmarse que ocurriera lo mismo. Todo ese movimiento que en cierta medida se impulsó, estimuló y concretó desde el Instituto de la Mujer, coordinando dentro de sus competencias acciones y difundiendo directrices y contenidos que se generan en el ámbito internacional, no se trasladó de un modo sistemático a las actuaciones que como país donante comenzó a concretar en AOD.

2. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

2.1. Los Antecedentes y el Marco de Referencia en Género y Desarrollo

Hasta comienzos de la década de los años ochenta, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial consideraron a España como país receptor de ayuda al desarrollo. Es a mediados de la misma década cuando se transformó en donante y pasó a integrarse progresivamente en los organismos internacionales que operan en la materia.

Desde el Ministerio de Asuntos Exteriores se creó la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica en el año 1985 (Real Decreto 1485/1985). En 1986 comenzó a funcionar la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional con el objetivo básico de elaborar el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), instrumento de planificación

interministerial cuya finalidad era originariamente la elaboración de una política unitaria (Real Decreto 451/86). En diciembre de 1987 se aprobaron las primeras Líneas Directrices de la Política Española de Cooperación al Desarrollo en Consejo de Ministros y en el año 1988 nació la AECI como organismo autónomo dependiente de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) con la función específica de ser ejecutora de un tipo de cooperación—la no reembolsable—cubriendo todas las áreas geográficas del mundo en Ayuda Oficial al Desarrollo con presencia española. La Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) con rango de Subdirección General dentro de la SECIPI, completaría el marco institucional de los ochenta.

Pero es en la década siguiente cuando comienza la incorporación progresiva de elementos con perspectiva de género en dicho marco: En 1992 el Parlamento aprobó un Informe sobre Objetivos y Líneas Generales de la Política Española de Cooperación al Desarrollo que menciona la perspectiva de género como objetivo específico de la cooperación española, señalando la prioridad que tienen en todo programa las acciones que favorezcan la condición de la mujer en materia de salud, educación y empleo y la especial sensibilidad hacia sectores más marginados en el proceso de desarrollo, entre ellos el colectivo de sexo femenino. En 1994 el Senado hizo lo propio con un Informe sobre la Política Española de Cooperación al Desarrollo que establecía una serie de recomendaciones para mejorar la coordinación de la AOD, en el cual se reconoce como uno de sus aspectos prioritarios las cuestiones de mujer y desarrollo.

La presidencia comunitaria española en 1995 favoreció un amplio movimiento en torno al tema, ya que coincidió con la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres de Beijing, convocada por Naciones Unidas. El ingreso al Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en diciembre de 1991 había preparado en cierto modo algunas posiciones en relación con género y desarrollo, incorporándose España al grupo de expertas sobre “Participación de la Mujer en el Desarrollo” (creado informalmente en 1975 y formalmente en 1981).

La participación española en Pekín, con la delegación más numerosa de cuantas asistieron y su pertenencia al Bureau del Grupo de Expertos en el CAD, creó expectativas sobre una incorporación sistematizada del enfoque de género en la estructura de la Cooperación Española, expectativas que no se cumplieron y que no cristalizaron ni en el trabajo de la AECI ni en el de la SECIPI en su conjunto. Baste con señalar como ejemplo, que en 1996 todavía no existía información desagregada por sexos de las actuaciones en AOD (Becas, Ayudas, Proyectos y Programas Bilaterales y acciones Multilaterales,

Convocatoria para ONGD's, Publicaciones, etc.). Es decir que no sólo no se contemplaba una perspectiva cualitativa de objetivos y trabajos, sino que ni siquiera se podían cuantificar las ejecuciones presupuestarias en las cuales la mujer era beneficiaria directa de la ayuda española al desarrollo.

El Real Decreto 1141/1996 modificó la estructura de la AECI potenciando la cooperación al desarrollo como un instrumento fundamental de la política exterior española y con la nueva organización se inicia el esfuerzo para integrar la perspectiva de género y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las varias líneas y niveles de actuación así como en los instrumentos con que la Agencia cuenta en todas las áreas geográficas del mundo, aunque su prioridad es Iberoamérica, ciertos países de Africa y de Oriente Medio.

En 1997 la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional aprobó entre las prioridades en materia de integración “la incorporación de la perspectiva de género a los programas y proyectos, de manera que se garantice la participación de la mujer como agente activo en el proceso de desarrollo”, concretando que “... Igualmente se priorizarán las políticas que garanticen el acceso en igualdad de oportunidades de la mujer al empleo, la formación y a la toma de decisiones en los ámbitos político, económico y social.”

En el mismo año, en el mes de septiembre, se decidió crear en la AECI la Unidad de Género dependiente del Gabinete Técnico, que tiene como funciones el asesoramiento, la asistencia y el apoyo técnico a la Secretaría General, responsabilizándose de los programas con Organismos Internacionales (cooperación multilateral), preparación de acuerdos y convenios, gestión de ayuda alimentaria y de emergencia, actividades interinstitucionales y con la Unión Europea, programas de becas, subvenciones apoyo a proyectos de desarrollo con ONGD's y otras de naturaleza similar. La coordinación de las acciones en materia de género se realiza desde la Unidad de Género, teniendo en cuenta su condición de estrategia horizontal y sectorial. La experta responsable, unifica, además, la información acerca de todas las actividades específicas de la Agencia en género y desarrollo y participa en las reuniones técnicas nacionales e internacionales (WP-GEN del CAD-OCDE, Grupo de Expertos Nacionales de Género de la Unión Europea, Sistema de Naciones Unidas).

Dos hitos importantes para la definición del modelo institucional de cooperación en España lo han constituido la creación de la Comisión especializada (CID) en el Congreso de los Diputados y la aprobación por el Parlamento de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La CID ha realizado un efectivo seguimiento y control en género y desarrollo y han sido numerosas las preguntas parlamentarias que tanto el Secretario de Estado como el Secretario General de la AECI han debido responder sobre el tema según sus competencias.

La Ley marco contempla detenidamente la perspectiva de género y lo hace en tres de sus siete artículos del primer Capítulo:

- Artículo 2, “Principios de la Política Española de Cooperación Internacional”, Sección Segunda, Apartado “b” (Entre los principios, objetivos y prioridades de la política española de cooperación internacional para el desarrollo está “la defensa y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la paz, la democracia y la participación ciudadana en condiciones de igualdad para mujeres y hombres y, en general, la no discriminación por razón de sexo, raza, cultura o religión y el respeto a la diversidad”).
- Artículo 3, “Objetivos”, Apartado “a” (“La política de cooperación internacional para el desarrollo determinará estrategias y acciones dirigidas a la promoción del desarrollo sostenible humano, social y económico para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo a través de los siguientes objetivos: (...) fomentar con recursos humanos y materiales el desarrollo de los países más desfavorecidos para que puedan alcanzar un crecimiento económico con un reparto más equitativo de los frutos del desarrollo autosostenible a partir de las propias capacidades de los beneficiarios (...) promoviendo mayores garantías de estabilidad y participación democrática en el marco del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de mujeres y hombres”...)
- Artículo 7, “Prioridades Sectoriales”, Apartado “c” (“La política española de cooperación internacional para el desarrollo, en su objetivo de luchar contra la pobreza en todas sus manifestaciones, se orientará especialmente a las siguientes prioridades sectoriales: (...) c) Protección y respeto de los derechos humanos, igualdad de oportunidades, participación e integración de la mujer y defensa de los grupos de población más vulnerables”).

El primer Consejo de Ministros del año 2000 celebrado el 14 de enero ha dado un importante impulso a este proceso aprobando cuatro Reales Decretos de desarrollo de la Ley, que sin duda afectarán a la perspectiva horizontal y sectorial de género y a su definitiva incorporación en la cooperación española en todos sus ámbitos. Son los referidos a los créditos concesionales para proyectos de desarrollo social básico, al funcionamiento del Consejo de Cooperación al Desarrollo, de la Comisión Interterritorial de Cooperación al

Desarrollo y de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional. Un quinto Real Decreto sobre el Fondo para la Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social significará también un avance en la lucha de género contra la pobreza ya que el instrumento, como es por todos conocido, incide particularmente en esta esfera.

En este contexto cabe asimismo mencionar que el Plan Director propuesto por la SECIPI en cumplimiento del Artículo 19.2 de la Ley para la programación, dirección, seguimiento y control de las actividades de cooperación, así como para asistir en la formulación y ejecución de la política de cooperación para el desarrollo al Ministro de Asuntos Exteriores, señala tres estrategias horizontales para la cooperación española: lucha contra la pobreza, promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y preservación del medio ambiente. A su vez, género se considera también prioridad sectorial.

Por último, es importante señalar que la Ley 23/98 define a la AECI como el “órgano de gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo”, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros Departamentos Ministeriales, previendo para su organización, fines, funciones y competencias un Estatuto que deberá ser elaborado y aprobado por el Gobierno.

A la espera de los previsibles cambios que sufrirá la AECI tras la concreción de este Estatuto, los Reales Decretos de reciente aprobación y el progresivo desarrollo de la Ley de Cooperación, el trabajo en materia de género se organizó de un modo similar en los tres años de vida de la Unidad de Género y queda reflejado en los Informes anuales que se editan bajo el título *La Agencia Española de Cooperación Internacional y la igualdad de género en la ayuda oficial al desarrollo*, ediciones de 1997, 1998 y 1999. Estos Informes son públicos y se distribuyen a escala nacional e internacional entre los organismos con que se interactúa normalmente.

2.2. El Trabajo en la AECI desde 1997

La incorporación del enfoque de género en la AECI debía partir prácticamente desde el trabajo más básico: desagregar los datos por sexos y recopilar la información de todas las actuaciones, sistematizándola según los criterios que tanto el CAD- OCDE como la Unión Europea han definido reiteradamente para sus miembros. Ello suponía también incorporar los mecanismos de *empowerment* y *mainstreaming*, analizando la propia estructura ocupacional de la Agencia y sus entidades desde la perspectiva de la igualdad de género (uno de los “puntos negros” hasta el presente de la cooperación española).

El esfuerzo se centró, pues, en varios frentes con el enfoque básico de definición de objetivos operativos, metodología de actuación y esquema de evaluación. Se comenzó con acciones de sensibilización y capacitación, estructuración y recopilación de información, actuaciones nuevas, coordinación y renovación de enfoque en trabajos en curso, participación en foros internacionales y nacionales e interacción en el ámbito nacional con entidades de la cooperación descentralizada, la sociedad civil y el Gobierno central.

Algunos de los procesos más relevantes fueron:

- A) Sensibilización del personal en sede central y en el exterior sobre la importancia del enfoque de género para la cooperación española y del contexto en que este enfoque debe operar.
- B) Desagregación por sexos de los datos de todas las unidades operativas en la AECI.
- C) Recopilación de información desde las Oficinas Técnicas de Cooperación, Centros Culturales y Centros de Formación sobre el trabajo realizado en temas de género, identificando áreas de actuación que pudieran ser de interés para cada país contraparte y para España en el marco de las estrategias y prioridades fijadas en Comisiones Mixtas y datos que pudieran servir para acciones futuras. El doble trabajo en Madrid y en terceros países permitió contrastar la recopilación de información, completarla y afinar los conceptos con que se analizó.
- D) Una vez identificadas las actuaciones en cada país, se inició la tarea con los Coordinadores Generales y responsables de cooperación a fin de que se empezara a construir una estrategia en la cooperación con visión de género según los recursos humanos y materiales de que se pudiera disponer y concretar ciertas actuaciones específicas en igualdad- equidad de acuerdo con las características de la región y la posición de la cooperación española. A su vez, las repuestas permitieron abrir un archivo para cada país en materia de género y desarrollo con datos actualizados de interés para la AECI.
- E) Además de la construcción de la estrategia global, se comenzó a introducir el enfoque de género en las actuaciones en curso, designando encargadas de género cuyo primer trabajo es identificar el componente de género en Programas y Proyectos a fin de darle visibilidad y enfatizar su desarrollo. En este proceso se destaca la importancia de identificar separadamente el presupuesto para acciones positivas concretas en las que las mujeres son consultadas, participan y /o son beneficiarias principales.
- F) Asimismo se iniciaron actuaciones de sensibilización y capacitación para el personal de las OTC que trabaja en los mismos que se extenderán paulatinamente a los beneficiarios de las acciones de cooperación.

En este contexto se está reuniendo la información disponible en las Oficinas Técnicas a modo de pequeños centros de documentación e información, disponibles para este personal y para quienes quieran consultarlo (expertos nacionales, internacionales, estudiantes, investigadores, políticos, profesionales).

- G) Otro trabajo es la Memoria completa del fondo editorial de las Bibliotecas Hispánica e Islámica de la AECI en materia de género y de las ediciones o co-ediciones que financia y co-financia la AECI en los países contrapartes. Estas publicaciones son de creciente importancia dada su utilidad en los procesos de formación y sensibilización en temas claves para una política de género.
- H) Paralelamente, desde la sede central se concretan desde 1997, iniciativas de edición y traducción de obras consideradas de interés así como de co-ediciones, que dieron por resultado dos libros; *Migraciones, Género e Islam. Mujeres Marroquíes en España*, de Angeles Ramírez y *Relaciones de Género y Desarrollo. Hacia una Equidad de la Cooperación*, coordinado por Irene López y Ana Rosa Alcalde, así como la versión española del documento más importante del CAD-OCDE sobre género *Directrices y Guía de Conceptos del CAD sobre la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, disponible también en Internet).
- I) A fin de demostrar que el enfoque de género—el gran ausente de la AOD española—era, además de necesario, de posible incorporación, se concretó una experiencia piloto que integró género en todas las acciones de desarrollo que la AECI sostenía en un país iberoamericano, Guatemala. Esta iniciativa se cerró al cabo de tres años, en 1999, con gran éxito, reconocimientos y distinciones del Gobierno contraparte y de la sociedad civil guatemalteca.

En síntesis, en el caso guatemalteco, las seis áreas de actuación que mencionaba el Acta de la IV Comisión Mixta Hispano-Guatemalteca de Cooperación firmada el 29 de julio de 1997—Modernización Institucional y Consolidación del Estado de Derecho; Apoyo a la Reinserción y el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz; Desarrollo Humano Integral; Desarrollo Productivo Sostenible; Empleo y Formación Profesional; Estudios de Post Grado; Investigación y Formación de Cuadros; Cooperación Cultural y Preservación del Patrimonio—dieron lugar a una estrategia en la cual el componente de género aparecía como clave para su concreción. Se diseñó, además, un “mapa geopolítico” con los puntos del país en los cuales se establecerían los proyectos que apoyaría y realizaría España.

En ese marco, género se trabajó en tres niveles:

- De cooperación institucional (en el cual el modelo español serviría de inspiración para muchas acciones legislativas e institucionales del gobierno

guatemalteco). En este apartado cabe destacar el trabajo con enfoque de género de la Cooperación Española en la construcción de la paz en Guatemala, específicamente en lo que se refiere al apoyo a la reinserción y al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, trabajando en el Foro de la Mujer y en los Acuerdos de Paz. Se identificaron dentro del marco del debate político del momento y de la Agenda de dichos Acuerdos las prioridades de actuación y las instituciones claves que liderarían las acciones a seguir; se negociaron proyectos en los ámbitos prioritarios donde la Cooperación Española tenía capacidad para contribuir a la buena evolución de los procesos de cambio y se trabajó con expertas españolas en ellos: ONAM, SOSEP, FORO DE MUJER Y ACUERDOS DE PAZ.

- Como un componente clave en los Proyectos técnicos, con un presupuesto diferenciado y acciones de desarrollo claramente visibles en cada uno de ellos y,

-En el ámbito de formación en tres instancias: “elites” profesionales con un Magister creado por la Cooperación Española juntamente con la Universidad Rafael Landívar y la Fundación Guatemala a nivel centroamericano, para el cual se elaboró, además del Plan y los Programas de Estudios, todo el material didáctico de post-grado; Sensibilización e información para cuadros intermedios, utilizando el Instituto de Cultura Hispánica y el Centro de Formación de Antigua y alfabetización y formación básica en los sectores femeninos más desfavorecidos de la población a nivel de Proyectos de Desarrollo bilaterales

Un programa editorial con legislación, manuales de capacitación, libros especializados, trípticos, folletos informativos, vídeos, cassetes, posters complementarios de campañas y publicaciones diversas completaba el soporte para la experiencia, que no descuidó la interrelación con los otros organismos internacionales y de terceros países que operaban en el país (UNIFEM, PNUD, etc.). En el caso de UNIFEM es importante mencionar el mantenimiento del apoyo y seguimiento al proyecto “Género, Mujeres y Desarrollo” de UNICEF-UNIFEM, cuya repercusión en las políticas de igualdad era centroamericana.

Tras tres años de trabajo, el resultado fue reconocido por el Gobierno del país contraparte con diversas distinciones: En los meses de octubre y noviembre del pasado año, la Oficina Nacional de la Mujer de Guatemala procedió inaugurar a nivel regional y nacional sus ocho Centros de Documentación que llevan el nombre de la Experta española de género de la OTC en agradecimiento a nuestra cooperación por la labor de género en el país; el Día de las Mujeres de las Américas (18 de febrero), por dos años consecutivos (1998 y 1999), la Cooperación Española recibió diplomas de reconocimiento y en 1999, la Oficina Nacional de la Mujer hizo entrega de un premio a la Experta del Área de

Género de la OTC. En todos los casos, era la primera vez que se hacían reconocimientos oficiales de estas características a una cooperación extranjera.

Asimismo, el pasado 25 de noviembre, Día de la No Violencia contra la Mujer designado por Naciones Unidas, se le hizo entrega a dicha Experta del Primer Premio Casandra a la Solidaridad entre Mujeres por su aportación en el trabajo para la Cooperación Española a los procesos de cambio en género en Guatemala, Premio que se entregará a partir de entonces, todos los años en la misma fecha.

Finalmente, como parte del Proyecto de Desarrollo Rural Integral de Huehuetenango el grupo de mujeres construyó una farmacia comunitaria que llevará el nombre del técnico de medicina rural y la del Proyecto de iguales características en la Comunidad de Canquejelve, llevará el nombre de la Experta de Género de la Cooperación Española. Estos homenajes, tanto oficiales como de la propia sociedad civil beneficiaria, fueron útiles como incentivo para comenzar a incorporar el enfoque de género, progresivamente y respetando las diferencias, al resto de los países con presencia de la ayuda oficial española y dieron credibilidad en la AECI al trabajo de la Unidad de Género.

2.3. La Ejecución Presupuestaria en el Marco del Trabajo de la Agencia

Durante estos tres años, la actividad de la AECI se organizó de un modo similar con una conformación que sin duda cambiará a mediano plazo, lo cual afectará también al enfoque de género y el futuro trabajo de la Unidad de Género. Su organigrama es por demás conocido, razón por la cual no se reiterará información acerca de la estructura de la Agencia, no obstante, es interesante mencionar algunos de sus contenidos en relación con el tema de este artículo. En síntesis, dicha estructura funcional abarca:

Cooperación Multilateral (con organismos internacionales, del Sistema de Naciones Unidas, de la Unión Europea, del CAD-OCDE, entidades regionales y subregionales (OEA, otros), etc.). En este apartado se aprecia un notable incremento del esfuerzo en temas de género: la participación activa en el WP-GEN del CAD-OCDE y la traducción de sus Directrices y Guías de Conceptos es parte de un trabajo más amplio: la aplicación progresiva de sus contenidos en las tareas regulares de la Agencia.

En la Unión Europea la aprobación del Reglamento 2863/98 y su desarrollo se ha seguido y apoyado con decisión. Se asiste regularmente a las reuniones de los expertos nacionales y sus avances sobre indicadores y metodología se aplican a temas de diseño, evaluación y seguimiento de Proyectos y el desafío

actual para la Unidad de Género es mejorar la Metodología de Proyectos de la AECI incorporando más y mejor el enfoque de género en sus instrumentos.

En el Sistema de Naciones Unidas merece destacarse la aportación presupuestaria iniciada en 1999 para la superación de la crisis del INSTRAW, el incremento de fondos para el FNUAP, el inicio de las relaciones con UNIFEM para futuras actuaciones conjuntas y propuestas de nuevos proyectos de género para colaboración con diversas entidades de la ONU. Otro rubro importante de este apartado es la selección de personal femenino para organismos internacionales. En suma, la ejecución presupuestaria en cooperación multilateral para acciones en que la mujer fue beneficiaria directa fue en 1999 de unos 900 millones de pesetas.

Cooperación Bilateral (Gubernamental, no reembolsable, derivada de acuerdos firmados en Comisiones Mixtas, en cumplimiento de Tratados Generales de Cooperación y Amistad, Convenios Generales Básicos de Cooperación Científica, Técnica y Cultural, otros Convenios de ámbito y contenido específico, Protocolos y Anexos y otros marcos jurídicos).

Esta cooperación trabaja en tres áreas de intervención: Modernización institucional y refuerzo de las capacidades de los países contrapartes para satisfacer necesidades sociales básicas, Capacitación, educación y formación de recursos humanos y Apoyo a la modernización de sectores productivos y de las infraestructuras.

La Dirección General del Instituto de Cooperación Iberoamericana –ICI– ha potenciado, además, los programas horizontales que permiten actuar a un nivel que trasciende el plano nacional a través de los Programas derivados de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, tendentes a la configuración de una cooperación específicamente iberoamericana. En particular los Programas de Becas Mutis y de Alfabetización y Educación Básica de Adultos han incorporado eficazmente los principios de igualdad de oportunidades y la ejecución presupuestaria de ambos por parte de la AECI para acciones en que la mujer es beneficiaria directa suma unos 500 millones de pesetas el pasado año.

Por su parte, la Dirección General de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo –ICMAMPD– orienta su actuación hacia ayudas-proyecto de carácter científico-técnico, prioritariamente en los sectores de ordenación territorial, agricultura, sanidad, rehabilitación urbanística y actividades culturales.

En materia de género y desarrollo en las acciones bilaterales de la AECI puede afirmarse que el año 1999 marca un punto de inflexión y que las Oficinas

Técnicas de Cooperación, los Centros Culturales y los Centros de Formación están iniciando el enfoque en sus Programas, Proyectos y acciones de desarrollo de diversos modos, con distinto ritmo y adecuando el trabajo a sus disponibilidades de medios y de personal, así como a las características de la realidad del país contraparte y de las relaciones con sus instituciones. Pero se advierte un claro progreso en la tarea, de acuerdo con los compromisos nacionales e internacionales que la política española ha adquirido progresivamente.

El Informe de 1999 elaborado por la Unidad de Género muestra, además del cierre de la experiencia piloto de Guatemala, que seguirá su cauce natural, en el nuevo proceso político iniciado tras las últimas elecciones general, el avance realizado en varios países contrapartes entre los que cabe mencionar como más importantes los de:

- República Dominicana, que incorpora desde enero una experta de género y un importante Proyecto para mujeres como beneficiarias directas;
- Perú, que ha reformulado todas sus actuaciones desde la Evaluación realizada por la OPE y sus recomendaciones de 1998;
- Marruecos, donde se ha terminado un Documento importante, "Claves para la Cooperación con Perspectiva de Género en Marruecos";
- Venezuela, donde la concreción del Curso para la Formación de Funcionarios Iberoamericanos sobre Género y Desarrollo titulado "El Papel de las Mujeres y de los Hombres en el Desarrollo" ha permitido iniciar una renovación del enfoque en la cooperación española y nuevas relaciones institucionales, como el trabajo con el Consejo Nacional de la Mujer, la reforma de la Ley de Igualdad y la organización del Instituto de la Mujer) y,
- Jerusalén, donde se está identificando el componente de género en todos los Proyectos en los Territorios Ocupados en los que se está presente.

En Iberoamérica han continuado proyectos iniciados en años anteriores de larga duración dirigidos a la integración económica y social de las mujeres y en África y Asia, que sin estar específicamente centrados en la mujer como beneficiaria directa, integran un componente de género importante destinado a mejorar las condiciones de pobreza extrema del sector femenino de la población, especialmente en salud y en desarrollo rural.

No se ha cuantificado la ejecución presupuestaria total de la cooperación bilateral AECI dado que no está diferenciado el componente de género en la mayoría de sus actuaciones, lo que sin duda es un objetivo a alcanzar en el mediano plazo. No obstante, en los Informes de Género de los tres años señalados existen cálculos aproximativos a los que remitimos a las personas interesadas.

Apoyo a ONGD's a través de dos Convocatorias Anuales: la Convocatoria Extraordinaria que se financia con fondos obtenidos del 20.0 % de las asignaciones tributarias que el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) reserva para fines de interés social y la Convocatoria Ordinaria que se nutre del Presupuesto propio de la AECI. En el ejercicio de 1999 se aprobaron Proyectos de co-financiación en los que la mujer es beneficiaria directa por 1.071.472.000 Pts. y el componente de género debe ser contemplado en todos los que se aprueban según el Marco Lógico y la Metodología de Proyectos de la SECIFI.

Acciones a través de la Convocatoria de Ayuda Abierta y Permanente que en el Ejercicio de 1999, se ha utilizado tanto para financiar Proyectos que incluyen el componente de género de pequeña escala (infraestructura, salud, formación, nutrición, bienestar familiar, medio ambiente, microemprendimientos) como para algunos bilaterales de mayor envergadura, especialmente en áreas geográficas correspondientes al ICMAMPD. Se aprobaron concesiones para trabajos en los que la mujer es beneficiaria directa por un total de 101.471.639 Pts.

Convocatorias de Becas; Centros de Formación; Escuelas-Taller; Lectorados. La AECI dedica un importante esfuerzo financiero a la formación y capacitación profesional en los países en desarrollo.

Si bien se perciben diferencias en la participación femenina, que a menudo obedecen a tradiciones culturales de regiones en las cuales el número de mujeres con estudios es sensiblemente menor que el de hombres, o en las que la costumbre de que las mujeres salgan de su medio para estudiar es relativamente reciente, existe una creciente incorporación de la mujer en las actuaciones de la Agencia en estos rubros. En 1999 la ejecución presupuestaria para formación de mujeres fue de 1.794.884.556 Pts. en los principales programas.

Por su parte, en el Colegio Mayor Hispanoamericano Nuestra Señora de Guadalupe, fundado en 1947 y mixto desde el Curso Académico 1986/ 87, alcanzó en 1999/ 2000 el máximo histórico de mujeres residentes, tanto españolas como iberoamericanas, el de becarias mujeres de AECI que optaron por vivir en el mismo y el de residentes invitadas de la Universidad Complutense de Madrid.

Por razones de espacio no se explicitan más las actuaciones de la AECI en las cuales la mujer es beneficiaria directa y las ejecuciones presupuestarias que concretan las mismas, no obstante, el lector interesado puede encontrar las

estadísticas más relevantes desagregadas por sexo en los ya mencionados Informes de la Unidad de Género.

La recopilación de datos ha puesto de manifiesto un importante esfuerzo, incrementado desde la creación de la Unidad, en acciones de la Cooperación Española tendentes a la igualdad-equidad de mujeres y hombres en su ámbito de actuación: programas y proyectos de AOD que implican una discriminación positiva en favor de los sectores de población más desfavorecidos en los países con los cuales trabaja para su desarrollo sostenible.

A veces el esfuerzo de género adquiere formas expresas, con objetivos claramente explicitados y otras, tiene formas latentes, sin que las metas se mencionen taxativamente como tal, pero en todo caso, existe una asignación presupuestaria de más de cinco mil millones de pesetas dedicada a la mujer como beneficiaria directa, a su formación, a su promoción, a acciones de cooperación para que avance en igualdad de oportunidades que el hombre en la participación social, política, económica, cultural. Queda por cuantificar el componente en las otras acciones en la cual el grupo meta no es, específicamente, un sector femenino de la población beneficiaria.

3. El porvenir. Los desafíos

El compromiso de plena integración de la perspectiva de género en la cooperación al desarrollo española, formulado tanto en los instrumentos legales de que se está dotando como en los foros internacionales en que participa y en los documentos que consecuentemente suscribe, supone un trabajo serio, político y metodológico.

En el primer plano, el político, la voluntad de cumplirlo y de dotar de los medios necesarios para este cumplimiento son dos aspectos ya iniciados en los últimos tres años.

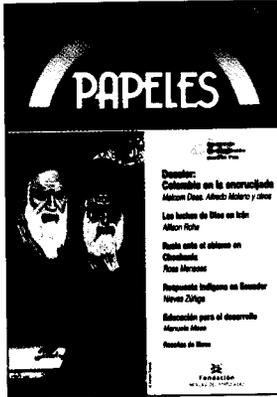
En el segundo, queda un camino por recorrer ya que si bien el trabajo de planificación y evaluación está madurando progresivamente, la incorporación de la perspectiva de género en todo el proceso es paralelo al desarrollo de la Ley marco y los instrumentos que la dotarán de plena vigencia.

El desafío está en marcha. Dada la tendencia, existe la clara voluntad de su transformación en realidades.

PAPELES

DE CUESTIONES INTERNACIONALES

PAPELES de cuestiones internacionales
 Edita: Fundación Hogar del Empleado-CIP
 Madrid 2000. 160 páginas



TEORÍA
 Educación para el desarrollo: Entre
 la caridad y la ciudadanía global

DOSSIER
 Colombia en la encrucijada:
 – Un horizonte vacío
 – El placer y la guerra digital
 – Desterrados
 – En el batallón
 – Los señores de las esmeraldas

ACTUALIDAD
 Ecuador en crisis
 Rusia ante el abismo de Chechenia
 Reformas y temores en Irán: Las
 luchas de Dios
 Las oltas de Hafez Asad y el
 proceso de paz
 Abdullah II de Jordania:
 democratización limitada
 Enseñanzas de Timor Oriental

DERECHOS HUMANOS
 Niños soldados: Fuera de tiempo, fuera de lugar

MEDIOS
 Medios y Derechos Humanos: Silencio ante lo esencial

CRÓNICA DE NO-PROLIFERACIÓN
 Crónica de no-proliferación y desarme nuclear

RESEÑAS DE LIBROS

Centro de
 Investigación
 para la Paz

Boletín de pedido

Deseo suscribirme por un año a la revista PAPELES de cuestiones internacionales.

P.V.P. España: 3.500 pts. (IVA incluido)

P.V.P. Europa (correo superficie): 5.000 pts.

P.V.P. Resto del mundo (correo aéreo): 6.500 pts.

Nombre _____ Apellidos _____
 Dirección _____ Localidad _____
 Provincia _____ C.P. _____ País _____
 Tel. _____

Forma de pago:

- Talón bancario a nombre de FUNDACIÓN HOGAR DEL EMPLEADO
 Giro Postal a nombre de FUNDACIÓN HOGAR DEL EMPLEADO
 Contra reembolso

También puede solicitarlos por teléfono, fax o correo electrónico a la FUNDACIÓN HOGAR DEL EMPLEADO.

Fundación
 Hogar del Empleado

Duque de Sesto, 40 - 28009 MADRID
 Tel.: 91 431 02 80 - Fax: 91 576 32 71
 Web: cip.fuhem.es - E-mail: cip@fuhem.es

EMPODERAMIENTO Y MAINSTREAMING: ESTRATEGIAS PARA LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS

IRENE LÓPEZ MÉNDEZ*

RESUMEN

Desde la Conferencia de Pekín, se han ido consolidando dos conceptos estratégicos para la búsqueda de una mayor igualdad entre los géneros: empoderamiento y mainstreaming. Estos enfoques tienen cada vez una mayor aceptación teórica y se están incorporando en la práctica de los distintos actores de la cooperación internacional. Sin embargo, no existe un consenso en torno a su significado y en muchas ocasiones son aplicados de forma retórica, vaciándoles del contenido político que les da sentido. Ambos presentan retos y requieren transformaciones importantes en la forma de entender la cooperación internacional: no se trata sólo de introducirlos en las declaraciones de política sino que será necesario reflexionar sobre sus implicaciones alternativas para la práctica de la cooperación. Este artículo pretende contribuir a ampliar estas reflexiones proponiendo vías para hacer operativas estas estrategias de forma coherente con la perspectiva de género en el desarrollo.

Las propuestas desde la perspectiva de género en el desarrollo implican sobre todo una ampliación de miras sobre las causas estructurales que impiden a las personas participar y beneficiarse del desarrollo en sus comunidades. Las estrategias para la igualdad entre los géneros no surgen en la nada, sino que son producto de la evolución de las experiencias de cooperación y desarrollo en relación con las mujeres. La estrategia del *empoderamiento* y la de *mainstreaming* (integración en la “corriente principal”), son respuestas a los dos principales

* Licenciada en Derecho Internacional por la Universidad de Lovaina y consultora especialista en género y desarrollo. Colabora con el IUDC- UCM.

problemas que se han identificado en el pensamiento feminista durante la aplicación de las políticas de “Mujeres en el Desarrollo” (MED) en las últimas décadas. El primero es que si bien estas políticas han conseguido en cierta medida mejorar las condiciones materiales de vida de las mujeres, han sido mucho menos efectivas en lo que se refiere a la mejora de su poder económico y social respecto de los hombres en el contexto del desarrollo. Y el segundo es la persistente marginalización política de las opiniones y puntos de vista de las mujeres en el proceso de desarrollo, especialmente a nivel de la planificación del desarrollo en instituciones tales como las burocracias estatales y los organismos de cooperación para el desarrollo, desde los multilaterales hasta las ONGD.

1. La estrategia del empoderamiento

1.1. El significado del empoderamiento

El término empoderamiento se encuentra en numerosos documentos de política de cooperación para el desarrollo y fue adoptado como estrategia clave de desarrollo en la Declaración de Pekín (1995):

El empoderamiento de las mujeres y su plena participación en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluyendo la participación en los procesos de toma de decisiones y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz (epígrafe 13).

La estrategia del empoderamiento presenta importantes retos para la cooperación internacional. ¿Qué es el empoderamiento y cómo determinar la virtualidad de una acción de desarrollo para el mismo?. Lo primero que hay que tener claro es que no se puede “empoderar” a las personas. Se trata más bien de programas e intervenciones que contribuyan a crear las *condiciones necesarias* para promover que las mujeres sean agentes de su desarrollo y empoderamiento. Las agencias de desarrollo y las ONG, en particular, pueden apoyar procesos que aumenten la autoestima de las mujeres, que las hagan más autónomas y les ayuden a establecer sus propios objetivos¹.

1. SECIPI: *Directrices y guía de conceptos del CAD sobre la igualdad entre mujeres y hombres*, MAE-Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid, 1998. 219 págs.

Las principales agencias de desarrollo internacionales se refieren rutinariamente al empoderamiento de los pobres y de las mujeres en sus declaraciones de política. Sin embargo, no hay un consenso sobre el significado del término, y se utiliza frecuentemente de modo que pierde todo significado político, muchas veces no más que como una palabra para sustituir integración o participación en un proceso cuyos principales parámetros ya han sido establecidos en otra parte.

Como explica Naila Kabeer², el empoderamiento es una de las propuestas alternativas a la visión dominante del desarrollo basada en la interacción cara a cara con las organizaciones y la práctica diaria, más que en las remotas y formales burocracias. El empoderamiento señala el reconocimiento por parte de aquellos que trabajan en el nivel local, más allá de la retórica del desarrollo participativo, de que el poder de definir prioridades debe encontrarse donde siempre estuvo, en las manos de los excluidos. La idea del empoderamiento expresa el interés de los grupos excluidos de la sociedad y representa una confluencia de experiencias muy arraigadas en el terreno.

Marcela Lagarde afirma cómo han sido los sujetos sometidos a formas peculiares de explotación, opresión y marginación quienes, al recrear sus historias e identidades particulares, realizan la crítica a la modernidad y a su más valiosa promesa: el desarrollo y cómo, a pesar de las normas y de los pactos de poder que los excluyen o subordinan, esos sujetos han alcanzado logros enormes aunque todavía sean insuficientes. Todos coinciden en reivindicar su derecho a la diversidad y no se reconocen en la unicidad del sujeto histórico ni aceptan la existencia de nada con ese nombre. La crítica a la modernidad, en el fin del segundo milenio, se define por la diversidad frente a la exclusión y encuentra su sentido profundo tanto en la crítica a los sistemas formales de participación, llamando a la participación directa de los sujetos, diversos y complejos, en los asuntos comunes³.

Se pueden encontrar las primeras referencias al empoderamiento en el radicalismo negro americano de los años sesenta. También ha sido utilizado por los grupos de desarrollo comunitario en el Norte y en el Sur. Posteriormente fue identificado como un objetivo clave de las organizaciones feministas de base.

2. KABEER, Naila. "Empowerment from Below: Learning from the Grassroots", *Reversed realities: Gender, hierarchies in development thought*. Londres Verso, Londres, 1994.

3. LAGARDE, Marcela. *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Cuadernos inacabados nº 25. Ed. Horas y horas, Madrid, 1996, pp. 9-11.

Para Caroline Moser⁴, los orígenes del enfoque del empoderamiento se derivan menos de la investigación de las mujeres del Primer Mundo y más de los escritos feministas y la experiencia de las organizaciones de base de mujeres del Tercer Mundo. Este enfoque reconoce que el feminismo no es simplemente una importación occidental urbana de clase media reciente. Desde finales del XIX el feminismo del Tercer Mundo ha sido una fuerza importante de cambio, pero con una mayor participación de las mujeres en luchas nacionalistas y patrióticas, agitaciones de la clase trabajadora y rebeliones campesinas que en la formación de organizaciones de mujeres autónomas.

Aunque el enfoque del empoderamiento reconoce las desigualdades entre hombres y mujeres y sitúa los orígenes de la subordinación de las mujeres en la familia, también pone énfasis en el hecho de que las mujeres experimentan la opresión de manera diferente de acuerdo a su raza, clase, historia colonial y posición actual en el orden económico internacional. Por lo tanto, sugiere que las mujeres deben desafiar simultáneamente estructuras y situaciones opresivas a diferentes niveles.

Además, la estrategia del empoderamiento cuestiona uno de los supuestos fundamentales sobre la interrelación entre poder y desarrollo implícito en los enfoques previos. *Aunque reconoce la importancia de que las mujeres aumenten su poder, identifica éste menos en términos de dominación sobre otros (con el supuesto implícito de que una ganancia para las mujeres supone una pérdida para los hombres) y más en términos de la capacidad de las mujeres de incrementar su propia auto-confianza en la vida e influir en la dirección del cambio, mediante la habilidad de ganar control sobre recursos materiales y no materiales fundamentales*⁵. Pone bastante menos énfasis en elevar el "status" de las mujeres en relación a los hombres y más en la adquisición de poder por parte de las mujeres a través de su redistribución entre sociedades y al interior de cada una de ellas. También cuestiona que el desarrollo necesariamente ayuda a todos los hombres y que las mujeres quieren ser "integradas" dentro de la corriente principal del diseño occidental de desarrollo, en el cual no tienen la oportunidad de definir el tipo de sociedad que desean.

Esta transformación en la concepción de las relaciones de poder desde el enfoque del empoderamiento es escasamente atendida desde las instancias que perpetúan la concepción histórica de la dominación. Dice Marcela Lagarde:

4. MOSER, Caroline. "La planificación de Género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género". GUZMÁN, V., P. PORTOCARRERO y V. VARGAS (eds.) 1991 *Una nueva lectura: Género en el Desarrollo*. Flora Tristán Ediciones, Lima, Perú, 1991.

5. MOSER, C. Op. cit., p. 107.

Cuando los planteamientos de género tocan aspectos del poder, la escucha binaria (es decir, donde sólo caben dos alternativas inmutables) convierte las propuestas en actos de subversión, como si las mujeres se propusieran dar la vuelta al mundo y construir un mundo de dominio de las mujeres sobre los hombres. Entenderlo así supone aislar las propuestas, desenmarcándolas del discurso de género e inscribirlas en el viejo orden simbólico, del cual muchas personas, hombres y mujeres comprometidos con unas relaciones de género más igualitarias, se afanan por salir⁶.

El concepto de empoderamiento está claramente vinculado a la noción de poder y su reverso: la falta o ausencia de poder. Pero mientras que los primeros análisis tendían a enfocarse en la falta de poder (de los pobres, de las mujeres, de las minorías étnicas), se ha dado un paso más allá de esta expresión a causa de sus connotaciones estáticas. Es decir, la falta de poder sugiere una total ausencia de poder mientras que en realidad incluso los que parecen tener muy poco poder todavía son capaces de resistir, subvertir e incluso transformar sus condiciones de vida. El enfoque se ha desplazado, por tanto, a los aspectos más procesuales del empoderamiento y el desempoderamiento. Pero es necesario determinar lo que significa poder y por tanto empoderamiento en relación con género.

En el libro de Lukes, *Power: A Radical View* (1974) encontramos diferentes interpretaciones que aparecen generalmente en la literatura de las Ciencias Sociales sobre el significado de poder. *El poder frente (power to)*, se define como la capacidad interpersonal de tomar decisiones o, dicho de otro modo, como la capacidad de hacer prevalecer las decisiones sobre los otros. Esta visión liberal de análisis parte de la existencia de un conflicto observable (tiene que haberse identificado el conflicto para ubicar la prevalencia de unas decisiones sobre otras). Esta noción de poder ha ocupado mucho espacio en la literatura de Mujeres y Desarrollo.

Es evidente su aplicación, por ejemplo, para medir la frecuencia estadística en la cual mujeres y hombres toman decisiones en diferentes áreas del hogar y para demostrar que las mujeres pueden ejercer un mayor poder en la toma de decisiones cuando tienen acceso al ingreso. Estos descubrimientos se han utilizado para promover un mayor acceso de las mujeres a los recursos del desarrollo. En la práctica, sin embargo, cuando se han llevado a cabo proyectos de generación de ingresos para mujeres, pocos han transformado su posición dentro del hogar.

6. Op. cit., p. 37.

Un problema de este planteamiento en términos de toma de decisiones individual es su incapacidad para tener en cuenta los aspectos situados fuera del proceso observable de toma de decisiones. Un punto de vista más amplio del poder se enfoca no sólo en la adopción de decisiones, sino también en la exclusión de algunos temas de la agenda de toma de decisiones, es decir, de aquéllos que han sido suprimidos del ámbito de lo "decidible". Desde esta perspectiva, el poder no es sólo la capacidad de algunos actores para iniciar, decidir y vetar decisiones, sino también su capacidad para preservar temas del ámbito de la toma de decisiones ("sobre este tema no se decide, este tema no se aborda"), de modo que se excluyen determinados temas del conflicto observable. Se trata éste del *poder sobre* (*power over*).

Donde no hay conflicto evidente, la presunción es que prevalece el consenso, es decir, que el poder y el conflicto están necesariamente ligados. El *poder sobre* pone de manifiesto, sin embargo, que existen procedimientos implícitamente aceptados e indisputados dentro de las instituciones que, delimitando los temas decidibles de los temas no decidibles, sistemática y rutinariamente benefician a algunos individuos y grupos a expensas de otros. Esta concepción del poder desplaza el acento del ejercicio interpersonal a su base institucionalizada y se acerca más a la concepción del poder que se desprende del análisis de las relaciones de género. Por ejemplo, respecto de la división del trabajo en el hogar, la asignación de responsabilidades domésticas a las mujeres está tan sólidamente institucionalizada en las normas y prácticas del hogar que aparece como no negociable. Lo mismo ocurre con las políticas públicas relativas a la inviolabilidad de la esfera doméstica. La simbología que asigna a las mujeres la preservación del refugio privado y personal de la familia, proporciona la justificación normativa para la inacción política o la perpetuación de las preferencias políticas masculinas. Las "no decisiones" en esta amplia esfera de la sociedad han sido a veces más fuertes que en ninguna otra esfera política.

El poder masculino también opera a través de la lógica organizativa de las instituciones públicas que, favoreciendo a algunos actores, cuerpos y capacidades sobre otros, están típicamente constituidos como jerarquías de clase y género. La conformidad con estas prácticas y jerarquías es más segura y trae recompensas más tangibles. Así, por ejemplo, según GOETZ, para muchas de las mujeres que tienen experiencia en altos cargos de las organizaciones burocráticas, su éxito depende y es expresión de su habilidad para conformarse (adaptarse) a las estructuras organizativas y a las culturas predominantes tomando las características de los hombres en su aspecto, comportamiento, estilo de gestión y, más importante, en su capacidad para minimizar

las demandas de su casa... como una minoría en la mayor parte de las organizaciones, las mujeres tienen muy poco interés en cambiar las prácticas dominantes debido a la precariedad de sus posiciones individuales de carrera y su efectivo "estatuto minoritario", lo que refuerza su necesidad de conformarse a ellas.

Pero los conflictos de intereses pueden suprimirse no sólo de la agenda de toma de decisiones, sino también de la conciencia de las distintas partes implicadas. Se trata del *poder interior* (*power within*), referido a aspectos subjetivos. Es el poder de determinar la percepción o no percepción de intereses por parte de determinados actores. Esta forma de poder evita conflictos entre los grupos dominantes y subordinados, saltándose deseos, necesidades y preferencias de manera que ambos aceptan su rol en el orden existente, además, porque no pueden ver o imaginar alternativas o porque lo evalúan como perfectamente ordenado o beneficioso. Las relaciones de poder pueden aparecer tan seguras y bien establecidas que ambos grupos, dominante y subordinado, son incapaces de conocer sus implicaciones opresivas e incapaces de imaginar formas alternativas de ser y hacer.

El poder de adentro no puede darse, sino que tiene que ser autogenerado. La perspectiva de género pone el acento en esta concepción del poder, como algo más penetrante y más embebido socialmente que el enfoque convencional o en la toma de decisiones individual puede sugerir. El poder se encuentra no sólo en la capacidad de los hombres para movilizar recursos materiales de diversa naturaleza para promover sus intereses individuales y de género, sino también en su capacidad para construir "las reglas del juego" de manera que se disfracen las operaciones de ese poder y se construya la ilusión del consenso y la complementariedad. De este modo, los fines de las mujeres se pasan por alto fácilmente en los sistemas sociales, que les deniegan el acceso a los privilegios sociales, a la autoridad y a la estima otorgada por los hombres de una forma equivalente.

1.2. La determinación de las necesidades e intereses de las mujeres

La naturaleza multidimensional del poder sugiere que las estrategias del empoderamiento de las mujeres deben contruirse sobre el poder de adentro como un elemento necesario para promover su habilidad para controlar los recursos, determinar agendas y tomar decisiones. Naila Kabeer expone las importantes dificultades que se encuentra respecto de las Agencias y burocracias para adoptar un enfoque del empoderamiento en sus múltiples dimensiones. Así, la identificación de necesidades no aparece como un proceso neutro sino que depende la "política de interpretación de necesidades" de cada organización.

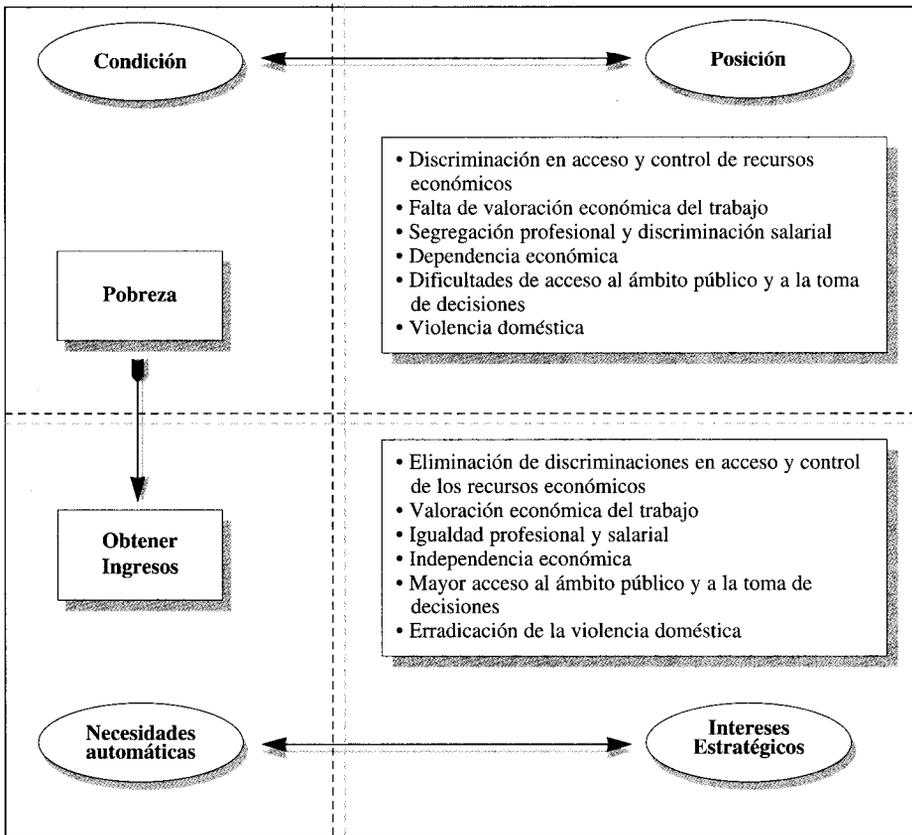
Se pueden producir implicaciones de desempoderamiento en los enfoques *top-down* para la erradicación de la pobreza. La experiencia muestra cómo los responsables de las políticas han tendido a priorizar las necesidades de los hombres sobre las de las mujeres y raramente se sabe lo que éstas necesitan. Además, las necesidades y prioridades de las mujeres son subsumidas y, por tanto, olvidadas, dentro de la colectividad del hogar o, cuando se identifican separadamente, tienden a caer en la categoría de necesidades prácticas de género de las mujeres como madres, esposas y cuidadoras dentro de la familia. Algunas experiencias innovadoras de las ONG han puesto de manifiesto que cuando se crea un espacio para que se escuchen las propias voces de las mujeres, a través de procesos participativos de identificación de necesidades o mediante prácticas organizativas que fomenten la participación traspasando o cambiando la agenda decidible, pueden salir a la luz un conjunto diferente de necesidades. Cuando las organizaciones son capaces de proveer tales espacios, pueden contribuir a transformar los estereotipos convencionales sobre necesidades de género, a hacer visibles las hasta ahora escondidas categorías de necesidades de las mujeres y a poner de manifiesto las interconexiones entre diferentes aspectos de las vidas de las mujeres.

El proceso de empoderamiento busca, por tanto, ampliando los espacios a través de los cuales las mujeres puedan expresar sus propios intereses y necesidades, mejorar no sólo la *condición*⁷ sino también la *posición*⁸ de las mujeres en las relaciones de género. Así, por ejemplo, más allá de los síntomas inmediatos de la pobreza en las condiciones concretas de vida (falta de ingresos, vivienda, alimentación, etc.), la estrategia del empoderamiento busca transformar las causas que impiden el acceso a las oportunidades para superar la situación de pobreza, ancladas en la desigual posición de las mujeres en las relaciones de género, en un contexto determinado.

La condición y posición de hombres y mujeres en el desarrollo están íntimamente relacionadas y se refuerzan. La posición explica la condición y, al tiempo, las condiciones de vida que contribuyen a mantener las desigualdades en la posición relativa de hombres y mujeres. Promover el empoderamiento de las mujeres implica, por tanto, enfocar no sólo las necesidades prácticas sino también las estratégicas de forma interrelacionada. Algunos ejemplos en este

7. La *condición* de las mujeres se refiere a sus condiciones concretas de vida, a sus condiciones materiales y su esfera de experiencia inmediata, expresada en función del trabajo que realiza, el lugar en que vive, sus necesidades y las de las personas que conforman su hogar.

8. La *posición* se refiere a la desigual ubicación social, política, económica y cultural de las mujeres respecto de los hombres en un contexto determinado. La posición general de las mujeres se manifiesta como *subordinada* en las *relaciones de género*.



sentido pueden ser: cursos de capacitación en actividades tradicionales de las mujeres que incorporan paralelamente el debate sobre los derechos de las mujeres. En una experiencia en la India, la necesidad de vivienda llevó al cuestionamiento de la discriminación de las mujeres sobre acceso a la propiedad, la herencia etc. En definitiva, se trata de proyectos que sean capaces de relacionar los problemas prácticos de las mujeres con sus causas estructurales derivadas de su situación de subordinación y falta de poder.

La falta de valoración y la ausencia de representación de intereses, puntos de vista y necesidades de las mujeres repercute directamente en una adecuada identificación de sus problemas en relación al desarrollo. Son mucho más aceptables los proyectos dirigidos a atender necesidades prácticas de las mujeres, es decir, las que se derivan de sus condiciones concretas de vida, normalmente ligadas a su rol reproductivo y al bienestar de sus familias: alimentación, vivienda, agua, ya que no cuestionan los roles tradicionales de hombres y mujeres, ni su posición relativa. Cuando este tipo de proyectos,

dirigidos exclusivamente a las mujeres, no toman en consideración las relaciones entre los géneros, ni los obstáculos institucionalizados que pueden estar perpetuando las desigualdades, se da lo que Marcela Lagarde⁹ ha denominado “enfoque aséptico de género”, que no enfrenta las causas que están al origen de esa desigualdad estructural de las mujeres.

1.3. La participación

Un aspecto central del empoderamiento es la participación de las mujeres en la determinación de necesidades, así como en los distintos espacios de poder que se generan en torno a las políticas, programas y proyectos de desarrollo. Son las propias mujeres las que han de determinar cuáles son sus necesidades y esto sólo es posible mediante la generación de un espacio a través del cual puedan articularlas, lo que no siempre se identifica y apoya. En muchas ocasiones no se integran sus puntos de vista porque se considera imposible; las propias mujeres no los verbalizan, o no es posible acceder a ellas, o no se encuentran, o no se puede trabajar con ellas, o no están presentes en los espacios previstos de la intervención. Se trata esta de una lectura muy limitada. Las mujeres, al igual que cualquier grupo de menor influencia en la comunidad, tienen puntos de vista, necesidades e intereses propios, aunque tengan obstáculos de muy distinta naturaleza para expresarlos. Precisamente, las intervenciones de desarrollo han de identificar esos obstáculos y las oportunidades para superarlos, en términos de tiempo, espacios y organización.

En ocasiones los expertos esgrimen que la intervención no es pertinente si las propias mujeres no quieren cambiar su condición o posición en un contexto determinado y que, un cambio en la percepción por parte de las mujeres de sus necesidades o intereses, puede constituir un intrusionismo intolerable en su propia cultura. Esta lectura niega la existencia y pertinencia de los procesos de toma de conciencia y autoconfianza de los grupos marginalizados para hacer oír sus voces y comporta una visión monolítica, inmóvil y exenta de relaciones de poder de las culturas, que contribuye al desempoderamiento de las mujeres.

Es fundamental identificar metodologías adecuadas para determinar necesidades de género y comprender los factores que pueden influir para que pueda entablarse un diálogo con todas las partes implicadas en la intervención de desarrollo. Las técnicas participativas se consideran las más idóneas para definir, desde las propias percepciones de los beneficiarios, sus problemas

9. p. cit., p. 24.

e inquietudes. Sin embargo, como explica Naila Kabeer¹⁰, a veces la pretensión populista de “dar voz” a las percepciones de la población local y la asunción implícita de que dichas percepciones son necesariamente verdades absolutas, lleva a resultados absurdos. Así, por ejemplo, la influencia de los condicionamientos sociales en la conformación de las “opciones” de las mujeres, pueden llegar a aceptar resignadamente, e incluso promover activamente, una distribución de los recursos discriminatoria con ellas mismas y con sus hijas. Y es que no resulta prudente asumir que las mujeres excluidas de las visiones globales y del discurso masculino dominantes pueden expresar, o expresarán, espontáneamente sus prioridades, como, por ejemplo, la Evaluación Rural Participativa (ERP) asume.

En realidad, las metodologías participativas son tan sensibles o insensibles al género como quien las practica, dice Naila Kabeer. En la actualidad, los sesgos de género de muchos profesionales de la ERP están ocultos tras la propia retórica populista del discurso de la ERP, un disfraz no fácilmente disponible para los investigadores que usan técnicas cuantitativas más tradicionales. Sin embargo, descalificar completamente los métodos participativos de evaluación conlleva el peligro de reforzar el “mutismo” de las mujeres dentro de sus comunidades, así como denegarles la palabra por segunda vez. Las técnicas participativas que nos obligan (a “nosotros”) a escucharlas (a “ellas”) y que tienen en cuenta las diferentes formas que las desigualdades de género y de poder adoptan en distintos contextos tienen una importancia crítica para desafiar las asunciones, prejuicios y sesgos que forman parte de todo nuestro bagaje cultural y disciplinario. Permitir a las mujeres hablar en nombre propio sobre sus propias prioridades y vidas, no sólo ayudará a sacarlas de su condición de eternas víctimas enmudecidas, sino que además tiene implicaciones muy prácticas para el empoderamiento¹¹.

Además, es fundamental poner de manifiesto los términos de la participación de los distintos grupos involucrados. Puede haber muy distintos grados y calidades en la participación de hombres y de mujeres. Sólo algunos espacios e iniciativas permiten realmente la implicación de las mujeres y su reconocimiento como agentes de su propio desarrollo¹².

A ello hay que sumar, en coherencia con la perspectiva de género en el desarrollo, que el proceso de empoderamiento también involucra a los hombres.

10. “Acción productiva, bienestar y desigualdad. Reflexiones sobre las dimensiones de género de la pobreza”, LÓPEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa. *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*. IUDC/UCM-La Catarata. Madrid, 1999, p. 128

11. Op. cit, pp. 128-129

12. Sobre este tema se puede consultar el epígrafe relativo a la calidad de la participación del artículo de Beatriz Sierra en este mismo número.

Los hombres deben asociarse también a ese proceso de cambio. Es importante discernir las posibles implicaciones del empoderamiento para mujeres y hombres y los efectos potenciales sobre sus actitudes y actuaciones. Por ello, no deberíamos olvidar que la identidad de género masculina, si bien tiene asignada una posición más ventajosa respecto de la femenina, también tiene sus propias limitaciones. Como hemos visto, el empoderamiento no debe concebirse como un juego de suma cero donde las ganancias de las mujeres automáticamente implican pérdidas para los hombres. Hay ganancias del empoderamiento de las mujeres para la sociedad y para los hombres que hay que identificar y difundir.

1.4. El papel de las Organizaciones No Gubernamentales

La transformación de las estructuras de dominación se aborda de manera amplia por la estrategia del empoderamiento respecto de los medios previstos para ello: por ejemplo, son esenciales cambios en la ley, códigos civiles, sistemas de derecho a la propiedad, control sobre el cuerpo de las mujeres, códigos laborales e instituciones sociales legales que suscriben el control y privilegio masculino. Pero el reconocimiento de las limitaciones de la legislación gubernamental de arriba hacia abajo para satisfacer las necesidades estratégicas de género en forma real y no sólo potencial, ha llevado a quienes se adhieren a este enfoque que sus estrategias no serán aplicadas sin el esfuerzo sostenido y sistemático de las organizaciones de mujeres y grupos afines. De ahí la importancia del papel de estos actores sociales desde la perspectiva del empoderamiento.

Se sostiene que las ONG son espacios más idóneos que los gobiernos para promover el empoderamiento en la medida en que tales organizaciones van más allá de los cambios formales en la legislación o en las políticas, pudiendo jugar un papel clave por la importancia que otorgan a la toma de conciencia por las mujeres de su propia situación, al desarrollo de sus capacidades y a la defensa colectiva de sus intereses. Sin embargo, conviene tener presente que no todas las ONG otorgan importancia a estos aspectos ni cuentan con las actitudes y aptitudes necesarias para integrar los planteamientos de género en su práctica organizativa. Las organizaciones femeninas y mixtas también tienen debilidades y es importante diferenciarlas y comprender sus puntos fuertes y limitaciones en este proceso. Las organizaciones de mujeres del Tercer Mundo van desde aquéllas cuyo propósito es la acción política directa, pasando por las que intercambian investigación e información, hasta las organizaciones tradicionales asistencialistas con su sesgo de clase y su cultura patriarcal, que ofrecen un limitado campo de acción para la participación. Es, por tanto, necesario diferenciar aquellas organizaciones que son verdaderos espacios de participación de las que funcionan como meras ejecutoras de políticas de bienestar.

Las Organizaciones No Gubernamentales deberán enfrentar una serie de desafíos para ser capaces de contribuir al proceso de empoderamiento de las mujeres. Entre otros, deben dotarse de aptitudes específicas en este ámbito, examinar sus propias culturas y estructuras de trabajo, integrar el diálogo sobre las cuestiones de género con sus contrapartes e integrar la perspectiva de género como objetivo estratégico del desarrollo superando los planteamientos de “mujeres en el desarrollo”. Deberán reflexionar también sobre la calidad de la participación de las personas involucradas en los proyectos: cualquier incremento de la participación no conduce automáticamente a unas relaciones más equitativas entre hombres y mujeres. Implicar a más mujeres como beneficiarias puede no servir para corregir las desigualdades mientras no se aborden las cuestiones de poder y no se involucre en pie de igualdad a hombres y mujeres en el proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, la experiencia ha mostrado cómo la falta de autonomía del movimiento de mujeres en muchos países del Tercer Mundo ha determinado la precariedad de los espacios de poder conseguidos a través de la participación de las mujeres en las revueltas campesinas o en las luchas de liberación nacional, espacios que no se han mantenido cuando una vez finalizados los conflictos.

2. La estrategia del *mainstreaming* (integración en la “corriente principal”)

2.1. Significado y alcance de la integración

Esta propuesta, al igual que la del empoderamiento, surge de la experiencia de desarrollo de las décadas anteriores. En la práctica, los esfuerzos para incorporar a las mujeres o integrar la perspectiva de género a menudo ha tomado la forma de proyectos específicos para mujeres o “componentes de mujer” en proyectos más amplios. Sin embargo, aunque algunos proyectos específicos dirigidos a mujeres han sido innovadores y catalíticos, la mayor parte de ellos han sido de pequeña escala y han tenido efectos limitados más allá de las pocas mujeres involucradas directamente en ellos. Los “componentes de mujer” en proyectos más amplios han tenido a menudo una relación muy pequeña con los principales contenidos de los proyectos y una asignación muy pequeña de recursos en relación a los destinados globalmente a los proyectos. En definitiva, estas iniciativas han tenido poco éxito en evitar que se pasara por alto a las mujeres en la asignación de los recursos y respecto de las oportunidades más importantes de desarrollo.

De ahí la necesidad de reconducir estos temas a un nivel más alto o amplio, ya que la realización de proyectos de mujeres o con “componentes de mujer” tuvieron un impacto limitado en su posición e incluso menor en el proceso económico y social que estructura las desigualdades de género. Las políticas, las prácticas institucionales y el proceso de planificación se identifican ahora como objetivos clave para la integración de la perspectiva de género en razón de su mayor impacto sobre las condiciones que determinan el funcionamiento de las comunidades, los hogares y los individuos.

Las mujeres del Sur, además, que fueron destinatarias de esos esfuerzos para mejorar su posición, pusieron de manifiesto que el tema no es tanto la participación de las mujeres sino los términos de su participación, como hemos visto al abordar la estrategia del empoderamiento. Argumentaron que las mujeres ya estaban integradas en la sociedad y la economía, y que su trabajo (incluido el trabajo doméstico y voluntario) era crítico para sostener la economía. Un incremento de la participación en un proceso desigual de desarrollo no era, por tanto, un medio eficaz para conseguir un cambio real en la posición de las mujeres, particularmente cuando las mujeres tienen tan poca influencia en las opciones y dirección del desarrollo que se persigue en los niveles nacionales y locales. La propuesta, por tanto, no es la integración de las mujeres dejando intactas las estructuras que reproducen las desigualdades de género, sino más bien, un proceso de integración que genera cambios en las estructuras de poder, haciendo posible que las mujeres evalúen colectivamente su situación y expresen sus prioridades y puntos de vista, es decir, reforzando la voz pública de las mujeres e incrementando su participación e influencia en la toma de decisiones sociales, económicas y políticas, y en la propia conformación del modelo de desarrollo que les toca vivir.

De este modo, *mainstreaming* se formula como una estrategia que sitúa las cuestiones sobre igualdad entre los géneros en el centro de las decisiones políticas más importantes, de las estructuras institucionales y de la asignación de recursos más relevantes, incluyendo los puntos de vista y prioridades de hombres y mujeres en la toma de decisiones sobre los procesos y objetivos de desarrollo.

De acuerdo con estos planteamientos, la estrategia de *mainstreaming* se plasmó en la Conferencia de Pekín (1995), partiendo de la necesidad de influir todas las metodologías, análisis, políticas y planificación desde una perspectiva de género.

(...) los gobiernos y otros actores debe promover una política activa y visible de integración de la perspectiva de género en todas las políticas

y programas y para ello, antes de que se adopten las decisiones, debe hacerse un análisis de los efectos sobre las mujeres y los hombres, respectivamente.

La Unión Europea ha hecho suyo este principio adoptado en la Conferencia de Pekín, según el cual es necesario fomentar la igualdad entre hombres y mujeres en todas las acciones y las políticas y en todos los niveles¹³. De lo que se trata es de no limitar los esfuerzos de promoción de la igualdad a la ejecución de medidas específicas en favor de las mujeres, sino de *movilizar explícitamente* (con vistas a la igualdad) todas las acciones y políticas generales, *teniendo en cuenta activa y visiblemente* en el diseño de las mismas sus posibles efectos sobre las situaciones respectivas de los hombres y de las mujeres (*perspectiva de género*). Para ello es necesario analizar sistemáticamente esas acciones y políticas y tener en cuenta, al definir las y aplicarlas, esos posibles efectos: por ejemplo, las políticas de desarrollo, la organización del trabajo, las opciones en materia de transportes o la definición de los horarios escolares, etc., pueden tener efectos diferenciales significativos en la situación de los hombres y de las mujeres, en consecuencia, para contribuir en mayor medida a la igualdad entre los hombres y las mujeres, es preciso tener en cuenta dichos efectos.

En el ámbito específico de la cooperación para el desarrollo, la Unión Europea adoptó una Resolución en 1995¹⁴ para la integración del enfoque de género en la concepción, formulación y puesta en marcha de todas las políticas y acciones de desarrollo, así como en el seguimiento y la evaluación y un Reglamento de 22 de diciembre de 1998, sobre la integración de las cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo¹⁵, en los cuales se refleja la necesidad de ampliar el objetivo de igualdad entre los géneros a los distintos ámbitos y dimensiones del desarrollo, sin dejar, sin embargo, de lado, las acciones específicas, como estrategias complementarias para promover la mejora en la posición de las mujeres en el desarrollo.

Asimismo, en las Directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE de 1998¹⁶, la idea de integración aparece como uno de los conceptos clave que articulan todas las propuestas encaminadas a contribuir al objetivo de igualdad entre los géneros. Las nuevas Directrices sustituyen las adoptadas

13. Comunicación de la COMISIÓN. "Integrar la Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias". 21.02.1996. COM (96) 67 final

14. Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la integración del enfoque de género en la cooperación para el desarrollo, de 20 de diciembre de 1995.

15. Reglamento (CE) Nº 2836/98 del Consejo. DOCE Nº L 354/5 de 30.12.98.

16. Traducidas al castellano por el Ministerio de Asuntos Exteriores, op. cit. Nota 1.

en 1989 sobre la participación de las mujeres en el desarrollo, dando paso a la igualdad entre los hombres y las mujeres como objetivo estratégico de desarrollo, lo que implica el desplazamiento de la atención sobre las mujeres consideradas aisladamente, a un enfoque más integrado donde la igualdad entre los géneros se comprende como problema social global que hombres y mujeres han de enfrentar concertadamente.

El amplio espacio otorgado en las directrices a la adopción de un enfoque de género integrado responde al objetivo de influir en la elaboración de las políticas, los métodos de planificación y evaluación, las estructuras institucionales y los procedimientos de toma de decisión. Por ello, y como puede comprobarse a lo largo de los capítulos, el enfoque integrado se concreta más allá de la retórica general, tanto en las modalidades de cooperación fuera de proyecto, como en la organización y procedimientos internos de los donantes, en todos los mecanismos de supervisión del CAD y respecto de los diferentes objetivos y dimensiones clave del desarrollo. El CAD no propone, sin embargo, que se dejen de lado las acciones específicas dirigidas expresamente a las mujeres, que habrán de ser complementarias a la integración. Y sugiere incluso que se lleven a cabo iniciativas complementarias centradas en los hombres, que puedan favorecer la igualdad.

Las Directrices muestran también, en el capítulo VII, la relación entre el objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres y los temas fundamentales de la agenda para el desarrollo en el marco de la nueva estrategia de cooperación para el siglo XXI: democratización, derechos humanos, conflictos, pobreza, desarrollo económico, educación, salud y sostenibilidad medioambiental. Se afirma cómo el objetivo de igualdad debe formar parte de la definición de otros objetivos de desarrollo y las consecuencias que conlleva la integración de la igualdad entre mujeres y hombres en cada uno de esos ámbitos, realizando propuestas para posibles modalidades de programación. También demuestra la necesidad de un enfoque de igualdad entre los hombres y las mujeres como factor esencial para lograr los otros objetivos de desarrollo, además de ser un objetivo independiente.

La integración (*mainstreaming*) aparece, por tanto, como una estrategia frente a la marginalización de los intereses y necesidades de las mujeres en las intervenciones de desarrollo, lo que debe implicar mucho más que un proceso de añadido de ciertos aspectos correctores a la planificación en el desarrollo para *incorporar* las desigualdades entre los géneros. Implica un proceso de *transformación*, por el cual, no puede quedar intacta la filosofía del desarrollo y la cooperación internacional. La integración ha de generar

cambios y adaptaciones también respecto de la agenda de desarrollo y de las herramientas y métodos de planificación *ya existentes*. En definitiva, no es un cambio accesorio lo que se requiere, no se trata de sumar cuestiones a las ya existentes, sino más bien, de repensarlas y transformarlas. Así, la estrategia busca una transformación de las instituciones y políticas: no sólo incorporar a más mujeres a los procesos y programas existentes, sino llevar a cabo reformas para asegurar que reflejen las visiones, intereses y necesidades de las mujeres y apoyen una mayor igualdad en las relaciones de género. Por ejemplo, una estrategia de integración implica más que una iniciativa para incrementar el número de niñas que acceden a la escuela primaria. Implica esfuerzos para asegurar que las autoridades educativas tengan la capacidad de desarrollar y aplicar iniciativas que promuevan la igualdad de las oportunidades educativas, que estén capacitadas con herramientas analíticas e investigación de base para adoptar una política y un programa de desarrollo apropiados, incluyendo la capacidad para desarrollar iniciativas que aborden las disparidades existentes en el acceso a la educación y desarrollar currícula que reflejen y promuevan los objetivos de igualdad entre los géneros.

Las propuestas que se incluyen a continuación están extraídas de un trabajo de reflexión sobre el *mainstreaming* para las agencias de cooperación realizado en el marco de la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (SIDA)¹⁷

2.2. Las áreas y sectores de la integración

Se pueden identificar tres ámbitos en los cuales es aplicable la estrategia del *mainstreaming* para las agencias de cooperación:

1. La propia Agencia, incluyendo la formulación de políticas, los recursos humanos y las estructuras administrativas, los procedimientos y la cultura organizativa
2. El programa de cooperación para el desarrollo: producto de la iniciativa conjunta negociada entre la organización donante y el gobierno nacional u otras organizaciones no gubernamentales
3. El propio país en desarrollo: las políticas gubernamentales, las estructuras y programas y la economía, cultura y sociedad del país.

A veces las estrategias y evaluaciones muestran una tendencia a pasar por alto alguno de estos ámbitos, sobre todo respecto de los cambios necesarios en el

17. SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY. *Mainstreaming: A Strategy for Achieving Equality between Women and Men. A Think Piece*. Julio, 1996

propio país con el que se coopera. Los esfuerzos de algunas agencias de cooperación se han enfocado en sus propios mecanismos internos y en la integración de la perspectiva de género en sus programas. En otros, ni siquiera se han tenido en cuenta los cambios requeridos en la propia agencia de cooperación. Aunque todos son importantes, los cambios en una agencia y sus programas son pasos previos para apoyar la igualdad entre los géneros en los países en desarrollo y no son fines en sí mismos.

La situación de las mujeres en un país concreto puede estar determinada por múltiples factores que están fuera de la influencia de la organización de cooperación para el desarrollo. Sin embargo, las agencias pueden apoyar el movimiento hacia la igualdad entre los géneros en los países en desarrollo y asegurar que todos sus programas e iniciativas promuevan ampliamente los objetivos de igualdad entre los géneros.

En un nivel más amplio, estas acciones incluyen las decisiones sobre los sectores de inversión más importantes que son negociados con los gobiernos de los países en desarrollo. La facilidad y la pertinencia de la integración serán más evidentes para las políticas y acciones que atañen directamente la vida de los hombres y las mujeres, tales como las políticas sociales, de educación, de formación profesional, culturales, etc. Otras políticas presentan aparentemente vínculos menos directos con la vida de los hombres y de las mujeres, por ejemplo, las políticas de ciencia y tecnología, de transportes, económicas, etc. Para estas políticas y las personas que son responsables de ellas, la integración de la igualdad entre los géneros corre el riesgo de no parecer pertinente, muy alejada de las preocupaciones y prioridades a alcanzar.

Con la decisión de trabajar en sectores “duros”, como por ejemplo energía hidroeléctrica, ferrocarriles o construcciones aeroportuarias, una agencia puede excluir la posibilidad de invertir en sectores que ofrecen mayor potencial para influir en los temas de igualdad entre los géneros, como aquéllos en los que existe un enfoque más explícito en el desarrollo humano. Las agencias de desarrollo también pueden crear oportunidades dentro de sectores y programas particulares para abordar las disparidades de género. Una estrategia de *mainstreaming* puede también asegurar la influencia de los objetivos de igualdad entre los géneros en otras áreas políticas (lucha contra la pobreza, desarrollo participativo, sostenibilidad medioambiental, etc.), la gestión del ciclo del proyecto, los procedimientos y la capacitación del personal.

Respecto de las personas implicadas, es fundamental identificar sus actitudes y valores respecto de la dimensión de la igualdad entre los géneros. Cuanto más alejada de los temas de igualdad sea el área en que trabajan, mayores

probabilidades existirán de encontrar resistencias en un proceso de integración de la igualdad entre los géneros. Los frenos posibles son numerosos, por ejemplo, los estereotipos sexuales habituales, el desconocimiento de los problemas, las resistencias al cambio, las resistencias a la redistribución del poder que implica el *mainstreaming*, el carácter secundario de las problemáticas sociales en relación a las necesidades económicas o al desarrollo tecnológico, etc. La integración de la igualdad entre los géneros dependerá, por tanto, del nivel de apropiación personal de esta dimensión por las agencias y los países con los que se coopera.

2.3. Integración en la “corriente principal”

El concepto de *mainstreaming*, como reacción a la marginalización de las iniciativas de desarrollo dirigidas a las mujeres, remite a la integración de las cuestiones de igualdad entre los géneros en la “corriente principal” del desarrollo. ¿Cuál es esta corriente principal?. Podemos entenderla como el conjunto interrelacionado de ideas y principios predominantes de desarrollo y las organizaciones que toman decisiones sobre la asignación de recursos. Esta definición enfatiza en la interrelación entre el componente ideológico (la teorías clave, los paradigmas y las premisas o presunciones sobre el desarrollo) y el componente institucional (las organizaciones y personas que toman las decisiones clave). Las ideas y las prácticas de la “corriente principal” tienden a reflejar y reforzarse unas a otras. Son las ideas y las prácticas de la “corriente principal” las que determinan quién se beneficia de qué y proporciona una lógica para la asignación de los recursos sociales y las oportunidades.

Existen diferentes “corrientes principales”. Las organizaciones de mujeres de los países del Sur tratan de influir en la corriente principal de su propio país, es decir, en las directrices de desarrollo que siguen sus gobiernos, la distribución de los recursos a través de los programas económicos y sociales, los puntos de vista sobre los roles de género propugnados por las instituciones culturales y religiosas, las agendas de los grupos activistas políticos, las políticas salariales en el sector privado, etc. También centran su atención en el modo en que la corriente principal nacional se encuentra influida (positiva o negativamente para la igualdad entre los géneros) por la corriente principal internacional, incluyendo las prácticas comerciales, los enfoques del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial y las actividades de las agencias bilaterales de cooperación para el desarrollo.

Uno de los principales retos para el personal de las agencias de cooperación es cómo apoyar y complementar los esfuerzos de los activistas de los países contraparte para cambiar su corriente principal nacional de forma que refleje

los objetivos de igualdad entre los géneros. Pero, además, el personal que integra las agencias de cooperación para el desarrollo tiene otra corriente principal con la que contar: las teorías, presupuestos, políticas y prácticas de toma de decisiones y asignación de recursos dentro de su propia agencia. Ésta también está influida en alguna medida por la corriente principal internacional, que afecta su propia política comercial y las prioridades y métodos de la ayuda al desarrollo.

Un importante aspecto de este proceso es la creciente participación de mujeres en los procesos de toma de decisiones (formales e informales) sobre los valores sociales, las directrices del desarrollo y la asignación de recursos. Esto va más allá de la participación de mujeres en igual número como beneficiarias de las iniciativas actuales, a una forma de participación que posibilite a las mujeres del mismo modo que los hombres influir sobre la agenda global y las prioridades básicas.

Las mujeres serán parte de la “corriente principal” en la medida en que tengan un acceso equitativo a los recursos sociales, incluyendo los bienes valorados socialmente, las oportunidades y las recompensas (por ejemplo, reconocimiento y respeto, seguridad en el empleo, educación, salud, ocio y seguridad personal). Ello implica también la misma participación en la influencia sobre lo que se valora, en impulsar las direcciones y opciones del desarrollo y en la distribución de oportunidades.

2.4. Los intereses y puntos de vista de las mujeres

Por otro lado, es importante no olvidar que las mujeres no son un grupo homogéneo. Si bien las mujeres pueden compartir intereses comunes basados en su pertenencia al género femenino, la clase, la raza, la edad y la religión también determinan los intereses de las personas. Por tanto, es importante comprender que cuando las organizaciones de mujeres identifican prioridades, buscan eliminar todo tipo de subordinación, no sólo las desigualdades basadas en el género. Cuando las mujeres adoptan agendas de desarrollo proponen una diversidad de temas como la lucha contra la pobreza, el medio ambiente y la resolución de conflictos. Al mismo tiempo, los avances realizados para comprender y revertir las desigualdades de género, también proporcionan puntos de partida para abordar otros aspectos de las desigualdades.

Las vidas, experiencias, necesidades e intereses de las mujeres son complejos y acabar con la subordinación de las mujeres es un proyecto político multifacético y de largo alcance que tiene en su centro no sólo a las mujeres sino también a los hombres. Existen distintos motores de cambio y los programas de cooperación para el desarrollo pueden ser muy modestos en su impacto. Por

ejemplo, puede ser muy importante un verdadero proceso democrático que incluya a hombres y mujeres y un movimiento autónomo de mujeres que pueda facilitar la articulación de sus intereses y exija responsabilidades a los representantes oficiales para asegurar que las estrategias de *mainstreaming* sean aplicadas y efectivas.

El *mainstreaming* tiene, además, una dimensión técnica y una política. La importancia de las técnicas adecuadas es insoslayable. Para que tenga éxito, una estrategia de *mainstreaming* necesita datos contrastables, sólidas bases teóricas y gente con la habilidad necesaria para ubicar oportunidades e interpretar los requerimientos de igualdad entre los géneros de una diversidad de grupos. La dimensión política de la estrategia de *mainstreaming* es más difícil de definir. Va más allá de la promoción de las mujeres en puestos de toma de decisiones, ya que busca apoyar los esfuerzos colectivos de las mujeres para redefinir las mismas agendas de desarrollo (lo que denominábamos “poder sobre” al tratar del empoderamiento). Es necesario reconocer que se trata de un proceso político, en el que los cambios son complejos y se producen fuertes resistencias de distintas formas.

2.5. Integración e interferencias culturales

La igualdad entre los géneros se ha establecido firmemente como una prioridad internacional. No es sólo un objetivo de las agencias de cooperación para el desarrollo. Así, por ejemplo, muchos países en desarrollo han asumido compromisos en este ámbito; han adoptado políticas nacionales a favor de las mujeres, han ratificado la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) y han aprobado la Plataforma para la Acción de Pekín.

Se pueden identificar una gran diversidad de contrapartes dentro y fuera de los gobiernos comprometidos con el objetivo de igualdad entre los géneros. En los gobiernos existen oficinas o ministerios de asuntos de las mujeres, unidades de mujeres en distintos ministerios sectoriales y agencias, así como comités de mujeres juristas. Fuera de los gobiernos se encuentran muchas iniciativas que luchan por ganar legitimidad en el ámbito de la igualdad entre los géneros y que pueden fortalecerse mediante el reconocimiento de agencias de cooperación: defensores o defensoras de igualdad (individuos y organizaciones), centros de estudios de mujeres, organizaciones de base de mujeres, redes regionales, etc.

Todas las intervenciones de desarrollo tienen implicaciones culturales, tanto si conciernen el desarrollo participativo, como la redistribución de recursos

o la productividad agrícola. Es demasiado fácil ser “culturalmente cauto” cuando se trata de la posición de las mujeres en la sociedad o sobre la igualdad entre los géneros. ¿Por qué se habla de interferencia cultural respecto a los temas de mujeres y no respecto de los derechos humanos, la sostenibilidad medioambiental o la financiación de ONG?

La cultura no es monolítica ni estática, evoluciona constantemente en respuesta a diversas influencias, incluyendo las iniciativas de cooperación para el desarrollo. En todas las iniciativas de desarrollo, incluidas las relativas a la igualdad entre los géneros, es necesario identificar los condicionantes culturales y otras fuentes de resistencia. Una evaluación realista del margen de maniobra facilita la identificación de estrategias apropiadas para superar dichos obstáculos.

2.6. Integración y acciones e instituciones específicas

La formulación de la estrategia de integración tanto por parte de las agencias como en la reflexión académica llama la atención sobre la compatibilidad y, más aún, la complementariedad de la misma con las acciones específicas.

Aunque se han criticado muchos proyectos específicos por marginalizar a las mujeres o relegar su participación en actividades aisladas, las acciones específicas dirigidas a las mujeres tienen una función particular que desempeñar:

El análisis de género y el énfasis en el empoderamiento de las mujeres ha servido para poner de manifiesto el rol de los proyectos específicos dirigidos a las mujeres para promover la articulación de sus intereses y construir una base sólida para influir en la toma de decisiones sociales y económicas.

Las iniciativas específicas dirigidas a las mujeres no son incoherentes con la estrategia de la integración si comparten totalmente los objetivos de este tipo de estrategia. Por ejemplo, el apoyo a las organizaciones de mujeres autónomas que trabajan en niveles estratégicos, investigación, reforzamiento de la presión política y la defensa de derechos, la capacitación para el desarrollo y las redes sur-sur de organizaciones de mujeres. Estas iniciativas han reforzado las organizaciones de mujeres, quienes han verbalizado los intereses de las mujeres en el debate público y han proporcionado un impulso importante para el cambio en los niveles nacionales y locales. Las iniciativas dirigidas específicamente a las mujeres que son incoherentes con la estrategia de *mainstreaming* son los proyectos aislados de mujeres o “componentes de mujer” dentro de los proyectos que no

forman parte de una estrategia coherente enfocada hacia la igualdad entre los géneros.

Un segundo aspecto de esta cuestión se manifiesta porque mujeres y hombres ocupan esferas relativamente separadas en muchas sociedades (incluso en las sociedades occidentales). Por ejemplo, el trabajo doméstico, la industria textil, y las zonas de procesamiento para la exportación están dominadas por mujeres, mientras que los trabajadores del sector transporte o construcción tienden a ser hombres. En la agricultura las mujeres deben ganarse su sustento en diferentes cultivos o con ganado distinto que los hombres. Que estos patrones se mantengan firmemente, asignando espacios separados a cada género, y que estén acompañados por diferencias de poder y remuneración constituye en sí mismo un indicador de desigualdad. En muchos casos centrarse en un sector o actividad particular ha conducido a una intervención específica de género; muchas de las intervenciones han sido implícitamente específicas para los hombres. Muchas de las industrias y actividades asociadas a las mujeres han tenido una prioridad más baja y no han sido objetivo de los gobiernos y las agencias de cooperación para el desarrollo. Tratar de superar esta negligencia es un modo de equilibrar la distancia de género. Sin embargo, hacer un esfuerzo para centrarse en esos sectores no es suficiente (“separado pero igual” es una estrategia desacreditada). Estos esfuerzos deben acompañarse de medidas que aseguren que las mujeres también tengan acceso a los sectores provistos de mucho mejores recursos que han sido objeto de atención e inversiones hasta hoy.

En relación con las acciones específicas, se plantea también el sentido de mantener unidades específicas en las agencias de cooperación o institutos de la mujer en relación a los gobiernos nacionales, si de lo que se trata es de integrar las consideraciones de igualdad en las principales instituciones.

El proceso de integración en la “corriente principal” no ha sido todavía desarrollado suficiente ni adecuadamente. La igualdad entre los géneros no existe dentro de esas instituciones o en las sociedades en las cuales actúan. Este objetivo no se conseguirá sin esfuerzo, sin defenderlo y promoverlo y sin experiencia, conocimiento y capacitación. Por tanto, es imprescindible una unidad responsable que catalice y apoye los esfuerzos para la integración¹⁸.

18. El Parágrafo 201 de la Plataforma para la Acción de Pekín, establece lo siguiente: Los mecanismos nacionales para el avance de las mujeres son los organismos centrales de coordinación de políticas de los gobiernos. Su tarea principal es prestar apoyo en la integración del concepto de igualdad entre mujeres y hombres en todas las esferas de la política y a todos los niveles de gobierno. Para lograr un funcionamiento eficaz de los mecanismos nacionales es preciso que:

Sin embargo, esta lógica sólo tiene sentido cuando estas unidades o instituciones y su entorno institucional más amplio conciben y aceptan su rol catalizador. Una estrategia de integración en la corriente principal se encuentra en peligro cuando todas las cuestiones e iniciativas relativas a las mujeres son percibidas como pertenecientes a esa unidad o instituto. Claramente, la unidad de género de una agencia de cooperación para el desarrollo no puede gestionar la mitad del presupuesto de cooperación para el desarrollo o asumir la responsabilidad de asegurar que todos los programas hayan integrado la perspectiva de género. Del mismo modo, es absurdo actuar como si un instituto de la mujeres fuera un gobierno separado para mujeres.

3. Conclusiones

Frente a la tendencia a utilizar conceptos de forma retórica por parte de los organismos de cooperación, tales como *empoderamiento* y *mainstreaming*, vaciándoles de contenido, es necesario hacer un esfuerzo que vaya más allá, e incluya el sentido de transformación y cambio estructural que tales propuestas comportan en la concepción y práctica del desarrollo.

El enfoque del empoderamiento surge como una reacción a la incapacidad de las políticas de cooperación de mejorar la posición de las mujeres en el desarrollo y ha requerido introducir cambios en la concepción del poder que permitan enfocar las causas de este relegamiento. Así, desde esta perspectiva se ha llamado la atención sobre el poder de determinar los "temas decidibles", las propias prioridades e influir en la agenda de desarrollo a través del reforzamiento del *poder de adentro o interior*. Las organizaciones no pueden dar poder, pero pueden contribuir a crear las condiciones que permitan a las mujeres transformarse en agentes de su propia valorización y del reforzamiento de su poder. La participación de las mujeres en las estructuras institucionales y de toma de decisión formal siendo esenciales, es quizás más importante: *cuestionar algunas de las hipótesis fundamentales concernientes a las relaciones recíprocas entre el poder y el desarrollo... y buscar definir el poder menos en términos de dominación sobre los otros (lo que supone implícitamente que un progreso para las mujeres trae*

a) Ocupen una posición en las más altas instancias posibles del gobierno, y que estén bajo la responsabilidad de un ministro o ministra del Gabinete.

b) Existan mecanismos o procesos institucionales que agilicen, según proceda, la planificación descentralizada, la aplicación y el seguimiento con miras a lograr la participación de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, empezando por los niveles más básicos de participación popular

c) Se disponga de suficientes recursos a nivel presupuestario y de personal profesional capacitado.

d) Haya oportunidad para influir en el desarrollo de todas las políticas gubernamentales

*consigo una regresión para los hombres) y más bien en términos de aptitud de las mujeres para desarrollar su autonomía y sus recursos propios*¹⁹.

Desde esta perspectiva, no se trata tanto de incrementar cuantitativamente la participación de mujeres en los procesos y estructuras existentes sino de promover espacios y aplicar metodologías que hagan posible la expresión de los intereses y puntos de vista tanto de hombres como de mujeres y contribuir, de este modo, a una transformación de esos procesos y estructuras de manera que integren progresivamente el objetivo de la igualdad entre los géneros.

De acuerdo con ello, la estrategia de *mainstreaming* de los aspectos de género implica cambios importantes en la conceptualización del desarrollo, en las instituciones que promueven el desarrollo y la administración de recursos y en las relaciones interpersonales. Estos cambios no se conseguirán fácil ni rápidamente. Para ello, son necesarias herramientas técnicas y recursos pero, además, hay que reconocer que la estrategia de integración comporta también aspectos políticos e ideológicos. Aunque la igualdad entre los géneros tiene cosas en común con otros temas “transversales”, como puede ser el medio ambiente, puede ser más compleja en la medida en que las desigualdades de género impregnan todas las realidades e implican formas de opresión tan íntimas y arraigadas que dificultan la generación de un amplio consenso de base. Además las resistencias a la estrategia de la integración pueden adoptar formas muy diversas y es importante entenderlas y desarrollar estrategias para superarlas.

Por último, los avances realizados hacia el objetivo de largo plazo de igualdad entre los géneros no pueden interpretarse como consolidados definitivamente. Los cambios en los lineamientos políticos y en las circunstancias económicas pueden minar los compromisos y logros. El reconocimiento de la fragilidad en los avances y la permanente necesidad de reforzar los objetivos de la igualdad entre los géneros en la política y la práctica de todas las instituciones de desarrollo es un aspecto esencial para su efectiva estrategia de integración en la corriente principal.

Referencias bibliográficas

GOETZ, A. M. “Institutionalizing women’s interests and accountability to women in development”. *Institute of Development Studies Bulletin*, vol. 26, n° 3, julio, 1995, pp. 1-10.

19. MOSER, Carolyn. *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*. Ed. Routledge, Nueva York, 1993.

- KABEER, Naila. *Reversed realities: Gender, hierarchies in development thought*, Londres Verso, Londres, 1994.
- LAGARDE, Marcela. *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Cuadernos inacabados nº 25. Horas y horas, Madrid, 1996.
- LÓPEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa. *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, IUDC/UCM-La Catarata, Madrid, 1999.
- SECIPI Iberoamérica. *Directrices y guía de conceptos del CAD sobre la igualdad entre mujeres y hombres*, MAE- SECIPI, Madrid, 1998.
- MOSER, Carolyne. "La planificación de Género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género", GUZMÁN, V., P. PORTOCARRERO y V. VARGAS (eds.) 1991 *Una nueva lectura: Género en el Desarrollo*, Flora Tristán, Lima, Perú, 1991.
- MOSER, Carolyn. *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*, Routledge, Nueva York, 1993.
- ROUNAQ, Jahan. *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*, Zed Books, Londres, 1995.
- SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY. *Mainstreaming: A Strategy for Achieving Equality between Women and Men. A Think Piece*, Julio, 1996.

EL EMPODERAMIENTO EN LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO: DUDAS Y REFLEXIONES*

PALOMA MADRIGAL
ALEXIA RAHONA
ANA SÁNCHEZ
BEA STALENHOEF

RESUMEN

En este artículo nos preguntamos por qué el empoderamiento es un concepto tan utilizado en la actualidad, tanto por agencias internacionales y estatales de desarrollo como por ONG y/o teóricas feministas pero en tan diferentes sentidos, ¿Acaso tiene distintos significados?, ¿Dónde hunde sus raíces el término empoderamiento?, ¿Qué relación tiene con nociones como poder, política y participación? Estas preguntas sirven de base para desarrollar una reflexión sobre el uso del concepto empoderamiento en el índice de potenciación de género (IPG) que propone una de las agencias de Naciones Unidas.

Diversas instituciones internacionales como el Banco Mundial o el PNUD están jugando un papel importante con el fin de eliminar la desigualdad existente entre los hombres y las mujeres en los espacios de poder, con el objetivo de promover la igualdad de género. En el marco de sus políticas de género la palabra *empoderamiento* aparece como una necesidad en las líneas de acción. Se da por supuesto el uso del concepto como si hubiera formado siempre parte del discurso institucional.

Según estas instituciones el sexo que necesita ser empoderado son las mujeres, frecuentemente retratadas como seres sin poder, sin voz; que no toman

* Esta reflexión surge en el marco del Magister en Género y Desarrollo del Instituto de la Mujer- ICEI, que las autoras están realizando en la actualidad.

decisiones de importancia en el mundo en que vivimos, por lo que necesitan ayuda para su desarrollo. Con el fin de hacer efectivo su empoderamiento, se llevan a cabo planes, programas y proyectos específicos para promover su plena integración, participación en la sociedad y evitar su exclusión.

Cabe preguntarse entonces a qué nos referimos cuando hablamos de empoderamiento, ¿Por qué es un concepto tan utilizado en la actualidad, tanto por agencias internacionales y estatales de desarrollo como por ONGs y/o teóricas feministas?, ¿Acaso tiene distintos significados?, ¿Dónde hunde sus raíces el término *empoderamiento*?, ¿Qué relación tiene con nociones como poder, política y participación?

El empoderamiento provoca éstas y otras muchas preguntas debido a la curiosa ambigüedad que se observa en el uso del término. Parece que se pudiese hablar de distintos empoderamientos, los cuales traen consigo distintas formas de entender el mundo y de entender las relaciones de poder en relación con el género; lo cual corresponde a proyectos políticos más o menos reformistas, radicales o revolucionarios. Solo así es posible comprender la ambigüedad a que nos referimos, ya que el empoderamiento tal y como lo entienden las teóricas feministas de la última década diverge de la posterior definición de empoderamiento acordada en la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres en Beijing en 1995.

Sin embargo, hay un reclamo en la reflexión de las teóricas feministas⁸ en la actualidad por revitalizar las raíces de la noción de *empoderamiento* ¿Por qué?, ¿Existen empoderamientos contradictorios?, ¿Acaso se ha perdido su sentido originario?

El movimiento afroamericano de lucha por los derechos civiles en Estados Unidos (EE.UU.) en los años 60 y la corriente pedagógica que alumbró Freire y su “concientización”⁹, son las aguas en que se gesta la noción *empoderamiento*. Así, queda, también, plasmado por el Grupo DAWN en los 80¹⁰ y por las citadas teóricas en los 90. Es en esta década cuando comienza a hacerse un uso instrumental del concepto a partir de la Conferencia de Beijing y con la introducción de índices de medición de género por el PNUD como parte fundamental de la medición del

8. Vease por ejemplo, LEON, Magdalena (comp.): *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Facultad de Ciencias Humanas, Colombia, 1997.

9. FREIRE, Paulo: *Pedagogía del oprimido*, Siglo XXI, Madrid, 1995 (1970).

10. MOSER, Caroline: “Gender planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs”, *World Development*, Vol. 17, N° 11, 1989, p. 1799-1825.

Desarrollo Humano: el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG). Ambos índices pretenden corregir al Índice de Desarrollo Humano (IDH) en función de las disparidades de género.

En relación con el empoderamiento de las mujeres, Beijing prevé en su Plataforma para la Acción “la corrección de la desigualdad entre los hombres y las mujeres al *compartir el poder y la toma de decisiones a todos los niveles*”¹¹. La idea de *compartir el poder* supone una noción de poder en que este no es entendido a partir de la definición weberiana, es decir, como “suma cero”, esto es, si uno tiene el poder es porque otro no lo tiene, y viceversa¹². *Compartir poder y tomar decisiones a todos los niveles* comulga con la noción de poder según Foucault: el poder actuante en todas los ámbitos de la sociedad y perteneciente a todo individuo y grupo¹³. Se reivindica, pues, la existencia de múltiples esferas de poder. Así mismo, se entiende la existencia de sujetos activos, motores de su propio empoderamiento que, siguiendo la lógica de la pedagogía de Freire “(...) toman conciencia de la explotación a la que son sometidos por el sistema feudal-capitalista y de la capacidad con que cuentan para empoderarse a sí mismos a través de acciones colectivas”¹⁴.

En este sentido, el empoderamiento entronca con las nociones de poder en la base, en el movimiento social, con la idea de participación y diálogo. Pero, ¿acaso esto puede ser considerado de igual manera por—pongamos—el Banco Mundial y un movimiento de mujeres de base?. Más bien parece que no todos están considerando el empoderamiento con toda la carga transformadora y por tanto “desestabilizadora” que contiene según su planteamiento original. Cifrándonos a las definiciones recogidas, es curioso observar que empoderamiento tiene un doble significado: por un lado “dar poder”/“conceder a alguien el ejercicio del poder” y, por otro, “ganar o tomar el poder”, considerándose esta última acepción como obsoleta.¹⁵

11. *Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción, IV Conferencia mundial sobre las mujeres*, Beijing, 1995.

12. CHEATER, Angela (comp.): *The Anthropology of Power*, Routledge, London, 1999, p. 6.

13. WIERINGA, Saskia: “Una reflexión sobre el poder y la medición del empoderamiento de género del PNUD”, en LEON, Magdalena (comp.): *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Facultad de Ccias. Humanas, Colombia, 1997.

14. JAMES, Wendy: “Empowering ambiguities”, en CHEATER, Angela (comp.): *The Anthropology of Power*, Routledge, London, 1999, pág. 15.

15. *Ibid.* pág. 14.

Tal vez en esta diferencia de “dar poder” y “tomar poder” es donde radica la ambigüedad del uso del término, así como la concepción de los sujetos individuales y colectivos del empoderamiento de género como receptores o como actores del mismo. Esto nos lleva a pensar en una brecha causada por un “uso interesado”¹⁶ de la palabra. Para ejemplificarlo, nos remitiremos a los instrumentos desarrollados por el PNUD, por su trascendencia en los debates entorno de la cooperación al desarrollo. Tanto el Índice de Desarrollo de Género (IDG), como el Índice de Potenciación de Género (IPG) muestran cómo en el ámbito institucional prevalece la idea de “dar poder” sobre la de “tomar poder”.

De aquí en adelante se reflexionará sobre el uso del concepto empoderamiento en el IPG. Este índice tiene tres dimensiones: Por un lado, mide la participación política de las mujeres a través de su representación en los parlamentos—el porcentaje de mujeres en los escaños parlamentarios con relación al porcentaje de varones—por otro, la participación porcentual de hombres y mujeres en puestos de trabajo administrativos y ejecutivos por país; y, por último, su participación porcentual en empleos profesionales y técnicos.

Por razones analíticas, en este artículo, estudiaremos por separado la esfera política—la representación de las mujeres en el parlamento—de la esfera económica, incluyendo en ésta las dos últimas dimensiones del IPG.

Para analizar qué significan las implicaciones de la medición del empoderamiento, nos limitamos únicamente al análisis del IPG por estar más directamente relacionado con las esferas de poder. Por el contrario, el IDG está más relacionado con las condiciones de vida—esperanza de vida, alfabetización, tasa de matriculación combinada y PIB real per cápita ajustado—que, siendo importantes, no recogen tan directamente este ámbito.

IPG: ¿el empoderamiento dirigido?

Como se ha mencionado anteriormente, el PNUD mide la participación política de las mujeres a través de su representación parlamentaria. Para entender el por qué de esta medición hay que tomar en cuenta la filosofía de los organismos internacionales acerca de cómo se puede lograr el empoderamiento.

16. Ibid. pág. 14.

En general, se parte de la idea que es posible construir el empoderamiento a través de una planificación específica dirigida a mujeres. Esta línea de acción corresponde a lo que Angela Cheater ha descrito como la *transferencia de empoderamiento*¹⁷ a través de las agencias, un discurso que es dominante en el pensamiento sobre desarrollo. Normalmente se refiere a la transferencia desde arriba—desde los espacios de poder—hacia abajo—hacia la gente desempoderada—con el objeto de igualar los dos espacios, manteniendo la estructura de control desde el centro, desde donde se efectúa el papel de monitoreo constante sobre el empoderamiento de las mujeres. Esta transferencia de empoderamiento se considera finalizada una vez que las mujeres estén empoderadas, es decir, cuando estén en la posición de la toma de decisiones y, más concretamente, cuando estén representadas en el poder institucional.

Cabe preguntarse si este acto de transferencia de empoderamiento es sin más un regalo no condicionado—un *free gift*¹⁸—sin connotaciones de reciprocidad, o si por el contrario implica la transferencia de un riesgo para las dos partes involucradas. Si se parte de la idea de un “*quantum de poder*”¹⁹—una cantidad limitada de poder—el empoderamiento de unos implica el desempoderamiento de otros, lo que puede generar situaciones de conflicto, que siempre suponen un riesgo. Aparentemente, siguiendo el discurso de las instituciones internacionales y concentrándose únicamente en la representatividad numérica de las mujeres, esta dimensión de un posible conflicto latente entre las relaciones de género no se toma en cuenta.

Por otro lado, fuera del discurso de las instituciones internacionales aparece otra visión de cómo lograr el empoderamiento. Esta visión, que gira alrededor del empoderamiento entendido como *self-empowerment*²⁰, o autoempoderamiento, es opuesta al enfoque anterior. Desde esta óptica el empoderamiento es un proceso político, un proceso nunca acabado donde caben nociones como autoestima, desarrollo personal, dignidad, autonomía y concienciación. Se trata tanto de un proceso de crecimiento individual como colectivo a través de la participación en colectivos o movimientos sociales, donde las redes juegan un papel fundamental. Además esta visión sí considera que el proceso de empoderamiento puede crear mucha resistencia por parte de aquellas personas o grupos sociales que corren el riesgo de desempoderarse.

17. JAMES, Wendy: “Empowering ambiguities”, en CHEATER, Angela (comp.), *The Anthropology of Power*, Routledge, London, 1999, pág. 14.

18. *Ibid.* pág. 8.

19. *Ibid.* pág. 6.

20. *Ibid.* pág. 8.

¿Cómo se puede explicar que ambas visiones empleen el concepto de empoderamiento dándole significados tan diferentes?

Una explicación podría ser la diferente interpretación del concepto *política*. Hemos visto que empoderamiento supone la *participación política* de las mujeres, según nos sugieren las instituciones internacionales. Por otro lado, empoderamiento supone un *proceso político* cuando hablamos de *self-empowerment*. La ambigüedad del concepto nos hace preguntarnos *qué es política*. Para las instituciones internacionales la participación política supone la representación en la política institucional, considerada como “el centro del poder”. En esta línea se ha desarrollado el IPG, que está basado en la representatividad en los órganos de la política institucionalizada.

De esta manera, no se cuenta con ninguna esfera de poder que esté fuera de la política institucional, invisibilizándose, así, la esfera de poder en la cual surge y actúa el movimiento social: la esfera de lo cotidiano. En cierta forma, se niega con ello que en esta esfera se pueda generar poder y producir transformaciones o cambios sociales.

Se hace necesario contar con la idea de *self-empowerment*, surgido en el seno de los movimientos sociales, para mostrar el poder en ese ámbito de lo cotidiano. Desde esta óptica se considera que el proceso de empoderamiento está opuesto al proceso de *alienación*—entendido como concepto del pensamiento crítico— con raíces en la escuela de Frankfurt, que trata de explicar cómo sujetos activos se convierten en objetos de estructuras, instituciones y organizaciones.

En este contexto, surge la duda de si existe un riesgo de que los indicadores del PNUD conviertan a las mujeres como colectivo en objetos que hay que dirigir. Porque, donde sólo cuentan los resultados numéricos, donde no se recoge si ha habido un proceso de concienciación, ¿quién nos garantiza la sensibilidad de género de estas mujeres que han entrado en las instituciones? Hay que estar alerta al poder del índice que puede “alienar” a las mujeres haciendo uso de la idea de *transferencia del empoderamiento* y alejándolas cada vez más del *self-empowerment*.

Si bien se considera necesario visibilizar la presencia de mujeres en los ámbitos institucionales, siendo una forma de mostrar la desigualdad existente entre hombres y mujeres, queda claro que con ello se está limitando el concepto de empoderamiento. Se corre el riesgo de convertir el concepto en: “authorless, systemic empowerment, rather than (...) manipulative agents of power building”²¹, como nos sugiere Cheater.

21. Ibid. pág. 1.

En esa misma línea, políticas como la del PNUD, se limitan a integrar a las mujeres en el proceso de desarrollo existente, creando un acceso al mundo—construido sobre una ideología masculina—sin cambiar las relaciones de género de fondo²².

IPG: ¿Independencia económica igual a empoderamiento?

Con respecto a la medición de la participación económica y social de la mujer con relación a los hombres, el IPG mide, como hemos dicho, la participación porcentual de hombres y mujeres en puestos de trabajo administrativos y ejecutivos por país, así como su participación porcentual en empleos profesionales y técnicos. Este tipo de medición nos conduce a dos reflexiones.

Por un lado, el acceso al mercado laboral por parte de las mujeres como punto de partida de medición del IPG, vincula el empoderamiento con la noción de independencia económica como motor de desarrollo. La realidad muestra que la independencia económica de la mujer se genera en un mercado en que, por lo general, las mujeres suponen mano de obra barata, poco calificada y dependiente de empleos precarios. ¿Hasta qué punto esta independencia económica empodera a la mujer?

Además, basándose en la lógica neoliberal, la independencia económica está vinculada con los éxitos o fracasos individuales de cada homo economicus en su búsqueda del bienestar personal. De esta manera, se está fomentando un empoderamiento individual que frena la posibilidad de una acción colectiva. Y, como nos ha demostrado la historia, para llegar a cualquier transformación social es indispensable una acción colectiva.

Por otro lado, hablar de independencia económica y acceso al mercado laboral sigue invisibilizando y no valorando el trabajo reproductivo realizado mayoritariamente por mujeres, trabajo que de hecho no queda reflejado en el índice. Por lo tanto, no sólo se mantiene el trabajo reproductivo como está, en

22. Queda por analizar el otro gran debate sobre las relaciones de género que toma como punto de partida el concepto de *patriarcado*. Marcela Lagarde señala: “el patriarcado es un orden social genérico de poder, basado en un modo de dominación cuyo paradigma es el hombre. Este orden asegura la primacía de los hombres y de lo masculino sobre la inferiorización previa de las mujeres y de lo femenino. Es asimismo un orden de dominio de unos hombres sobre otros y de enajenación entre las mujeres”. LAGARDE, Marcela: *Género y Feminismo, Desarrollo Humano y Democracia*, Horas y HORAS, 1996, p. 52-53.

manos de las mujeres, sino que ni siquiera se hace una reflexión acerca de este trabajo como una cuestión que atañe a toda la sociedad.

Si bien parece que en lo relativo al trabajo reproductivo el PNUD ha realizado, en su informe de 1999²³, un llamamiento de atención a la importancia del mismo, todavía no se ha dado el paso hacia la inclusión de dicho trabajo en la medición de la participación económica de la mujer en cada país. Además, de momento, el PNUD no cuestiona que se considere el trabajo reproductivo como obligación de las mujeres²⁴.

Recuperar las raíces

Hemos observado que existe un uso interesado de la palabra *empoderamiento* por parte de las instituciones internacionales. Para aclarar los distintos usos, tal vez haya que diferenciar dos maneras de entender el empoderamiento: como *transferencia de empoderamiento* y como *self-empowerment*.

De esta forma, se evitaría esa supuesta ambigüedad que queda reflejada en los medidores oficiales del empoderamiento de género, mostrando, así, que el uso del término no es o no debería ser gratuito.

Por tanto, a partir de esta reflexión, hacemos un llamamiento por recuperar el significado original del concepto—entendido como *self-empowerment*—retomando su fuerza transformadora, la cual implica, tanto participación individual como colectiva.

De esta manera, se lograría una conceptualización del *empoderamiento* que no dejara de lado su indudable cariz político y de cambio. Sin permitir el uso del término desde tendencias absolutamente divergentes sin perder de vista que las raíces están en los movimientos sociales.

23. PNUD: *Informe sobre el Desarrollo Humano 1999*.

24. PNUD: "El corazón invisible: la atención y la economía mundial", Cap. 3, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1999.

Referencias bibliográficas

- CHEATER, Angela (comp.): *The Anthropology of Power*, Routledge, London, 1999.
- Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción, IV Conferencia mundial sobre las mujeres*, Beijing, 1995.
- FREIRE, Paulo: *Pedagogía del oprimido*, Siglo XXI, Madrid, 1995 (1970).
- LAGARDE, Marcela: *Género y Feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Horas y HORAS, 1996
- LEON, Magdalena (comp.): *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Facultad de Ciencias Humanas, Colombia, 1997.
- MOSER, Caroline: "Gender planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs", *World Development*, Vol. 17, N° 11, 1989.
- PNUD: *Informe sobre el Desarrollo Humano 1999*.

BCH SOLIDARIDAD FIM (*)

El Fondo de Inversión solidario.



BCH SOLIDARIDAD FIM

Invierta con todas las ventajas de un Fondo de Inversión, ayudando a quienes más lo necesitan. BCH Solidaridad FIM, es un fondo de inversión solidario ya que de la comisión de gestión del 1,25% cede el 40% (equivalente al 0,50% del patrimonio del Fondo) a la ONG que Vd. elija. **Infórmese en cualquier oficina de la red BCH, en el 902 24 24 24 o <http://www.bch.es>**

(*) Sociedad Gestora: BCH Gestión S.A., S.G.I.I.C. • Entidad Depositaria: Banco Santander Central Hispano



CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

BEATRIZ SIERRA LEGUINA*

RESUMEN

El presente artículo desarrolla y amplía el epígrafe de criterios de evaluación que se encuentra en el capítulo "Evaluación con enfoque de género" de la próxima obra que revisa la metodología de evaluación de la cooperación española (Ministerio de Asuntos Exteriores/SECIPI). Esta metodología utiliza los criterios de evaluación propuestos por el Comité de Ayuda al desarrollo (CAD., OCDE): pertinencia, eficacia, eficiencia, viabilidad e impacto. El artículo analiza y propone una forma de entender y reflexionar sobre los criterios de evaluación a través del análisis de género. Además, muestra algunos de los conceptos principales relativos a todo análisis con perspectiva de género, y comenta los retos que la integración del enfoque de género conlleva para la evaluación.

Criterios de evaluación

Todo análisis de género tiene por objeto el estudio de las desigualdades y relaciones de poder entre grupos de distinta influencia dentro de una comunidad que impiden o limitan la participación plena de estos grupos en los procesos de desarrollo. La evaluación con perspectiva de género debe identificar hasta qué punto estos grupos de menor influencia (ej. mujeres) participan en el

* Economista, Magister en Género y Desarrollo (Institute of Development Studies, Univ. de Sussex, Reino Unido). Es consultora de organismos nacionales e internacionales en temas relacionados con proyectos de desarrollo y metodologías de género. Es profesora de cursos de postgrado y talleres de formación sobre género y desarrollo.

1. Realizado por Beatriz Sierra, Irene López y Paula Cirujano.

desarrollo de sus comunidades como agentes, incorporando sus visiones y enriqueciéndolo de acuerdo a esas visiones.

Al tratar la dimensión de género (y, en general la dimensión social y humana de las intervenciones de desarrollo), algunos criterios de evaluación son menos apropiados para informar de estas cuestiones, ya sea porque se refieren a aspectos más técnicos o porque están enteramente ligados a la formulación de los objetivos de la acción y a las etapas del ciclo de la misma (como pueden ser los criterios de eficacia y eficiencia). Una evaluación con perspectiva de género necesita de una reinterpretación de los criterios que permita un análisis menos centrado en la acción y más centrado en las personas y sus procesos, análisis que a continuación se propone. Además, la atención que la perspectiva de género pone en las limitaciones y desigualdades de algunos grupos (mujeres) con respecto de otros (hombres) requiere que en toda evaluación de una acción de desarrollo se analice la *participación* de estos grupos de menor influencia. Por ello, el presente artículo incorpora un criterio más a los propuestos por el CAD: *calidad de participación*.

1. Calidad de participación

El análisis de la calidad de participación de las mujeres (en sí mismas y con respecto de los hombres) en una acción de desarrollo es una actividad imprescindible desde una perspectiva de género. La mera presencia de mujeres en algunos estadios de la intervención no asegura que sus necesidades y opiniones sean tomadas en consideración, ni que la calidad de su participación acompañe un proceso de adquisición de mayor autonomía y poder para ellas en las relaciones de género y en las relaciones sociales en general. Se puede mejorar la calidad de la intervención implicando a las mujeres como beneficiarias, y aún así no modificar básicamente las condiciones de desigualdad, si éstas siguen careciendo del nivel de *control* necesario sobre el manejo de dichos beneficios, y sobre los procesos de la intervención.

Toda acción de desarrollo desde la perspectiva de género tiene por finalidad última la participación de hombres y mujeres para acompañar procesos que conduzcan a una mayor igualdad en sus condiciones de vida y en su posición relativa. La evaluación desde esta perspectiva debe analizar, en primer lugar, si se ha contemplado de algún modo la participación de las mujeres en la acción de desarrollo. En segundo lugar, debe examinar el grado en el que dicha participación proporciona oportunidades que puedan conducir al empoderamiento de las mujeres en particular y a unas relaciones de género más

equitativas en general. La perspectiva de género, si bien concede importancia al nivel de participación en general, pone especial énfasis en el *análisis dinámico* de la participación de los grupos de menor influencia en una comunidad (las mujeres) con respecto a los de mayor influencia (hombres)².

En el análisis de la calidad de la participación, podemos identificar distintos estadios³ en los que las mujeres (u otros grupos de menor influencia) pueden encontrarse:

- Receptoras/es pasivas de la asistencia, materiales o servicios, sin ninguna participación en su suministro ni control sobre su continuación.
- Realización de actividades prescritas por otros (ej. contribuir con trabajo, remunerado o no).
- Son consultadas/os sobre los problemas y necesidades aunque no necesariamente sobre el contexto, el análisis o las alternativas de solución.
- Son estimuladas/os para organizarse para atender a sus propias necesidades, planificar soluciones para sus problemas y asumir responsabilidades en los procesos de desarrollo.

Asímismo, las mujeres pueden beneficiarse del proyecto en diversos grados:

No beneficiarias: en este caso la acción de desarrollo requiere de la participación de las mujeres, generalmente con trabajo no remunerado, pero no contempla beneficios directos para las mismas.

Beneficiarias: los beneficios pueden, a su vez, servir para distintos fines y por tanto tener un efecto de mayor o menor envergadura en el largo plazo. En este sentido, las intervenciones pueden beneficiar a las mujeres a corto o medio plazo si satisfacen algunas necesidades básicas o prácticas. Sin embargo, en el largo plazo los beneficios son mayores si se incrementa el estatus y capacidad de las mujeres para tomar decisiones en cualquier ámbito que pueda afectar a sus vidas.

Agentes: una intervención de desarrollo puede promover a mujeres (y hombres) como agentes de cambio (planificadoras, administradoras, organizadoras, asesoras, miembros de comités y educadoras), dentro y fuera del hogar, y con la dirección, ritmo y sentido que éstas/os determinen. En última instancia, mujeres y hombres se convertirían en verdaderos agentes de

2. En este sentido, no debe olvidarse en el análisis el resto de atributos de la identidad de un individuo (etnia, estatus económico, religión, edad, etc.) y la manera en que éstos se interrelacionan con la identidad de género.

3. Basado en el manual de CIDA para el análisis de género (1991).

desarrollo. A este nivel, los intereses, prioridades y visiones de unos y otros estarían incluidos en todas las etapas de la intervención.

Frecuentemente, algunas mujeres son agentes en los proyectos dirigidos sólo a mujeres, ya que por su experiencia organizativa pueden abordar las necesidades específicas de las mismas y fortalecer la confianza de las beneficiarias en general. Si bien estas acciones son a menudo necesarias, la evaluación con perspectiva de género analiza el nivel en que las iniciativas de las mujeres están integradas (o participan) en los principales procesos de desarrollo. En este contexto, la dimensión relacional entre el conjunto de responsabilidades y obligaciones recíprocas e interrelacionadas entre hombres y mujeres se convierte en el centro del análisis. Por ello, el análisis de la identidad masculina y de la participación de los hombres es también un aspecto fundamental de la perspectiva de género en el desarrollo.

2. Pertinencia

Este criterio se define⁴ como la adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención al contexto en el que se realiza. Para su análisis considera su adecuación a los problemas y necesidades de la población beneficiaria, las políticas existentes, y la existencia de otras actuaciones sinérgicas, complementarias o competitivas. Para la evaluación con perspectiva de género es un criterio importante, ya que permite (y debe) analizar la medida en la que los problemas y necesidades de las mujeres han sido atendidos por la intervención.

Es más, en este criterio debiera analizarse no sólo la identificación de los problemas y necesidades de las mujeres en la acción de desarrollo, también quién las determina y la forma en la que se determinan. La definición de intereses está en este sentido muy relacionada con las cuestiones de poder en el entramado de relaciones sociales de una comunidad. En primer lugar, existen ciertas áreas (de interés para las mujeres) que pueden estar totalmente excluidas de los ámbitos de decisión, o que son “no susceptibles a decisión”, como la violencia doméstica, o el reparto de tareas dentro del hogar. Además, las expresiones *públicas* de los intereses de las mujeres suelen estar centradas alrededor de temas que conforman un perfil *socialmente aceptado* de las actividades de las mujeres (salud, infancia, nutrición, etc.). Suelen existir importantes obstáculos para que las mujeres articulen intereses relativos a áreas que

4. Las definiciones de los criterios están tomadas del manual SECIPI: *Metodología de evaluación de Cooperación Española*, MAE- SECIPI, Madrid, 1998.

no encajan con la definición pública o patriarcal de sus roles e intereses (producción agrícola, manejo de recursos naturales).

En segundo lugar, es importante tener en cuenta que para ciertos grupos de menor poder en una comunidad, sus intereses pueden no estar articulados, no ser observables, o incluso es posible que estas personas ni siquiera sean conscientes de tener intereses propios. El análisis de género reconoce que los conflictos de intereses pueden estar suprimidos no sólo de los procesos de toma de decisiones, sino también de la consciencia de las partes involucradas⁵. Ciertamente, es importante evaluar la medida en que una acción de desarrollo respeta la necesidad que tienen las mujeres de ser libres para actuar según su propio análisis e identificación de prioridades. Y sin embargo, una aceptación total de las ideas propuestas por las mujeres, sin cuestionar lo que ellas mismas asumen que son capaces de hacer, o sin generar entendimiento alguno sobre la forma en la que las vidas de las mujeres se encuentran limitadas no estaría sino reforzando estas autolimitaciones. En la medida de lo posible, la evaluación debe detectar si la metodología adoptada está ayudando a las mujeres a percibir las limitaciones que ellas mismas se imponen. Es pues importante evaluar la medida en que la acción de desarrollo identifica y apoya, además de los intereses de las mujeres, el *proceso* y el *espacio* a través de los cuales éstas van articulando y madurando sus prioridades.

Respecto de las políticas y otras intervenciones, nos vamos a encontrar, al menos, con una retórica que, en el momento actual, en España y en muchos países del Sur (América Latina), va a dar lugar a un contexto muy favorable, donde las intervenciones con perspectiva de género están "impulsadas" por las políticas. La Plataforma para la Acción de Pekín, constituye un marco común de actuación para la igualdad, la integración y el empoderamiento de las mujeres. Será necesario, además, identificar las políticas que en concreto se están llevando a cabo para promover la igualdad de oportunidades en el área de intervención, así como los datos globales desagregados por género que nos den cuenta de la condición y posición de las mujeres en el país o región de que se trate.

3. Eficacia

La eficacia es una medida del grado de alcance del objetivo y resultados de una actividad en una población beneficiaria y en un periodo temporal

5. KABEER, 1994; 226.

determinado, sin considerar los costes en los que se incurre para obtenerlos. En este caso, la evaluación con perspectiva de género analizará la medida en que los objetivos y resultados de una acción de desarrollo han tenido en cuenta las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres.

Este criterio resulta de muy difícil análisis cuando los aspectos de igualdad no forman parte de los objetivos de la intervención, o no son claros o precisos, lo que ocurre frecuentemente. En estos casos, las evaluaciones tienden a ser subjetivas, basadas en las propias apreciaciones y suposiciones implícitas sobre los roles y relaciones de género de la persona que evalúa. Por otro lado, existe una resistencia a evaluar elementos que no estén incluidos en los objetivos del proyecto, aunque éstos formen parte de la política de la organización. Sin embargo, según el CAD, resulta legítimo evaluar la medida en la que los proyectos se ajustan a los objetivos políticos de los organismos, así como los problemas o logros encontrados, de modo que puedan aportarse datos a la planificación de futuros proyectos⁶.

Si la intervención ha tenido en cuenta en sus objetivos las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres, seguramente habrá contemplado una serie de indicadores y herramientas para evaluar la medida en que los resultados han sido equilibrados en estas cuestiones. En este caso el evaluador deberá, además de utilizar dichas herramientas e indicadores, analizar la medida en que son adecuadas en ese contexto.

4. Eficiencia

El criterio de eficiencia es una medida del logro de los resultados en relación a los recursos que se consumen. Desde la perspectiva de género se trata de la comparación entre los *inputs* y los *outputs* de las mujeres (u otros grupos de menor influencia) en el contexto de la intervención.

A la hora de abordar la cuestión de la eficiencia en una intervención, el análisis de género puede servir para prestar mayor atención al concepto de eficiencia *para* las personas implicadas. En este sentido, la perspectiva de género se pregunta respecto de este criterio:

6. SECIPI: *Directrices y guía de conceptos del CAD sobre la igualdad entre mujeres y hombres*, Madrid, 1998, p. 196.

- la intervención está valorando de manera correcta las aportaciones o *inputs* de las mujeres?⁷.
- la intervención está valorando de manera correcta los resultados o *outputs* para las mujeres?
- se relacionan los *outputs* con los *inputs* de manera positiva?

En lo referente a la cuantificación de *inputs* es crucial desde un análisis de género visibilizar las aportaciones de las mujeres, pues en muchas ocasiones se obvian por falta de valoración de las tareas que realizan (por estar ligadas a sus responsabilidades domésticas, por ejemplo) o por tratarse de trabajo voluntario o no estar monetarizado ni explicitado (realizarse en la sombra, en el ámbito privado, en negocios familiares, en economía de subsistencia o en el sector informal). Es importante además detectar la capacidad que pueden tener los hombres de movilizar la mano de obra de las mujeres para una acción de desarrollo sin que existan beneficios explícitos para éstas.

En general se mide mal la aportación de las mujeres en el desarrollo y, cuando se mide, no siempre el proyecto contempla unos *outputs* de dimensión equivalente para ellas, en términos de mejora en sus condiciones de vida, de empoderamiento y de mayor autonomía. Las mujeres aparecen a menudo como un “medio” para lograr otros fines (reducción de la pobreza; disminución de la natalidad; aumento de las condiciones de higiene; salud o niveles nutricionales). Se evalúa la eficiencia en términos de beneficios para el proyecto, para la comunidad o para la familia. Si bien es cierto que estos objetivos mejoran indirectamente las condiciones de vida de las mujeres, no se puede negar el hecho de que siguen aportando poco en relación con la contribución que se suele esperar de ellas. Y desde luego, en raras ocasiones promueven procesos que apoyen a estas mujeres a aumentar el control sobre sus propias vidas.

5. Viabilidad

La viabilidad suele definirse como el grado en que los efectos positivos derivados de la intervención continúan una vez se ha retirado la ayuda externa. Desde la perspectiva de género, la viabilidad futura o durabilidad de una intervención va a depender del interés y la voluntad de las distintas personas

7. El término *inputs* debiera de ser relacionado con cuestiones como trabajo –remunerado o no–, tiempo, recursos materiales, esfuerzo, compromiso, etc.

involucradas de continuar o mantener dicha acción en el tiempo. Para ello y en el largo plazo, es necesario que la intervención establezca las condiciones necesarias para que los distintos grupos implicados pasen de ser beneficiarios a “apropiarse” de la intervención. Y este grado de apropiación sólo puede ocurrir si la intervención es sensible a los intereses, visiones y prioridades de todos los grupos involucrados (no sólo con respecto a la intervención, también a nivel de su contexto general).

El análisis de las condiciones que fomentan —u obstaculizan— la “apropiación” de la acción de desarrollo por parte de todos los involucrados y su sostenibilidad futura, si bien puede parecer complejo, es de una importancia capital en la evaluación con sensibilidad de género. Existen varias categorizaciones de factores de desarrollo o factores determinantes⁸ que influyen en la realización de la intervención en todas sus etapas, y que por tanto determinan su viabilidad.

En el contexto del análisis de género, se refieren a los aspectos que limitan el acceso y control de mujeres y hombres a los recursos y beneficios de la acción de desarrollo, y que están estrechamente relacionados con las barreras socialmente construidas para mujeres y hombres en sus procesos de elección y decisión cotidianos, y las prácticas a través de las que se manifiesta la existencia de dichas barreras⁹. El análisis de género sostiene que incluso los factores de orden más puramente técnico, en apariencia “neutrales”, *están condicionados por aspectos socio-culturales que fomentan desigualdades* (entre ellas, de género) a nivel individual.

Para poder identificar estos patrones de desigualdad, la perspectiva de género trata de identificar las estructuras sociales, los procesos y las relaciones que dan lugar a la posición desventajosa de determinados grupos (mujeres) en una sociedad, análisis que a continuación se expone para los factores determinantes.

8. Además de la distinción aportada en este artículo, algunas metodologías para el análisis y planificación con sensibilidad de género proponen sus propios análisis de los determinantes que influyen en la distribución de responsabilidades y el acceso y control de recursos entre hombres y mujeres en un contexto específico, y que pueden afectar el resultado de las actividades planificadas (ej. Marco de Análisis de Harvard, ver OXFAM –1997).

9. No se trata tanto de barreras físicas sobre aspectos o cosas que hombres y mujeres pueden o no pueden hacer, sino en las formas en las que piensan sobre sus vidas, en las oportunidades de que disponen y en sus formas de hacer peticiones (KABEER; 1994, p.54).

5.1 Factores socioculturales

El análisis de género ha detectado la existencia de ciertos supuestos sobre la estructura y comportamiento de los hogares (o familias) en el área de la cooperación internacional que han determinado (y continúan determinando) el enfoque de muchas de las acciones en este ámbito. Por lo general, se ha venido considerando que la estructura del hogar es nuclear, sus miembros tienen roles diferenciados y manifiestan necesidades, intereses y experiencias comunes. Además, se parte de la premisa de que los ingresos generados por cualquier miembro del hogar se comparten y reparten entre el resto de los miembros de forma equitativa.

Este análisis sostiene que en la práctica (y no sólo en los países en vías de desarrollo) los hogares son más bien estructuras cambiantes y flexibles, con límites difíciles de discernir, y con una organización determinada por factores de diverso origen (interno o externo –de orden económico, social o político) que pueden llevar a la necesidad de readaptar totalmente su estructura¹⁰.

Es necesario, además, desmitificar la idea de que sus miembros tienen necesidades e intereses comunes, y de que todos se benefician por igual de los ingresos percibidos por alguno de sus miembros. En realidad, esto depende en gran medida de la identidad de la persona y de la responsabilidad que tiene asignada dentro del hogar. De hecho, existen ya una variedad de experiencias que muestran que un incremento de los ingresos en las actividades del hombre no se trasladan automáticamente en una mejora del bienestar (nutricional o de otra naturaleza) para el resto de los miembros de su hogar, y que los patrones de la distribución de recursos (productivos o no) y beneficios (ingresos, alimentos y otros) están marcadamente diferenciados por género.

La “comunidad” o entorno local en el que se realizan algunas acciones de desarrollo (su significado, los supuestos e ideas preconcebidas que se tienen de la misma) se analizan de la misma manera desde el análisis de género. A menudo, la necesidad de llegar a un consenso o “plan de acción comunitaria” hace que los problemas o necesidades objeto de la acción de desarrollo no estén sino reflejando las de los grupos de élite o de mayor poder dentro de

10. Podemos encontrar ejemplos de reestructuración de hogares por causas externas en Latinoamérica. En la época de crecimiento económico (años 60 y 70), la mayoría de los hogares eran nucleares. En los 80 (dadas las circunstancias de crisis económica y ajuste estructural en la región) el número de hogares extendidos se incrementó como una forma de ahorro en vivienda y para poder retener o añadir a más componentes que pudieran contribuir con trabajo asalariado o doméstico (ver CEPAL; 1995: 89). Para ejemplos y discusión del tema de los hogares ver MOORE, 1988 y KABER, 1994.

esa comunidad. De hecho, ya existen numerosos ejemplos de acciones que tras la aparente falta de “interés” o “capacidad técnica” por parte de los beneficiarios no están sino ocultando problemas de conflicto entre distintos grupos, y de falta de cooperación en acciones que en última instancia benefician a los que tienen más capacidad para dialogar con las agencias y organismos de cooperación. A menudo se solicita el consentimiento para la participación de ciertos grupos (ej. mujeres) a través de otros (ej. hombres). Esto puede llegar a provocar serios conflictos que de alguna manera se internalizan, y que llegan a pasar inadvertidos o a ser considerados por el evaluador como problemas sin importancia (“domésticos”). Lo mismo puede suceder de manera inversa: una acción cuyo objetivo principal es el de beneficiar directamente a un grupo (mujeres) sin considerar el efecto sobre otros grupos de mayor influencia (hombres) puede llegar a provocar serios conflictos e incluso situaciones de violencia (doméstica).

Esto no quiere decir que todos los conflictos para el análisis de género sean necesariamente de orden doméstico, o se vayan a producir únicamente entre hombres y mujeres. Lo que sí es relevante es que desde esta perspectiva se analiza la existencia de situaciones de tensión entre distintos grupos con diferentes niveles de influencia, y la manera en que la acción de desarrollo ha contemplado la creación de mecanismos para manejar esos conflictos (herramientas participativas, reuniones y discusiones de grupo, facilitadores para la resolución de conflictos, y otros). El enfoque de género en el desarrollo analiza posibles y potenciales conflictos *dentro* y fuera del hogar, pero también áreas de cooperación y de interconexión entre responsabilidades y actividades de mujeres y hombres.

5.2 Políticas de apoyo y aspectos institucionales

Cuando el análisis de género se dirige al entorno institucional del Estado (y otros organismos internacionales con políticas de ayuda al desarrollo), examina la forma en que sus políticas afectan la posición social, no sólo de individuos de una determinada etnia, religión, o estatus social, también de mujeres respecto de hombres. A través de medidas económicas, políticas y legales el Estado puede llegar a determinar el grado de control que las mujeres tienen sobre sus propias vidas. Así, las relaciones de género se regulan a través de mecanismos como leyes sobre el matrimonio, derechos de la propiedad, derecho al voto, provisiones legales sobre violaciones, aborto, homosexualidad, programas para el control de la natalidad.

La sociología en general y el feminismo en particular, llaman la atención sobre la forma en que el Estado puede promover una forma específica de

familia (familia nuclear con hombre generador de ingresos, etc.) a través de regulaciones sobre salarios, impuestos y beneficios de la seguridad social. Estas políticas no están necesariamente diseñadas con la intención de discriminar a las mujeres, más bien son el reflejo de la ideología predominante, de principios que se asumen como dados, sobre los roles y relaciones entre mujeres y hombres, y la naturaleza de la familia. Estos supuestos limitan el acceso a servicios y a oportunidades por parte de unos y de otros, y son aspectos esenciales a la hora de analizar el acceso diferenciado de recursos en la acción de desarrollo. La influencia del Estado en las relaciones de género se manifiesta quizá de manera más obvia en el área de la familia (ej. los Códigos de Familia en estados islámicos, políticas de natalidad, etc.), pero está ya comenzando a analizarse en otras de sus áreas de actuación (ej. efectos de las políticas de ajuste estructural en las mujeres¹¹, análisis de género de los presupuestos estatales, políticas sectoriales).

Entre los aspectos institucionales, el análisis de género promueve como una de las herramientas más importantes el análisis institucional, o análisis de la medida en que las organizaciones de desarrollo han internalizado el enfoque de género. A pesar de utilizarse escasamente en la práctica, tiene una importancia fundamental en el éxito o fracaso de las intervenciones y para la mejora de los procesos de planificación y evaluación. La escasa aplicación se explica porque las instituciones responsables son reacias a ser analizadas y prefieren buscar explicaciones sobre sus resultados en el espacio externo de actuación. Este análisis¹² se centra en dos dimensiones fundamentales: la identificación de las percepciones y actitudes del personal masculino y femenino de la institución en cuestión respecto a los temas de género, y la identificación de los límites y oportunidades institucionales para llevar a cabo un proyecto con perspectiva de género

5.3 Condiciones financieras y económicas

Asimismo, desde la perspectiva del análisis de género se examina y cuestiona la idea del "libre" mercado¹³, en el que se intercambian productos homogéneos a través de transacciones voluntarias y donde impera la libre competencia. Este análisis sostiene que el "mercado" no es más que una

11. Para más información sobre el análisis de género en los programas de ajuste estructural ver RAZAVI y MILLER, 1995.

12. Ver el capítulo "Evaluación con enfoque de género" en el próximo libro de Metodología de evaluación de la Cooperación Española, MAE- SECIPI.

13. Ver ELSON, 1998.

construcción analítica —e ideológica— “raramente encontrada fuera de los libros de economía”, y que “en general, los mercados operan como un medio para la articulación del poder político y la expresión de normas culturales” (KABEER, 1992: 120), en el que los términos de intercambio acordados no siempre van a beneficiar a ambas partes, y en el que los contratos verticales pueden llegar a prevalecer sobre la competencia horizontal.

En el contexto de una intervención es importante conocer la segmentación de género (y por tanto las limitaciones al desarrollo) en las actividades económicas (a nivel micro, meso y macro) y en los términos de intercambio, ya que pueden tener una importancia fundamental en la viabilidad de las intervenciones, sobre todo en aquellas relacionadas con la generación de ingresos. Ejemplos de ello podrían encontrarse en proyectos de microcrédito, cuyas carteras de clientes pueden verse fuertemente afectadas por las distintas rentabilidades de los negocios de hombres y mujeres (localizados en distintos sectores de la economía), en las diferencias de costes en microempresas, provocadas por monopolios de unos u otros grupos en ciertos sectores (ej. hombres en el sector transporte)¹⁴, o en los obstáculos (no necesariamente de naturaleza económica) que las microempresarias puedan tener para acceder a sectores económicos más rentables.

5.4 Factores medioambientales y ecológicos

En relación a los factores o determinantes de naturaleza medioambiental o ecológica, el análisis de género examina no sólo las actividades, también las relaciones de tenencia y propiedad, el control de los recursos, productos y toma de decisiones que forman los intereses y oportunidades de las personas en relación a la naturaleza que les rodea. Al igual que en los aspectos anteriores, los márgenes de actuación determinados por el sexo también se consideran en éste área de forma dinámica e interactiva, interrelacionados y sujetos a cambios.

La supuesta relación “especial” entre mujeres y naturaleza¹⁵ se cuestiona, argumentando que dicha “estrecha relación” estaría más bien reflejando la división de roles de género y la falta de oportunidades económicas para las mujeres. Es más, al estar en un contexto de fuerte dependencia de los recursos naturales por carecer de otras oportunidades económicas más lucrativas, las mujeres podrían tener pocos incentivos en la mejora o sostenibilidad de

14. Ver HARRISS-WHITE, 1998.

15. Defendida por la corriente llamada Ecofeminismo y por el enfoque Mujeres, Medioambiente y Desarrollo (ver GREEN, JOEKES y LEACH; 1998).

dichos recursos naturales. Sus preferencias podrían estar más orientadas a emprender otras actividades económicas, tal y como ven hacer a los hombres.

5.5 Factores tecnológicos

Partiendo de la premisa de que la tecnología incrementa el potencial, la productividad o las capacidades de los usuarios, el análisis de género se pregunta: el potencial, la productividad y las capacidades ¿de quiénes?. Y ¿qué personas o grupos de personas van a ver sus capacidades o productividad reducidas en el proceso?. Existen muchas razones por las que esta segunda cuestión puede ser relevante, particularmente cuando analizamos grupos que han tenido menor influencia en la comunidad en general y en el proceso de la identificación y diseño de la acción de desarrollo¹⁶.

Las capacidades o productividad pueden verse reducidas, entre otras causas, porque dichos grupos no tienen acceso a los recursos tecnológicos (no se les identifica como usuarios en la intervención), porque dicha tecnología no está diseñada para su uso (requiere de una mínima fuerza o dimensión física, de unos mínimos conocimientos —ej. alfabetización—, de los que dichos grupos carecen), o porque no se contempla una capacitación técnica específica para ese grupo en particular y adaptada a sus necesidades.

6. Impacto

Este criterio hace referencia al análisis de los efectos (previstos o no previstos, deseados o no deseados) que la intervención planteada tiene sobre la comunidad en general. Desde la perspectiva de género el análisis de impacto identifica los efectos de la acción de desarrollo sobre las relaciones de género en la comunidad.

Las relaciones de género se refieren específicamente a aquella dimensión de las relaciones sociales que crean diferencias en la posición relativa de mujeres y hombres en un contexto determinado. Esta posición relativa se expresa (si bien de manera específica en cada comunidad, cultura o país) en un

16. En este análisis es interesante examinar no sólo la débil influencia de las mujeres implicadas en la intervención; también se hace patente la carencia de puntos de vista y análisis de mujeres dentro de los organismos donantes (multilaterales, bilaterales, ONGDs), que se refleja en la manera de identificar, priorizar, diseñar y ejecutar las intervenciones.

conjunto de derechos, obligaciones y responsabilidades recíprocas en las actividades diarias de hombres y mujeres, interrelacionadas de manera dinámica e interdependientes, y que por ello son susceptibles al cambio. Si las circunstancias económicas, sociales o políticas se modifican, ya sea por cambios en las condiciones de mercado regionales o globales o por cambios en el contexto político, los derechos y responsabilidades que delimitan los ámbitos de actuación de hombres y mujeres se redefinen de acuerdo con esos cambios. Lo mismo sucede con los cambios a nivel local, que en este caso puede estar producidos por una acción de desarrollo.

No existe duda alguna de que cualquier iniciativa de desarrollo está en última instancia dirigida a modificar o mejorar ciertos aspectos en las vidas de los seres humanos, y que por ello siempre podemos analizar su impacto a este nivel. Si tiene impacto sobre las personas, entonces también lo tiene sobre sus derechos, obligaciones, oportunidades y actividades diarias, que en gran medida están determinadas por su identidad masculina o femenina.

El análisis de género insiste en que *toda acción de desarrollo (de cualquier naturaleza) tiene un impacto sobre las relaciones de género*, y por lo tanto puede y debe ser analizada desde esa perspectiva. Toda evaluación con enfoque de género debe priorizar en el análisis esta estrecha interrelación e interdependencia entre los derechos y responsabilidades de hombres y mujeres. Si la acción de desarrollo ignora el hecho de que los cambios en los ámbitos de actuación y responsabilidad de unos pueden producir cambios indirectos en los ámbitos de otros, está entonces ignorando el riesgo generar impactos negativos no previstos en la intervención.

El requisito mínimo para el análisis del criterio de impacto reside en verificar que la intervención no haya provocado efectos negativos sobre las relaciones de género. Para ello debe analizar si la posición de la mujer se ha deteriorado en comparación con la situación anterior a la ejecución de la intervención, y en comparación con la posición de los hombres una vez que la misma haya finalizado. Este requerimiento lleva implícita la idea de que cada acción de desarrollo que pretende mejorar la posición de los hombres debería al menos mejorar en igual medida la posición de las mujeres.

El análisis de impacto puede detectar una variedad de situaciones que han podido o que potencialmente pueden generar efectos negativos en las relaciones de género. Las iniciativas que únicamente benefician a unos grupos (ej. hombres) pueden estar perjudicando indirectamente a otros (ej. mujeres) simplemente porque un acceso diferenciado a los recursos y beneficios del proyecto puede estar aumentando la desigualdad ya existente. En general, los

hombres necesitan de la cooperación de las mujeres para poder realizar las actividades previstas en la intervención, y viceversa. Ya existen casos documentados en los que se ha producido una negativa a cooperar, por parte de mujeres o de hombres, al considerar éstos que la iniciativa no les beneficia de forma equitativa¹⁷.

El impacto negativo en las relaciones de género puede producirse además por erosionar el acceso y control a recursos y/o beneficios (incluso si se produce de manera involuntaria) de un conjunto de mujeres (o de hombres). Un ejemplo de este deterioro fue detectado por investigaciones en el África sub-sahariana (Boserup, 1970). Esta región fue denominada como el gran área de “sistemas de producción agrícola femeninos” en los que las mujeres, usando tecnologías “tradicionales”, asumían una responsabilidad sustancial de la producción alimentaria. A través de intervenciones tendentes a incrementar la productividad agrícola combinadas con unas nociones occidentales de lo que constituían tareas femeninas “apropiadas”, las acciones de cooperación facilitaron el monopolio masculino sobre las nuevas tecnologías y la comercialización de los cultivos, propiciando así la destrucción de los “sistemas de producción agrícola femeninos”. Las mujeres perdieron ingresos, estatus y poder en relación a los hombres; su importante contribución a la producción agrícola se volvió invisible.

Otras situaciones que pueden contribuir a generar un impacto negativo en las relaciones de género son aquellas en las que la intervención incrementa indirectamente la carga de trabajo para las mujeres o para los hombres. Sirven de ejemplo todas aquellas actividades productivas que se realizan de forma secuencial entre hombres y mujeres (sobre todo en el ámbito de la producción rural). Un acceso de tecnología dirigido exclusivamente a los hombres en sus actividades puede generar un incremento paralelo en el trabajo que las mujeres deben aportar. Además, una acción de desarrollo puede incrementar indirectamente la carga de responsabilidades (y por tanto la carga de trabajo) de mujeres respecto de hombres y viceversa.

Los programas de ajuste estructural han recibido fuertes críticas desde el análisis de género y desarrollo. Entre otras, estas críticas sostienen que las fuertes reducciones en la parte del gasto público relativa a los servicios sociales no han hecho sino transferir los costos (de educación, de alimentación, de salud) a las mujeres, intensificando así sus responsabilidades y actividades domésticas.

17. Ver ejemplo de un proyecto de UNIFEM en Guinea (RAZAVI y MILLER, 1995: p.27).

Además, la evaluación con perspectiva de género debe examinar hasta qué punto la acción de desarrollo ha provocado efectos positivos sobre las relaciones de género. Por lo general, el impacto positivo en las relaciones de género existe cuando se contempla en los objetivos de la acción, y sólo de manera excepcional se encontrará en aquellas iniciativas de desarrollo que no lo hayan previsto.

Desde el análisis de género se han venido proponiendo dos estrategias fundamentales para el avance hacia la igualdad entre hombres y mujeres, que pueden servir en la evaluación como pilares desde los que analizar la existencia de un impacto positivo en las relaciones de género: la *integración*¹⁸ de la dimensión de género en todas las políticas, procesos y actividades de la cooperación al desarrollo y el *empoderamiento*.

En lo que se refiere a la primera estrategia, la evaluación ha de examinar la medida en que la intervención tiene integrado el análisis de género, en todas las etapas de su ciclo (identificación, formulación, ejecución, seguimiento)¹⁹. En los últimos años se ha venido generando una mayor información sobre cómo evaluar aquellas acciones que son tradicionalmente poco sensibles a dicha dimensión (ayuda de emergencia; ayuda por programas; programas a nivel sectorial, regional o nacional; etc)²⁰.

La segunda estrategia, de empoderamiento, debe ser siempre entendida desde la evaluación como un *proceso*. En este aspecto la evaluación debe identificar, fundamentalmente, si la acción de desarrollo crea el espacio (no necesariamente físico) o las condiciones para que las mujeres puedan discutir y poner en común sus problemas y necesidades. Además, debe analizar si la iniciativa fomenta o hace el seguimiento del proceso que se genera en dicho espacio, proceso que puede tomar distintas formas²¹.

7. Conclusión: implicaciones y retos para la evaluación

La integración de la dimensión de género no debe considerarse como un proceso de añadido de ciertos aspectos correctores a la metodología de evaluación

18. En inglés, *mainstreaming*.

19. Ver COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993).

20. Ver SECIPI, 1998.

21. Tomará una forma que surge de la localización cultural, étnica, histórica, económica, geográfica, política y social; de la posición de un individuo en su ciclo de vida, su experiencia específica y de la interacción de todos los aspectos anteriores con las relaciones de género existentes en una sociedad (ROWLANDS, 1997: 134).

ya existente para las acciones de desarrollo, sino como una dinámica que necesariamente conlleva a una *transformación* de la propia filosofía de evaluación. Esta integración ha de generar, además, cambios y adaptaciones respecto de las herramientas y procesos de evaluación ya existentes.

Fundamentalmente, lo que la integración de la perspectiva de género está requiriendo de la evaluación es que su metodología muestre una mayor capacidad para analizar la medida en que la acción de desarrollo está centrada en (y se adapta a) las personas, e identifica sus procesos, sus ritmos, y sus posibilidades y necesidades de cambio.

Por ello, los criterios de evaluación deben proporcionar mayor información sobre la sensibilidad de dicha intervención a las necesidades, intereses y visiones de los distintos grupos de personas implicadas en la iniciativa (no sólo respecto a la misma, sino también respecto de su contexto general), y la forma en que dichas necesidades, intereses y visiones *se entretajan* (los conflictos, las alianzas, las barreras socialmente construidas para unos y otros grupos). A menudo estos grupos necesitan, no obstante, de todo un proceso para poder articular su propia visión o sus propios intereses dentro de la iniciativa. Los criterios deben ser capaces de detectar la existencia y madurez de dichos procesos y el grado en que la iniciativa los promueve.

Finalmente, la integración de la perspectiva de género en la evaluación (dados los principios fundamentales en que se basa, comentados a lo largo de este artículo) exige la participación (e incluso *apropiación*) plena de *todos* los grupos diversos de beneficiarios del proyecto. Este requisito refuerza aún más los argumentos en favor de los principios de democracia y desarrollo participativo que toda acción de desarrollo debe fomentar.

Referencias bibliográficas

- BOSERUP, E.: *La mujer y el desarrollo económico*, Minerva, Madrid, 1993.
- CEPAL: *Preliminary Overview of the Economy of Latin America and the Caribbean*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1990.
- CIDA: *Two halves make a whole: balancing gender relations in development*, Ottawa, 1991.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Mujeres y Desarrollo. Guía para gestionar la cuestión del género en la Cooperación de la Comunidad Europea con los países de América Latina, Asia y el Mediterráneo*, Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General de las Relaciones Económicas Exteriores, Bruselas, 1993.

- ELSON, D.: "Talking to the boys: gender and economic growth models" en JACKSON, C. y R. PEARSON: *Feminists visions of development: gender analysis and policy*, Londres, Routledge, 1998.
- GIANOTTEN, V. *et al.*: *Assessing the Gender Impact of Development Projects*, Intermediate Technology Publications, Londres, 1994.
- GOETZ, A. M.: "Institutionalizing women's interests and accountability to women in development". *IDS Bulletin*, vol. 26, nº 3, julio, pp. 1-10, Universidad de Sussex., 1995
- GREEN, C.; JOEKES, S. and M. LEACH: "Questionable links: approaches to gender in environmental research and policy", en JACKSON, C. y R. PEARSON: *Feminists visions of development: gender analysis and policy*, Routledge, Londres, 1998.
- KABEER, N.: *Reversed realities: gender hierarchies in development thought*, Verso, Londres, 1994.
- SECIPI: *Directrices y guía de conceptos del CAD sobre igualdad entre mujeres y hombres*, MAE- SECIPI, Madrid, 1998.
- SECIPI: *Metodología de evaluación de la Cooperación Española*, MAE-SECIPI, Madrid, 1998.
- MOORE, H.: *Feminism and anthropology*, Polity Press, Cambridge, 1988.
- MOSSE, D.: "Authority, Gender and Knowledge: Theoretical Reflections on the Practice of Participatory Rural Appraisal". *ODI, Agricultural Administration (Research and Extension) Network*. Network paper 44, 1993.
- OXFAM: Williams, S.; Seed, J. y A. Mwau: *Manual de Capacitación en Género de Oxfam: Edición adaptada para América Latina y el Caribe*, Flora Tristán- Oxfam Reino Unido e Irlanda, 1997.
- RAZAVI, S. and C. MILLER: *From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse*, UNRISD, Ginebra, 1995.
- ROWLANDS, J.: *Questioning empowerment: working with women in Honduras*, Oxfam, Oxford, 1997.

BEIJING +5: HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS CON LAS MUJERES

PAULA CIRUJANO CAMPANO*

RESUMEN

Este artículo analiza el desarrollo de las actuaciones realizadas como resultado de los compromisos adquiridos por los gobiernos en la IV Conferencia Mundial de las Mujeres en 1995, con motivo de la reunión de seguimiento, llamada "Beijing+5" que se celebra entre los días 5 y 9 de junio de 2000 en la sede de Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York. Para ello, se examina, el significado e importancia de la Conferencia de 1995 y los acuerdos alcanzados por los actores sociales que estuvieron presentes en la reunión de China. En ese análisis, se distingue el protagonismo del documento resultante, la Plataforma para la Acción, como principal guía a seguir en las acciones de todas aquellas personas e instituciones que persiguen la igualdad de género. Seguidamente, se presenta un balance del trabajo realizado a nivel internacional en estos cinco años, para finalmente valorar el potencial del proceso de revisión Beijing+5 y señalar los avances realizados, así como los retos pendientes.

Introducción

Hace meses que se viene preparando la Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas "La Mujer en el año 2000: Igualdad entre los géneros, Desarrollo y Paz para el siglo XXI" a celebrar entre los días 5 y 9 de junio de 2000 en la ciudad de Nueva York (EE.UU.). Esta reunión va a servir para hacer un seguimiento y revisión del estado en que se encuentran los compromisos alcanzados por los gobiernos y representantes de más de 189 países, en la IV Conferencia Mundial de las Mujeres, que durante el mes de septiembre de 1995, se celebró en Pekín (China).

* Socióloga, Magister en Género y Desarrollo. Investigadora de la UNED y en colaboración con el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, IUDC-UCM.

Dichos compromisos, que quedaron plasmados en la Declaración de Beijing, han dado lugar, en el transcurso de estos cinco años, a una serie de actuaciones que siguen las directrices de otro documento fundamental que se obtuvo de la IV conferencia; la Plataforma para la Acción. Analizar, por tanto, el proceso de Beijing en todo su significado e importancia, junto al protagonismo adquirido por la Plataforma para la acción, va a conducirnos a los temas que figuran como clave del debate de la reunión de seguimiento.

1. Beijing, 1995

1.1 Importancia y significado en la agenda internacional

Beijing, que fue la cuarta reunión mundial de una serie que comenzó en México en 1975—al comienzo de la década de la Mujer—seguida por las de Copenhague en 1980 y Nairobi en 1985, ha logrado adquirir un peso excepcional para la comunidad internacional debido a múltiples factores, de entre los que se señalan los más trascendentales.

En primer lugar, el encuentro en la capital china de 1995 fue fundamental porque las pensadoras y activistas allí reunidas identificaron las dos estrategias que marcarían las actuaciones, que en pro de la igualdad de género, se realizaran en adelante; el *mainstreaming* y el empoderamiento. Aunque no se pretende profundizar en estas líneas sobre estas dos originales estrategias¹, no cabe duda de que hay que considerarlas como el gran fruto del proceso de trabajo que se consumó en la Conferencia de 1995.

El mismo encuentro supuso que el ánimo y la habilidad de muchas mujeres que venían trabajando por el reconocimiento de la desigualdad de género existente, concienciaran a la opinión pública internacional de los problemas que tienen las mujeres por el hecho de ser mujeres y de que se pueden tomar decisiones y realizar acciones que cambien y eliminen la desigualdad.

Durante la conferencia se fraguó el inicio de nuevas relaciones entre las organizaciones de estas mujeres que se encontraron y las instituciones públicas que tienen la capacidad de poner en marcha nuevas iniciativas y estrategias para alcanzar los mencionados objetivos. Así, entre las organizaciones y las instituciones comenzó un diálogo más fluido que el que se había desarrollado

1. Para ampliar sobre estos dos conceptos, véase el artículo de Irene López en este mismo número de la REDC.

hasta entonces, con el fin de que se fuesen haciendo realidad muchas de las metas asumidas para el final de la conferencia, y que tanto el empoderamiento de las mujeres, como la integración de los temas de género, se estableciesen en el centro de las actuaciones que las instituciones llevan a cabo

Añadido a esto, la concurrencia entre los diferentes actores internacionales que se dieron cita en China, transformó la visión de la problemática que sufren las mujeres, pues tras la conferencia quedó claro que la discriminación de género no es un problema de las mujeres, sino de la sociedad globalizada, y tanto mujeres y hombres, que forman parte de organizaciones, como instituciones públicas y privadas y gobiernos, tienen la capacidad y responsabilidad social de considerar la igualdad de género en todas sus actuaciones. A este cambio de visión hacia una nueva concepción de las relaciones desiguales entre mujeres y hombres del mundo, contribuyó de manera fundamental la consolidación y divulgación del concepto “género”, el cual, pese a todo, sigue levantando controversia con respecto a su legitimidad como término.

Este hecho brinda la oportunidad de comentar que el término género no es una mala traducción—o anglicismo de *gender*—como sinónimo de sexo, ni de “hombres y mujeres” o “masculino y femenino”, sino una nueva categoría de análisis, que se va construyendo a lo largo de la década de los 70 y 80, a través de los estudios feministas y de mujeres, y que se define más específicamente a comienzos de la década de los noventa, para denominar una situación, que sin ser nueva, se comienza a interpretar como la explicación de la discriminación de las mujeres. Género, desde entonces, se refiere al conjunto de normas, valores y actitudes socio-culturales, variable en el tiempo y modificable mediante la acción social y política, que asigna determinados roles, comportamientos y expectativas a hombres y mujeres en razón de su sexo. Por ello, cuando se habla del enfoque, perspectiva o dimensión de género se hace referencia a esa mirada, que no sólo identifica una situación bajo el prisma de lo que se espera que hagan hombres y mujeres, sino que también determina hasta qué punto esa “asignación” está establecida por costumbre y tradición (sin considerar razones de igualdad o justicia) pudiendo ser cambiada para lograr una sociedad equitativa.

Con la misma lógica, sería desacertado hablar de igualdad de sexos, o igualdad entre mujeres y hombres, ya que existe el conjunto de características biológicas, no modificables ni variables con el tiempo o con la acción política, que se definen en la palabra sexo y que diferencian a mujeres y hombres de tal manera que nunca podrán—ni deberán—llegar a ser iguales. Por lo tanto, si sexo

se refiere a las características biológicas, y género a las sociales y culturales, son estas segundas las que deben modificarse para obtener una sociedad igualitaria en lo que a la diferencia hombre/ mujer se refiere. Y esto es de lo que se observó en Beijing cuando el término género quedó consagrado en el lenguaje del movimiento de las mujeres por la igualdad.

También por todas estas razones analíticas e históricas, Beijing ha pasado a ser un término, que más allá de identificar una ciudad en un idioma determinado, significa, para las mujeres y hombres comprometidos con la igualdad de género, el momento que marca la inflexión en el tratamiento y percepción del tema de la igualdad entre hombres y mujeres.

Beijing también ha sido identificada como una cumbre “de compromiso”, no sólo por todas las negociaciones que precedieron la firma de los documentos que se comprometieron a cumplir los gobiernos firmantes—uno de los cuales consideraremos con más detenimiento a continuación—sino porque se planeó y consensuó realizar una revisión, Beijing +5, para analizar los logros alcanzados y, lo que es más importante, evaluar cuáles son los principales obstáculos encontrados con el fin de buscar medidas que ayuden a seguir trabajando en su resolución. Comprometerse a evaluar, significaría comprometerse a hacer algo, ya que después se tiene que evaluar.

1.2 La Plataforma para la Acción

La Declaración de Beijing es el documento en el que “nosotros, los gobiernos que participamos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres (...) adoptamos y nos comprometemos en calidad de gobiernos a aplicar la siguiente Plataforma para la Acción...”². La Plataforma para la acción, se instituye, como el texto original en el que se recogen los objetivos de igualdad y se “establece un grupo de medidas prioritarias que deberán aplicarse en el curso de los próximos cinco años”³.

La relevancia de este documento no es pequeña, ya que establecía un plazo concreto de tiempo—cinco años—para la consecución de un claro objetivo—el empoderamiento de todas las mujeres—y la aplicación de medidas muy significativas y de gran trascendencia en las doce áreas de especial interés; cuya aplicación es “responsabilidad soberana de cada Estado”.

2. INSTITUTO DE LA MUJER: *Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción*, MTAS- Instituto de la Mujer. Madrid, 1996, p. 15- 22.

3. *Ibid.*, p. 31.

Áreas de especial interés

1. La persistente y creciente carga de pobreza que afecta a las mujeres,
2. La falta de acceso, las desigualdades y las carencias en la educación y la formación de las mujeres,
3. La falta de acceso, las desigualdades y las carencias en materia de salud y servicios relacionados,
4. La violencia contra las mujeres,
5. Las consecuencias de los conflictos armados y de otro tipo en las mujeres, incluidas las mujeres que viven bajo ocupación extranjera,
6. La desigualdad entre mujeres y hombres en las estructuras y políticas económicas, en todas las formas de actividad productiva y en el acceso a los recursos,
7. La desigualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones a todos los niveles,
8. La falta de mecanismos suficientes a todos los niveles para promover el avance de las mujeres,
9. La falta de respeto, promoción y protección de todos los derechos humanos de las mujeres,
10. Los estereotipos sobre las mujeres y la desigualdad de acceso y participación de las mujeres en todos los sistemas de comunicación,
11. La desigualdad entre mujeres y hombres en la gestión de los recursos naturales y la protección del medio ambiente,
12. La persistente discriminación contra las niñas y la violación de sus derechos.

El desafío es todavía mayor, cuando los objetivos se plantean en un contexto en el que, aún habiendo pasado 10 años de la anterior conferencia Mundial sobre las mujeres, se había identificado que la tendencia mundial hacia la democratización no había resultado en una mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones fundamentales como “partícipes plenas en condiciones de igualdad con los hombres”; el incremento del desempleo que generaron los rápidos procesos de cambio y ajuste estructural en todos los sectores afectó especialmente a las mujeres dejándolas en situaciones aún de mayor vulnerabilidad, y la desintegración familiar, los movimientos de población entre zonas urbanas y rurales dentro de los propios países, la migración internacional, las guerras y los desplazamientos internos son factores que contribuyen al aumento de hogares encabezados por mujeres, entre otros muchos problemas de distintas naturalezas y diferente alcance.

Por ello, la Plataforma para la Acción reconoce la situación de desigualdad e inferioridad relativa en la que se encuentran las mujeres, diagnostica el problema fundamental de cada una de las áreas de especial interés y propone objetivos estratégicos y medidas concretas que han de tomar distintas instancias a fin de alcanzar esos objetivos.

La intencionalidad y finalidad de lo recogido en la Plataforma para la Acción está clara, aunque puedan aparecer más dudas en torno a la obligatoriedad de

las mencionadas instancias a asumir lo propuesto, y más todavía, con respecto a la capacidad técnica de dichas instituciones para llevarlo a cabo dentro de sus estructuras—con objetivos, filosofías, presupuestos y condicionalidades previamente establecidas—sin que se tengan que plantear modificaciones de más envergadura.

Estos dilemas llevan a pensar que la Plataforma para la Acción, como muchas otras acciones que ocurren en el contexto del desarrollo y la Cooperación para el desarrollo, se materializan en la medida en que existe un compromiso individual de las personas responsables de la toma de decisiones para un mayor y mejor cumplimiento de unos objetivos previstos. Este compromiso se suele traducir entonces en que los temas de interés se trasladan al centro de la agenda política, pudiendo orientar los objetivos últimos de todas y cada una de las acciones que se realizan para el cumplimiento de dicha agenda. Cabe así preguntarse ¿en qué medida el objetivo de igualdad de género ha estado presente en el centro de la agenda de la cooperación para el desarrollo en los últimos cinco años?

2. Cinco años: el trabajo realizado

Sería quimérico que desde estas páginas se pretendiera hacer un recuento exhaustivo de todas y cada una de las actuaciones que se han llevado a cabo durante estos cinco años en materia de igualdad entre los géneros en la cooperación al desarrollo por parte de organismos oficiales y de los agentes sociales del Estado español. Sí ha habido, sin embargo, algunas intervenciones que, por su carácter innovador o por su trascendencia dentro de un marco internacional de actuaciones, pueden ser objeto de análisis en este momento.

El artículo en esta misma revista, de Victoria GALVANI, responsable de la Unidad de Género de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) muestra de manera clara y específica el avance, que desde los primeros años de la transición a la democracia, se ha realizado en materia de igualdad de género en el área de cooperación para el desarrollo desde esta instancia de la administración pública. Cabe destacar, sobre todo, la experiencia piloto de la Unidad de Género de la Oficina Técnica de Cooperación en Guatemala, ya que ha resultado ser la práctica más extensa en el tiempo y con más posibilidades de influencia sobre la sociedad en la que se integraba, a juzgar por las palabras de la propia Galvani. Esta medida, que se consuma como uno de los principales objetivos estratégicos contenidos en la Plataforma para la Acción de Beijing, relativa a los mecanismos institucionales para el avance de

las mujeres, debe servir de modelo para la creación de unidades de articulación de la perspectiva de género en todas las áreas geográficas donde la cooperación española actúa, adaptándose cada una de ellas a las necesidades de las diferentes áreas, y contando con mandatos y atribuciones clara y firmemente definidos.

Desde otras instancias gubernamentales, como el Instituto de la Mujer del Ministerio de Trabajos y Asuntos Sociales, también se han llevado a cabo otras acciones que han tenido repercusiones muy positivas para el cumplimiento de algunos de los objetivos de igualdad propuestos en la Plataforma de Beijing. En este sentido, y además de las acciones de preparación de la reunión de seguimiento Beijing +5, varias son las actuaciones contenidas en el III Plan de Igualdad de Oportunidades relativas al área de cooperación internacional que han tenido una trascendencia social y política más significativa. En primer lugar, el Instituto de la Mujer apoya proyectos de ONG e instituciones a través del Programa de Cooperación Internacional *Mujeres y Desarrollo* e impulsa el reconocimiento académico del título del Programa de Formación en Cooperación Internacional que lleva el mismo nombre.

En relación a su objetivo de incrementar la participación española en los organismos comunitarios e internacionales, a través del fomento del cumplimiento de la CEDAW, el Instituto de la Mujer firmó, el pasado año, el protocolo opcional a la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), si bien todavía está pendiente la ratificación de este protocolo que, como explica Alicia DEL OLMO en su trabajo, en esta misma revista, “no admite reservas por parte de los Estados a la hora de ratificarlo y presenta dos nuevos mecanismos principales para proteger los derechos de las mujeres: el procedimiento de comunicaciones individuales, por el que cualquier víctima de violación de sus derechos, puede acudir al Comité de Expertos de la CEDAW, tras haber agotado todos los recursos de carácter interno (y) el procedimiento de investigación, según el cual, el Comité puede iniciar un estudio de la situación de las mujeres en determinado Estado si recibe información fiable sobre la reiterada violación de sus derechos”. La ratificación de este Protocolo es de importancia vital, no sólo para la preservación de los derechos de las mujeres y el cumplimiento de otro de los objetivos recogidos en la Plataforma de Beijing, sino para el fortalecimiento de las ONG y asociaciones de mujeres en su papel como actores sociales básicos en la construcción de la igualdad.

2.1 Las Conferencias preparatorias

Otra modalidad de trabajo en torno al logro del empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género en los ámbitos de la Cooperación Internacional

y el Desarrollo, han sido las propias sesiones preparatorias de Sesión Extraordinaria de junio.

La primera fue la Reunión Preparatoria Regional de la Comisión Económica para Europa de NN.UU. (ECE) sobre la Revisión del 2000 de la Implementación de la Plataforma de Beijing, en Ginebra, 19 al 21 de enero de 2000. En esta reunión, los gobiernos participantes, además de reafirmar los compromisos asumidos en 1995, reconocer y considerar los contextos nacionales e internacionales que han surgido en este lapso de tiempo, se manifiestan en fortalecer “los mecanismos para una implementación efectiva para la igualdad de género, así como un sistema sólido de evaluaciones referenciales y supervisión para evaluar el progreso logrado y prepararse para tomar más acciones”.

En esta reunión, además, se acuerdan conclusiones sobre cinco “paneles”, cada uno de los cuales establece unas áreas de acción clave. Para el panel de mujer y economía, los nuevos retos más concretos son:

- eliminar la discriminación contra las mujeres en el mercado de trabajo,
- aumentar las oportunidades de empleo para mujeres
- promocionar la igualdad de género en la protección social, y
- proporcionar el empoderamiento de las mujeres a través del acceso y control de recursos.

En el área de la violencia contra las mujeres y las niñas, los retos se plantean particularmente en las esferas de la violencia doméstica, el tráfico de mujeres y niñas y la adopción de medidas exhaustivas para combatir la violencia. Con respecto al panel de las mujeres y niñas en situaciones de guerra y conflictos armados, se propuso profundizar en el desarrollo de la paz, la protección y apoyo a las víctimas, así como el avance en la legislación internacional y nacional.

En cuarto lugar, y en lo relativo a la persistente desigualdad de la mujer en el poder y la toma de decisiones, se identifica una serie de obstáculos y barreras estructurales—como la persistencia de prejuicios y actitudes culturales adversas, la escasa voluntad política para apoyar la acción positiva, y los sistemas electorales que resultan desventajosos para las candidatas femeninas y minoritarias, entre otros—que llevan a los Estados miembros de la CEE a identificar unas áreas de actuación que se caracterizan por estar más ceñidas a los obstáculos que, en mayor medida, han persistido en los últimos cinco años.

Estos son:

- creación de un entorno que haga posible el aumento de la participación de las mujeres en puestos directivos y de toma de decisiones—a través de la concienciación pública y sistemas de seguimiento y evaluación.
- promoción de la participación de las mujeres en partidos políticos y en puestos electos, que pueden implicar hasta un cambio en la legislación.
- promoción de la participación de las mujeres en puestos de alto rango y designados, y
- promoción del acceso de las mujeres a puestos directivos de alto nivel en la esfera económica y social (sector público, privado y ONG).

Finalmente, los mecanismos institucionales para el avance de las mujeres es otro de los paneles en los que se centró la reunión de la ECE, consensuando la necesidad de un mayor fortalecimiento de los mecanismos de igualdad, el desarrollo de herramientas para reforzar las políticas igualitarias y para hacer un seguimiento de las mismas y el fortalecimiento de la sinergia entre mecanismos institucionales para la igualdad de género y la sociedad civil. Estas tres necesidades identificadas son también los aspectos sobre los que otros actores sociales—como las ONG y las universidades—demandan una mayor actuación y dedicación, al considerarse el medio que posibilita la consecución de otras necesidades más *macros* y estructurales.

Porteriormente a la reunión de la ECE, tuvo lugar la Conferencia Europea sobre el seguimiento de la Plataforma de Acción de Beijing, en Bruselas, los primeros días del mes de febrero de 2000. Esta reunión se organizó en torno al tratamiento de los problemas en cuatro áreas;

- el *mainstreaming* de género en todas las áreas políticas,
- el género en la cooperación al desarrollo,
- la participación de las mujeres en la política, la sociedad y la economía,
- y
- los derechos humanos de las mujeres.

Este diseño del tratamiento de los temas permite identificar más claramente cuáles son los aspectos en los que se debe hacer especial hincapié, ya que resultan transversales a todos los demás, pero al mismo tiempo permite también abordar cualquiera de los doce temas definidos en la conferencia de Beijing.

El 44º periodo de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, de las Naciones Unidas, que tuvo lugar en Nueva York del 28 de febrero al 17 de marzo de 2000, es la reunión más técnica de las tres que aquí se consideran. Pese a que al cierre de la edición de este artículo, no se había

podido consultar el documento resultante de tales sesiones, se puede advertir que el largo periodo de sesiones, junto con la diversidad de temas tratados⁴, garantiza un estudio más sistemático, meditado y consensuado sobre los temas emergentes, tendencias y nuevos enfoques sobre los temas que afectan a la mujer o a la igualdad entre los géneros, que se llevan a la reunión de Nueva York en junio.

De esta reunión sale el documento que debe ser firmado en junio, en el que ya se plantea el acuerdo de “evaluar periódicamente el estado de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing con miras a que en 2005 se reúnan todas las partes interesadas a fin de evaluar el progreso alcanzado y evaluar nuevas iniciativas, según proceda”⁵.

2.2 El análisis de las ONG Españolas

Las ONG españolas han jugado un papel fundamental en el seguimiento de la Plataforma para la Acción así como en el análisis de las debilidades y fortalezas que el proceso de implementación ha supuesto. En los últimos años, las ONG de expertas españolas han elaborado un documento sobre estos temas, en los que se presenta un *nuevo contrato social entre mujeres y hombres*, se colabora con una evaluación crítica global de la respuesta presentada por el gobierno español y se aporta una serie de propuestas y medidas que tratan de identificar los temas emergentes y proponen ejemplos de buenas prácticas a seguir.

Las aportaciones que las ONG españolas reunidas hacen al debate sobre el trabajo realizado se pueden resumir en tres posturas. En primer lugar, consideran que las instancias gubernamentales responsables han articulado de manera débil y escasa su aportación al proceso de implementación de la Plataforma para la Acción, es decir, desde su punto de vista, no ha existido diálogo ni comunicación con la iniciativa social de las ONG para la consecución de objetivos, pese a que son uno de los actores sociales más importantes en la cooperación para el desarrollo.

En segundo lugar, reconocen que la estrategia de integración de la perspectiva de género en la corriente principal ha sido una de las prioridades establecidas

4. Los temas considerados eran: 1) el seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial, 2) la revisión global y evaluación de la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing, 3) el seguimiento de las resoluciones y decisiones de ECOSOC y comunicaciones concernientes al estatus de la Mujer y, 4) agenda provisional para el 45º periodo de sesiones de la CSW.

5. NACIONES UNIDAS: *Proyecto de declaración política presentado por la Presidenta del Comité Preparatorio*, E/ CN.6/2000/PC/L.5, Consejo Económico y Social- NN.UU. Nueva York, febrero 2000, p. 3.

por el Instituto de la Mujer, marginando, a su juicio, la estrategia de empoderamiento que, por otra parte, es la que más directamente revierte sobre la condición y posición de las mujeres. Plantean además la duda sobre la “transversalidad” de su estrategia de integración, ya que únicamente cubre pequeños ámbitos de actuación, sin abordar el objetivo del *mainstreaming* en su total complejidad.

Finalmente, explican cómo la respuesta del gobierno español a las doce áreas de especial prioridad ha sido desigual, centrándose mayoritariamente en el área de mujer y economía, pero ignorando en su totalidad, las áreas de mujer y conflictos armados, los derechos humanos de las mujeres y el área dedicada a las niñas.

En su documento, las ONG de expertas españolas, presentan una serie de propuestas y medidas específicas en todas las áreas de especial interés de Beijing, que esperan sirvan como base para unas nuevas y más estrechas relaciones de diálogo con el resto de los actores sociales de la sociedad española e internacional.

3. Beijing +5, 2000

A lo largo de estos cinco años transcurridos desde Beijing, se ha profundizado sobre el origen y significado que tienen las dos estrategias que nacieron en Beijing—integración y empoderamiento—y sus implicaciones para el logro de un desarrollo con equidad de género. Hemos visto cómo las prioridades se han ido redefiniendo y agrupando en torno a los temas que menos avance han experimentado o que más obstáculos encuentran en las sociedades para ser superados. Hemos visto también cuáles han sido algunas de las actuaciones que han podido llevarse a la práctica en el caso de las instituciones estatales más relevantes. Es, pues, el momento ahora, de advertir cuáles son los retos que se mantienen y evaluar si existen contextos y prácticas apropiadas y viables que sean acompañadas de estrategias, políticas y métodos de trabajo con perspectiva de género.

En el proceso de revisión Beijing +5, además de los Estados Miembros de Naciones Unidas, que han sido instados a completar un cuestionario para permitir y facilitar el estado de implementación de la Plataforma, pueden participar, según resolución de la Comisión de la Condición Jurídica y Social (CSW) reunida como Comité preparatorio de la Sesión Especial, las ONG con estatus consultivo en ECOSOC, así como aquellas acreditadas en la Conferencia de

Beijing, ampliándose la invitación también a aquellas ONG que hayan solicitado, dentro de los márgenes de tiempo establecidos por Naciones Unidas, nueva participación debido a su reciente constitución tras 1995, o su reciente incorporación a los temas de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.

Como hemos podido apreciar a través del análisis del proceso de preparación, Beijing +5 abarca tanto el examen y evaluación del progreso realizado en la aplicación de las doce esferas de especial preocupación de la Plataforma de Acción, como las nuevas medidas e iniciativas para superar los obstáculos que entorpecen la aplicación de las conclusiones de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres. Respecto a ambos temas, hay, en España, algunos retos pendientes que merece la pena tratar; si bien no todos son considerados en estas líneas, sí se plantean aquellos que suelen quedar fuera de los acuerdos adoptados en las grandes reuniones políticas.

En este sentido, y acentuando el nivel de exigencia con que deben enfrentarse los procesos de seguimiento, se debe hacer notar que, pese a la ya manifestada necesidad de que agencias bilaterales, organismos multilaterales, ONG, mecanismos de igualdad y universidades interioricen las estrategias de empoderamiento e integración del género, en el ámbito español, no se puede identificar claramente una política integral de género que defina sistemáticamente y utilice los necesarios estudios, instrumentos y herramientas para poder implementar y llevar a cabo de manera integral la estrategia de empoderamiento y de integración del enfoque de género en la corriente principal del desarrollo.

Ésta, que parece una cuestión menor frente a las grandes declaraciones y los compromisos de perfil macro, sobresale como una carencia que puede frustrar la consecución de los logros y compromisos adquiridos y frenar el movimiento a favor de la igualdad que se vive desde la IV Conferencia.

La definición de una política integral de género que asuma la elaboración de estudios e investigaciones, el desarrollo de metodologías con las herramientas, técnicas e instrumentos necesarias para su implementación, además de la formación y capacitación del personal implicado en las acciones de desarrollo, y que cuente con los actores pertinentes en materia de género y desarrollo, es uno de los indicadores más fiables y significativos de que se asumen las ideas, y que se proporcionan las condiciones necesarias para llevar a cabo los compromisos adquiridos.

Esta actuación requiere que los actores que definan la implementación de la plataforma no sean únicamente gobiernos a través de sus instituciones

públicas, o solamente organizaciones no gubernamentales: se debe propiciar un diálogo junto con el resto de los actores de la sociedad civil, como empresas y universidades, para adecuar las medidas a tomar a las necesidades de cada ámbito. La realización de pequeñas reuniones a nivel nacional que permiten la comunicación a través de los diferentes estadios, para desarrollar los instrumentos y técnicas necesarias para la puesta en marcha de una política, son procedimientos eficaces ya probados.

La definición y ejecución de dicha política significaría, por lo tanto, dar el paso que se necesita para implementar las medidas de la Plataforma para la Acción en proyectos, programas y políticas de desarrollo a todos los niveles—y no sólo en aquellas áreas como la educación, salud y bienestar social, que han sido las tradicionalmente destinatarias de atención, si no también en ámbitos como la industria, la economía y las nuevas tecnologías—en todos los momentos—desde la fase de identificación con la integración del enfoque de género en los términos de referencia, hasta en los equipos de monitoreo y evaluación que cierran el ciclo del proyecto. Esto demostraría que no se está vaciando de contenido el discurso del empoderamiento, la participación de las mujeres y la transversalidad del enfoque de género en las acciones de cooperación al desarrollo.

De la misma manera, cabe subrayar que implementar y llevar a cabo una política de género integral quiere decir, en este contexto, desarrollar una política coherente y compleja que aborde los diferentes aspectos del empoderamiento y la transversalidad del enfoque de género—que se han desgranado en otros artículos de esta misma revista⁶—pero, como ya se ha comentado, dentro de una misma estrategia de planificación, evitando llevar acciones puntuales e inconexas en el tiempo y diferentes lugares, que aún dando la impresión de que abordan aspectos importantes para la integración del enfoque de género, en realidad no tienen el potencial y la capacidad de transformación que se necesita para avanzar hacia la igualdad de género.

En tercer lugar, invertir en desarrollar metodologías de actuación con respecto a género en el desarrollo va a permitir homogeneizar las actuaciones para redundar en un proceso más sólido y eficaz alcanzando a una mayor ramificación de la igualdad de género, no sólo de las agencias bilaterales y mecanismos de igualdad, si no también, de coherencia con otras agencias multilaterales, organizaciones internacionales e incluso con los mecanismos de la cooperación descentralizada.

6. Véanse las aportaciones de LÓPEZ y SIERRA en este mismo número

Otra gran asignatura pendiente es la implicación de los hombres en las estrategias de empoderamiento y *mainstreaming*. En la actualidad, los hombres parecen ser más conscientes de la situación de desigualdad a que nos enfrentamos. Sin embargo, su papel continúa definiéndose como de espectador concienciado. Esto puede ser debido a que tampoco se ha creado y proporcionado un espacio en el que los hombres puedan reflexionar sobre cómo afecta a las relaciones entre los géneros el proceso de empoderamiento de las mujeres, y qué papel les toca jugar en la estrategia de integración. Si estos espacios no han surgido, seguramente pueda ser porque no han sentido la necesidad de crear los espacios, las relaciones de género no se han modificado, no han variado las relaciones de poder, las mujeres no están empoderándose, las estrategias de empoderamiento y *mainstreaming* no están, todavía, en estados que puedan transformar las relaciones de género. En conclusión, la implicación de los hombres en la búsqueda de la igualdad de género es todavía escasa, cinco años después de que se asumiera que la igualdad entre los géneros es un tema de hombres y de mujeres. Habrá que reflexionar sobre medidas más eficaces que se puedan poner en marcha en los próximos años para avanzar en este reto.

En breves palabras, otros retos que se han ido recogiendo a lo largo de este artículo son:

1. La integración del enfoque de género se debe utilizar y complementar en paralelo con otras acciones específicas, ya que siendo el *mainstreaming* una estrategia, no se puede olvidar que el empoderamiento de las mujeres es a la vez el objetivo de la Plataforma para la Acción de Beijing.
2. La colaboración entre gobiernos, organizaciones internacionales, ONG, universidades, y demás actores sociales, es decisiva para que los compromisos de Beijing puedan ser implementados y evaluados.
3. En relación con lo anterior, el trabajo ya iniciado en el desarrollo de indicadores y las metodologías de evaluación debe ser potenciado para todas y cada una de las áreas de la Plataforma.
4. Debe concederse máxima importancia a los instrumentos internacionales como la CEDAW y el Protocolo adicional—por lo que es necesaria su ratificación—ya que fortalecen el contexto global en el que deben consumarse el resto de medidas por la igualdad de género.

El reto subyacente de las instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales en la Reunión de seguimiento de NN.UU. en junio, es hacer un serio balance sobre lo que se ha conseguido y lo que se debe hacer para poder conseguir lo que quedó fuera del alcance. En ningún sentido se debe identificar esta sesión extraordinaria como un examen que deben pasar los

gobiernos sobre su quehacer en cinco años; es lógico y razonable que no se hayan logrado todos los compromisos, pues la problemática a la que nos enfrentamos es diversa y compleja. Por ello, para poder llegar al 2005 con un balance más favorable con respecto a las metas marcadas, se debe potenciar un diálogo entre los diferentes actores sociales que participan en el desarrollo como son instituciones públicas y privadas, ONG, y las universidades en el que se trabaje desde diferentes ámbitos y niveles, con diferentes medios y recursos, pero en permanente coordinación que permita una mayor comunicación sobre lo que se tiene y se necesita.

Referencias Bibliográficas

- CIRUJANO, Paula y LÓPEZ, Irene: "Un análisis de género del Plan Director de la Cooperación Española", ponencia presentada en el Foro de Debate *La Ley de Cooperación un año después: el Plan Director Plurianual*, Barcelona, 9 y 10 de junio de 1999, p. 15.
- INSTITUTO DE LA MUJER: *Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción*, MTAS- Instituto de la Mujer. Madrid, 1996, p. 304.
- INSTITUTO DE LA MUJER: *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el protocolo opcional a la convención*, MTAS- Instituto de la Mujer. Madrid, 1999, p. 79.
- MACDONALD, Mandy: WIDE Bulletin: *Word Into Action. Initiatives by women in the ACP countries to follow up commitments undertaken at the fourth world conference on women*, WIDE, , <http://www.eurosur.org/wide.htm>, 1998, p. 76
- NACIONES UNIDAS: *Proyecto de declaración política presentado por la Presidenta del Comité Preparatorio*, E/CN.6/2000/PC/L.5, Consejo Económico y Social- NN.UU. Nueva York, febrero 2000
- NEUHOLD, Brita: *Ejecución de la Plataforma para la acción de Beijing en los campos de la cooperación al desarrollo, economía internacional y políticas de derechos Humanos*, WIDE- Grupo Mujeres y Desarrollo- CONGDE, Madrid, 2000, p. 19.
- WIDE: "Beijing: A Landmark for Women", <http://www.eurosur.org/wide.htm>, p. 8.

en el
SUR

*Aquí
está
nuestro
Norte*


CajaSur

<http://www.cajasur.es>

UNA APROXIMACIÓN A LOS RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS BÁSICOS SOBRE GÉNERO Y DESARROLLO

ALICIA DEL OLMO GARRUDO*

RESUMEN

La actual concepción internacional del Desarrollo hace imprescindible la consideración de la teoría de Género y de todos los instrumentos y conceptos que de ella se derivan como un componente esencial de dicho proceso. Las relaciones de poder que se establecen entre mujeres y hombres, y sus consecuencias son una pieza clave de ese modelo de desarrollo humano, durable y democrático. Por esta razón en los últimos años las publicaciones en torno a los temas de Género y Desarrollo han seguido aumentando, sobre todo, las que están en relación con el mundo de la Cooperación al Desarrollo.

En las siguientes páginas se recogen las principales publicaciones sobre esta cuestión, coincidentes en dos aspectos: han sido escritas o traducidas al castellano y pueden ser fácilmente adquiridas en las librerías o instituciones de nuestro país. Se trata de un primer acercamiento a las herramientas básicas sobre Género y Desarrollo en los planos teórico y práctico que será de utilidad para las personas que pretendan iniciarse en este campo.

Asimismo se ha considerado conveniente reunir una serie de direcciones básicas de Internet sobre portales, organismos, centros de investigación y formación en género, entre otras cosas, desde las que se puede acceder a un abanico ilimitado de recursos y posibilidades en el plano internacional.

* Arabista, Magister en "Género y Desarrollo" del Instituto de la Mujer. Miembro Grupo de Investigación "Ixbilia" de la Universidad de Sevilla, investiga y tiene experiencia en cooperación al desarrollo con mujeres en el mundo árabe-musulmán.

1. Introducción

El actual modelo de desarrollo considera como uno de sus retos fundamentales incorporar los conceptos derivados de la teoría de Género como instrumentos que faciliten la consecución de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres. El enfoque del desarrollo humano sostenible se centra en la persona, analizando las necesidades y desigualdades derivadas de las relaciones de poder establecidas entre los sexos e intentando crear un contexto más democrático e igualitario.

Desde los años setenta han venido proliferando las publicaciones sobre lo que se conoce como estudios de Género aplicados al desarrollo y en especial en el campo de la cooperación al desarrollo. En las siguientes páginas se recoge una relación de publicaciones básicas que toda persona interesada en iniciarse en estos ámbitos puede utilizar como punto de partida. Los títulos han sido seleccionados por estar escritos o traducidos al castellano y haber sido publicados (salvo dos excepciones insalvables) en nuestro país. Con ello se pretende facilitar una bibliografía accesible y práctica desde la que podrá obtener otra más especializada

Asimismo se ha considerado conveniente el reunir una serie de direcciones básicas de Internet sobre portales, organismos, centros de investigación y formación en género, entre otras cosas, desde las que se puede acceder a un abanico ilimitado de posibilidades en el plano internacional.

2. Publicaciones; libros, revistas y documentos¹

Cooperación en salud con perspectiva de género, Federación de Planificación Familiar de España, Madrid, 1997, p. 72.

El Departamento de Salud Internacional de la Escuela Nacional de Sanidad del Instituto de Salud Carlos III ha elaborado esta guía con la colaboración de un grupo de expertas en el campo de la salud reproductiva, siguiendo las recomendaciones de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994 y de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres de Pekín, celebrada en 1995.

1. Los títulos de las publicaciones aparecen en orden alfabético

En esta publicación se presenta una información básica sobre conceptos relacionados con conceptos de Género y Desarrollo, centrándolos en el ámbito de la salud en los países en vías de desarrollo. También se resumen una serie de herramientas básicas para incluir la perspectiva de género en las diferentes fases de los proyectos.

CRUZ, Carmen de la: *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*, Gobierno vasco-Emakunde/ Instituto Vasco de la Mujer, Vitoria, 1998, p. 246.

La concepción actual de desarrollo hace necesaria la integración del enfoque de género en todas las etapas de los programas y proyectos. Esta guía ofrece información teórica y práctica sobre este tema que resulta de gran utilidad aunque se requiere un cierto conocimiento previo sobre Género para poder aprovechar al máximo sus posibilidades.

El libro, editado por el Instituto Vasco de la Mujer, se divide en dos partes. La primera parte presenta los conceptos básicos sobre género, las razones de la necesidad de integrar el enfoque de género en el desarrollo, la evolución del mismo, etc. así como aspectos relativos a la planificación de género. La segunda parte facilita una aplicación práctica de los aspectos teóricos anteriores en el ciclo de un proyecto.

Emakunde, Revista del Instituto Vasco de la Mujer. Gobierno Vasco.

El Instituto Vasco de la Mujer (Emakunde) edita trimestralmente una revista bilingüe, en castellano y vasco, sobre temas de género que suelen tener como protagonistas a las mujeres de esta Comunidad Autónoma. La publicación recoge, asimismo, la actualidad en el ámbito de los acuerdos y organismos internacionales relativos a las mujeres, así como dedica en cada publicación una sección (e incluso algún número monográfico) a experiencias y reflexiones relacionadas con el Género y el Desarrollo.

INSTITUTO DE LA MUJER: *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW) y recomendaciones*, MAS- Instituto de la Mujer, Serie Documentos, nº18, Madrid, 1995, p. 100.

Este documento es una herramienta indispensable para trabajar en Género y Desarrollo ya que los textos posteriores, como la *Plataforma para la acción de Beijing*, lo utilizan como referencia básica. La CEDAW, que fue aprobada en 1979 por la Asamblea General de Naciones Unidas, promulga

en 30 artículos y de forma jurídicamente obligatoria, principios y medidas para conseguir la igualdad de derechos de las mujeres en los ámbitos político, económico, social, cultural y civil. Al mismo tiempo insta a que se promulguen leyes para terminar con la discriminación hacia las mujeres, y recomienda la aplicación de medidas especiales temporales para acelerar la igualdad entre el hombre y la mujer, así como disposiciones para modificar los patrones socio-culturales.

Esta edición de la Convención, que fue abierta a la firma en 1980, había sido firmada en 1995 por 141 países, aunque algunos de ellos presentaron reservas a diferentes artículos. El texto contiene además una serie de recomendaciones y sugerencias del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a los diferentes estados firmantes.

La publicación también incluye el *Manifiesto hacia una cultura de la igualdad entre mujeres y hombres mediante la educación*, elaborado por la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. En él se reafirma el valor universal de la educación para conseguir la igualdad entre mujeres y hombres y se proponen una serie de principios para la acción.

INSTITUTO DE LA MUJER: *Declaración de Beijing y Plataforma para la acción. IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres*, MTAS- Instituto de la Mujer, Serie Documentos, nº19, Madrid, 1999, p. 304.

Esta publicación es una de las referencias obligadas para organismos, instituciones o personas que pretendan conocer y comprender la evolución de los nuevos enfoques de desarrollo a nivel internacional y el lugar que ocupan en él las mujeres, en cuanto al reconocimiento y disfrute de sus derechos se refiere.

La publicación consta de dos partes; la primera es la propia Declaración de compromisos acordada por todos los gobiernos, instituciones y asociaciones presentes en Beijing, en la cual se enmarca la situación de las mujeres en el mundo y de la problemática de género en particular, y se recogen los puntos entorno a los cuales se pudo llegar a un consenso a lo largo de los 15 días de reuniones en China en el año 1995. En la segunda parte, llamada la "Plataforma para la Acción", se desgranán los objetivos generales y específicos de cada una de las doce áreas de actuación, hacia los que se deben dirigir todas las actuaciones de los distintos actores sociales internacionales para acabar con la discriminación de género y lograr el empoderamiento de las mujeres. El Instituto de la Mujer español ha realizado una versión adaptada de la traducción oficial elaborada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

INSTITUTO DE LA MUJER- IBAM: *Género y Desarrollo Institucional en ONGs*, Instituto de la Mujer- IBAM, Madrid, 1995, p. 107.

La colaboración entre el Instituto de la Mujer español y organizaciones no gubernamentales de mujeres sudamericanas, dio lugar a una serie de proyectos de capacitación en género para líderes de ONGs. De dichas sesiones surgió este volumen elaborado por el Núcleo de Estudios Mujer y Políticas Públicas (IBAM) en el que se recogen algunas de las reflexiones sobre la necesidad de incorporar la perspectiva de género en dichas organizaciones

INSTITUTO DE LA MUJER: *Protocolo Opcional a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Textos en versión española e inglesa*, MTAS- Instituto de la Mujer, Serie Documentos, nº25, Madrid, 1999, p. 79.

El protocolo a la CEDAW, aprobado en marzo de 1999, es un documento que actualiza las disposiciones de la mencionada Convención promulgada en 1979, y refuerza los mecanismos actualmente existentes para garantizar los derechos de las mujeres.

Este documento no admite reservas por parte de los Estados a la hora de ratificarlo y presenta dos nuevos mecanismos principales para proteger los derechos de las mujeres: el procedimiento de comunicaciones individuales, por el que cualquier víctima de violación de sus derechos, puede acudir al Comité de Expertos de la CEDAW, tras haber agotado todo los recursos de carácter interno. El segundo mecanismo es el procedimiento de investigación, según el cual, el Comité puede iniciar un estudio de la situación de las mujeres en determinado Estado si recibe información fiable sobre la reiterada violación de sus derechos.

Este documento, presentado por el Instituto de la Mujer en sus ediciones española e inglesa, incluye como novedad la legitimación tanto de particulares como de organizaciones no gubernamentales para ser parte activa en la observación del cumplimiento de la Convención y en el ejercicio de la denuncia si este hecho no se produjera.

LAGARDE, Marcela: *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, horas y HORAS, Madrid, 1997 (2ªed.), p. 244.

En esta obra la autora mexicana expone la visión aportada al desarrollo por las mujeres a través de la teoría feminista, y define el contenido y origen de conceptos tan utilizados actualmente en este ámbito como género, perspectiva de

género, organización patriarcal o relaciones de género. A continuación trata las cuestiones principales del desarrollo humano y la necesaria integración de la perspectiva de género para conseguir una modernidad basada en la democracia y el respeto a la diversidad en todos los ámbitos, incluyendo a las mujeres.

Esta interesante reflexión teórica contribuye a esclarecer la profundidad de los conceptos de Género usados en el campo del Desarrollo, así como su auténtica relevancia como propuesta de cambio desde el punto de vista político.

LÓPEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa: *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, IUDC-La Catarata, Madrid, 1999, p. 220.

Como se indica en la propia presentación del libro, esta obra quiere sumarse al proceso de cambio hacia la equidad de género que se está proponiendo en el ámbito de la cooperación internacional. Para ello, presenta un conjunto de reflexiones críticas sobre la desigualdad en el desarrollo y la cooperación, abordando distintas dimensiones del desarrollo, como la económica, sociológica, y política e incidiendo en aspectos de la participación, la democratización y los derechos humanos, todo ello desde una perspectiva de género.

El libro se divide en dos partes, una primera llamada "Mujeres, poder y participación en el Tercer Mundo" con capítulos dedicados a diferentes países y áreas como Brasil, Cuba, África y Latinoamérica, y una segunda parte en la que se realizan reflexiones y propuestas de actuación con respecto a la dimensión de género en el desarrollo y la Cooperación.

En la elaboración de esta publicación participan destacadas autoras de prestigio internacional como Virginia Vargas, Maxine Molyneux, y Naila Kabeer, por citar solamente a algunas.

MOSER, Caroline: *Planificación de género y desarrollo. Teoría, Práctica y Capacitación*, Flora Tristán, Perú, 1995 [1993], p. 384.

Esta obra trata las relaciones entre Género y Desarrollo, el proceso de planificación de género y la puesta en práctica de dicha planificación. La aproximación teórica a conceptos como roles de género, necesidades prácticas y estratégicas de género o las diferentes políticas de género que han sido aplicadas en el Tercer Mundo se ve traducida en la planificación de género en la segunda sección del libro.

La segunda parte se ocupa de presentar esta nueva forma de planificar, su historia, los retos de su institucionalización, y las estrategias de capacitación en este ámbito. Se adjunta un apéndice sobre metodología y contenido de la capacitación para la planificación de género que resulta de gran ayuda en la práctica de estos menesteres.

OSTERGAARD, Lisa (coord.): *Género y desarrollo. Guía práctica*, Comisión de las Comunidades Europeas- MAS- Instituto de la Mujer, Madrid, 1991, p. 307.

Este libro es la edición española de la guía del mismo título, resultado de un proyecto financiado por la Comisión de las Comunidades Europeas para la elaboración de determinados materiales de formación en Género y Desarrollo. La guía ofrece, de forma general, una presentación de conceptos básicos sobre Género y la necesidad de aplicar esta categoría de análisis en diferentes aspectos del desarrollo como la elaboración de las estadísticas, la agricultura, el empleo etc. Aunque quizás adolece de poca profundidad, puede ser útil para tener una primera visión teórica de conjunto sobre el tema.

SECIPI: *Directrices y guía de conceptos del CAD sobre la igualdad entre mujeres y hombres*, MAE- Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid, 1998. 219 págs.

El Comité para la Ayuda al Desarrollo (CAD) perteneciente a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha manifestado desde hace más de una década el apoyo a la idea de un desarrollo sostenible que refleje las necesidades de mujeres y hombres. Los documentos de este Comité, principalmente con motivo de la IV Conferencia de las Mujeres celebrada en Pekín, han recogido la idea de la necesidad de conseguir la igualdad entre mujeres y hombres. En esta publicación el *Grupo de Trabajo sobre Igualdad entre Mujeres y Hombres del CAD* hace públicos dos documentos de gran utilidad para las personas, organizaciones e instituciones inmersas o interesadas en el campo del Género y Desarrollo.

La primera sección de las dos que contiene el documento, es la dedicada a las *Directrices del CAD para la igualdad entre mujeres y hombres y el empoderamiento de la mujer en la cooperación para el desarrollo*. En este apartado se ofrece a los miembros del CAD una serie de orientaciones para poner en marcha los compromisos tanto internacionales como nacionales en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Esta cuestión es tratada en relación a temas como las asociaciones para el desarrollo entre países, los distintos enfoques de la cooperación para el desarrollo, las estrategias de los miembros del Comité,

los mecanismos de supervisión del CAD o la Agenda de Cooperación para el desarrollo de cara al siglo XXI. Esta primera parte incluye un Anexo que recoge la Declaración de la Reunión de Alto Nivel del CAD que tuvo lugar en 1995 y que lleva por título *La igualdad entre mujeres y hombres: hacia un desarrollo sostenible centrado en la persona*. El segundo anexo contiene la ya mencionada *Declaración de Pekín*, resultado de la IV Conferencia Internacional de las Mujeres de 1995.

La segunda sección del documento es la *Guía del CAD de conceptos y enfoques relativos a la igualdad entre mujeres y hombres* que recoge los principales términos que fueron utilizados por el Grupo de Trabajo al elaborar las *Directrices* ya mencionadas. Sobre cada uno de ellos se ofrece una definición y una serie de referencias bibliográficas básicas para los lectores que deseen profundizar en la literatura especializada.

VV.AA: Mujeres Latinamericanas en Cifras (1992-95), MAS-Instituto de la Mujer y FLACSO, Chile, 1995.

La investigación realizada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en colaboración con el Instituto de la Mujer español durante varios años en el marco de un proyecto de cooperación ha dado como resultado una serie de publicaciones independientes sobre la situación de las mujeres de 19 países latinoamericanos. La información se organiza en ocho áreas temáticas: economía, demografía, trabajo, educación, salud, legislación, participación política y promoción de la mujer. En 1995, y como colofón a esta colección, se publicó un tomo comparativo con los datos de todos los países.

Esta publicación es un instrumento muy útil si se desea tener una visión general de las circunstancias de las mujeres de esta zona del mundo, cuya actualización y/o diversificación hacia otras regiones sería bien recibida entre las personas que trabajan en este campo.

Wide. Revista de la Red de Mujeres en el Desarrollo Europea (Women in Development Europe. WIDE) IEPALA, Madrid.

El Instituto de Estudios Políticos para América Latina y Africa (IEPALA) publica en castellano una edición, sin periodicidad fija, de la revista de la Red europea WIDE que reúne a investigadoras y, en general, a mujeres que trabajan en el campo del desarrollo en Europa.

Con esta publicación se pretende facilitar la transmisión de información sobre cuestiones relacionadas con el ámbito del Género y el Desarrollo, así como concienciar a las sociedades sobre las necesidades de las mujeres del

Sur y presionar a las organizaciones europeas e internacionales para trabajar por la mejora de su situación.

WILLIAMS S. con SEED J. y MWAU A.: *Manual de capacitación en género de OXFAM. Edición adaptada para América Latina y El Caribe, OXFAM- Flora Tristán, 3 volúmenes, Perú, 1997.*

La edición adaptada del original inglés al castellano es un manual dirigido a personas que trabajan en organizaciones no gubernamentales de desarrollo y que están interesadas en conducir talleres sobre género. El libro reúne las experiencias de capacitadoras y especialistas de todo el mundo y recopila actividades participativas que han sido aplicadas en talleres celebrados en América Latina, Asia y Africa. En él se combina el trabajo de autoconciencia y conciencia de género para hombres y mujeres con metodologías de análisis de género.

Este excelente manual se presenta en tres tomos. El primero trata conceptos básicos de género que pueden ser utilizados como referencia en las capacitaciones así como los principios básicos de la planificación de un taller, el trabajo en grupo, y actividades de conciencia de género.

El segundo volumen incluye ideas sobre Género y Desarrollo, el análisis y la planificación con sensibilidad de género, la forma de trabajar con mujeres y hombres en las organizaciones no gubernamentales, actividades dirigidas a la planificación y la puesta en práctica del trabajo en género y por último, propuestas para que los participantes evalúen los talleres.

El tercer y último tomo ofrece claves sobre género y temas mundiales, género y comunicaciones, y una importante sección dedicada a proporcionar recursos bibliográficos en inglés y español para lectura general y consulta, otros materiales sobre capacitación, así como información sobre organizaciones y redes a nivel internacional que dice no ser exhaustiva, pero que refleja el amplio movimiento de mujeres en el desarrollo.

3. Recursos en Internet

3.1 Portales sobre género

BRIDGE Links: <http://www.ids.ac.uk/bridge/links>

Bridge es el portal sobre género del prestigioso Instituto de Estudios sobre el Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex (Reino Unido).

GREAT Network Links: <http://www.uea.ac.uk/dev/greatnet>

La Universidad de East Anglia (Reino Unido) en su página dedicada a Desarrollo ofrece un interesante portal con los principales enlaces sobre género.

Third World Women: <http://www.women3rdworld.miningco.com>

Este portal está dedicado a diferentes aspectos de las mujeres del Tercer Mundo.

Women's and Gender Studies Database: <http://www.uni-koeln.de>

En alemán e inglés la Universidad de Colonia (Alemania) ofrece otra de las importantes colecciones de enlaces sobre género.

Women's Studies: http://www.sosig.ac.uk/womens_studies

Este portal puede ser muy interesante para los investigadores en Ciencias Sociales y Género.

Women's Studies Gender Research links in different countries:
<http://www.nikk.uio.no>

La Universidad de Oslo (Noruega) facilita, entre otras cosas, tres colecciones de enlaces sobre investigación en género en Europa, Estados Unidos y el resto del Mundo.

3.2 Organismos Internacionales

Gender Equality Group: <http://www.oecd.org/dac/gender>

Esta página ofrece información elaborada por el Grupo de trabajo sobre Igualdad entre Mujeres y Hombres del Comité Ayuda al Desarrollo (CAD) perteneciente a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Gender in Development: <http://www.undp.org/gender>

La página del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

GenderNet: <http://www.worldbank.org/gender>

La página de género del Banco Mundial ofrece, además de información sobre sus políticas de género y una base de indicadores sobre la situación de las mujeres en diferentes países del mundo, una serie de enlaces sobre organizaciones y asociaciones relacionadas con el trabajo de género.

Mujeres de América Latina y el Caribe:

<http://www.eclac.cl/espanol/investigación/series/mujer/indicadores.htm>

La página de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

(CEPAL) facilita los Indicadores de género, elaborados por esta organización, para el seguimiento y evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995- 2001, y la Plataforma para la Acción de Beijing.

Otra aportación interesante es el *Directorio de organismos nacionales a cargo de las políticas y programas para las mujeres de América Latina y el Caribe* que incluye a las autoridades nacionales para el adelanto de la mujer y la equidad de género, los programas específicos de los Ministerios de Relaciones Exteriores y otras entidades oficiales dedicadas al tema a nivel sectorial, en cada uno de los Estados miembros y miembros asociados de la CEPAL.

UNIFEM: <http://www.unifem.undp.org>

La página del Fondo de Naciones Unidas para el desarrollo de las mujeres (UNIFEM).

WomenWatch: <http://www.un.org/womenwatch>

Esta es la página sobre género de las Naciones Unidas y en ella se puede encontrar desde información sobre las Conferencias Internacionales dedicadas a las mujeres hasta el seguimiento de "Pekín + 5" y los documentos elaborados por diferentes países.

3.3 Centros de investigación y formación en género

AWID: <http://www.awid.org>

La Asociación de Mujeres en el Desarrollo (AWID) es una organización que facilita la comunicación y el intercambio entre los investigadores que trabajan en el ámbito de Género y Desarrollo.

BRIDGE: <http://www.ids.ac.uk/bridge>

Este servicio de información de la Universidad de Sussex, a través de su Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS) ofrece información, entre otras cosas, sobre sus publicaciones y sus titulaciones y programas de investigación en temas de género.

CSWG: <http://www.warwick.ac.uk>

El Centro de estudios sobre las mujeres y el género (CSWG) de la Universidad de Warwick (Reino Unido) facilita una colección de enlaces bastante interesantes.

DPU: <http://www.ucl.ac.uk/dpu>

La Unidad de Planificación para el Desarrollo (DPU) del University College London presenta en su página toda la información sobre Programas de formación académica en Política y Planificación de Género.

INSTRAW: <http://www.un.org/instraw>

Este organismo independiente en el seno de las Naciones Unidas es un Instituto para la promoción de programas de investigación y formación a nivel internacional que contribuyen al avance de las mujeres.

3.4 Mecanismos estatales para la promoción de la igualdad

Comunidad Autónoma de Asturias: secmujer@princast.es

Comunidad Autónoma de Baleares: <http://www.caib.es>

Comunidad Autónoma de Canarias: <http://www.gobcan.es>

Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha: <http://www.jccm.es>

Comunidad Autónoma de La Rioja: <http://www.larioja.org>

Dirección General de la Mujer- Comunidad de Madrid: <http://www.comadrid.es/comadrid/dgmujer>

Dirección General de la Mujer Generalitat de Valencia: <http://www.gva.es/novedades>

Instituto Andaluz de la Mujer- Junta de Andalucía:
<http://www.junta-andalucia.es/iam>

Instituto Aragonés de la Mujer- Comunidad Autónoma de Aragón:
<http://www.aragob.es/pre/iam/homi2.htm>

INSTITUTO DE LA MUJER- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales:
<http://www.mtas.es/mujer>

Instituto Vasco de la Mujer/ Emakunde- Comunidad Autónoma de País Vasco: <http://emakunde.es>

Junta de Extremadura: mujer@clt.juntaex.es

Xunta de Galicia: sgpihm@mail.xunta.es

3.5 Otros enlaces de interés

Fempres: <http://www.fempres.cl>

Fempres fue creada en 1981 en Chile y se define como una red alternativa latinoamericana de información y comunicación que tiene como fin visibilizar los problemas de las mujeres y contribuir a una mayor equidad de género. En sus páginas puede ser consultada desde su revista mensual hasta información sobre su servicio informativo radiofónico.

WhrNET: <http://www.whrnet.org>

WhrNET es un proyecto de colaboración en el ámbito de la tecnología de la información y la comunicación de una coalición internacional de organizaciones de mujeres. Su objetivo es apoyar el trabajo de defensa de los derechos humanos de las mujeres a través de la utilización efectiva de las tecnologías de la información y de la comunicación. La página ofrece información en español, francés e inglés y sirve como espacio de intercambio y desarrollo de estrategias de defensa de los derechos de las mujeres.

WIDE: <http://www.eurosur.org/wide>

WIDE es una red europea creada en 1985 como respuesta a la Conferencia de Nairobi para el Avance de las Mujeres celebrada ese mismo año. Sus miembros son organizaciones no gubernamentales de desarrollo y centros de investigación. Es una red política y de *lobby*.

WIDNET: <http://www.focusintl.com>

WIDNET es una red de información sobre las mujeres en el desarrollo.

Women, ink.: <http://www.womenink.org>

Esta organización ofrece la posibilidad de conocer y adquirir las últimas novedades bibliográficas en el campo del Género y el Desarrollo, haciendo especial hincapié en las publicaciones que han aparecido en los países en vía de desarrollo. Las obras han sido escritas o traducidas a la lengua inglesa aunque se pueden encontrar algunas en español y francés.

Este libro recoge los documentos aprobados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, en cuya elaboración ha participado España: las Directrices del CAD para la igualdad entre mujeres y hombres y el empoderamiento de la mujer.



ESTA PUBLICACIÓN PUEDE OBTENERSE TAMBIÉN EN VERSIÓN ELECTRÓNICA EN:
www.mae.es/igualdadcad

OTROS TEMAS



LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA: UN EXAMEN CRÍTICO

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO*

RESUMEN

Tras haber analizado en números anteriores diversas políticas de cooperación para el desarrollo de Estados miembros de la Unión Europea, en este caso tratamos de la propia política comunitaria de cooperación, realizando un repaso de los aspectos más importantes, a raíz de la formalización de dicha política en el Tratado de la Unión Europea y de la adopción de diversos reglamentos que la ponen en práctica. El examen se realiza a la luz de las conexiones de la política de cooperación con el estado actual de la integración europea, con la crisis y reforma institucional que vive, con la reforma de un conjunto de políticas, especialmente aquellas con mayor dimensión, exterior, como la Política Exterior y de Seguridad Común. Por último, se hace un repaso a las principales carencias que sigue teniendo la política de cooperación y las medidas propuestas para intentar solucionarlas.

En el número 1 de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* publicábamos un artículo de María Muñoz de Urquiza (“Los nuevos Reglamentos de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo”) en el que analizaba la situación de la política europea de cooperación tras su formalización por el Tratado de la Unión Europea —el Tratado de Maastricht—, y la adopción de diversos reglamentos que daban vida a esa política.

La intención de estas páginas es, siguiendo ese camino, ofrecer una visión general de la situación de esa política desde tres dimensiones: la situación de la Unión Europea en su proceso actual de adecuación al sistema internacional

* Profesor del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y Director del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

de la posguerra fría, el desarrollo reglamentario de los objetivos fijados por el Tratado de la Unión Europea para la cooperación para el desarrollo, y las principales carencias a las que debe hacer frente la futura política europea de cooperación.

1. Situación actual del proceso de integración europea

Con más pena que gloria, como si se viera afectada por el pesimismo milenarista, la Unión Europea recorre su camino en el proceso de integración, con la salvedad hoy —al contrario de lo que sucedía con anterioridad— de que no se sabe muy bien cuál es realmente el final que se persigue y, sobre todo, quién o quiénes guiarán ese destino. Enfrascada en innumerables crisis (las vacas locas, acusaciones de corrupción y nepotismo contra las instituciones comunitarias, que afectaban también a los programas de cooperación, etc.) las respuestas gubernamentales no han alcanzado a legitimar el proyecto europeo. Reflejo de esa crisis es la situación de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo, debilitados crecientemente y crecientemente enfrentados, mientras que el Consejo —institución intergubernamental— ha visto reforzado su papel, especialmente en su representación al más alto nivel, el Consejo Europeo. Y, qué duda cabe, las políticas comunitarias en formación, como la cooperación para el desarrollo, han sufrido las consecuencias de esa situación.

La dimisión de la Comisión Europea presidida por Jaques Santer, que se produce inmediatamente después de la presentación, el 15 de marzo de 1999, del primer Informe del Comité de Expertos Independientes sobre presuntos casos de fraude, mala gestión y nepotismo, supone no sólo una de las mayores crisis institucionales en la integración europea, sino un punto de inflexión en ese proceso. No deja de ser curioso, además, que mientras que el Tratado de la Unión Europea reformado en Amsterdam —que entra en vigor el 1 de mayo de 1999— refuerce el papel del Parlamento Europeo con respecto a la Comisión, sean los gobiernos de los 15 los que se disputen la composición de la nueva Comisión, que presidirá Romano Prodi, dejando al Parlamento Europeo un papel testimonial.

Por otro lado, también extraña que el nuevo Tratado dé una nueva dimensión a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), mientras que la mayoría de países europeos asienten y colaboran en la campaña militar de la OTAN contra Yugoslavia, poniendo en cuestión la legitimidad internacional. Quizá sólo sea casualidad que el mismo día, el 3 de junio, en que se produce el fin de esa guerra, con la capitulación de Milosevic, es nombrado para el cargo de

Secretario General del Consejo y, por tanto, Alto Representante para la PESC, al ex secretario general de la OTAN, Javier Solana.

En ese orden de cosas, la Unión Europea intenta redefinir su marco de actuación, que se enfrenta a un doble reto consustancial a su propia andadura: profundizar y ampliar. Tomemos como guía el programa de la Presidencia portuguesa de la Unión durante el primer semestre del año 2000, que se centra en los siguientes objetivos:

a) Empleo, reforma económica y cohesión social: se trata de lograr que Europa disponga de una economía más dinámica y competitiva, basada en la innovación y la sociedad del conocimiento, capaz de crear más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social, y casi siempre con el ojo puesto en la pujante economía de Estados Unidos. Este fue el tema central del Consejo Europeo de Lisboa (23 y 24 de marzo de 2000). El periodista Walter Openheimer nos da su visión ("La Europa de Blair empieza en Lisboa", *El País*, 8.4.00) de lo ocurrido en dicha reunión: "Casi nada de lo dicho en Lisboa es estrictamente nuevo, pero de allí ha salido un mensaje arrollador. El elogio al mercado frente a la intervención pública nunca había sido tan clamoroso. Se ha convertido en receta única, en la medicina que cura todos los males. Frente al socialismo de rostro humano emerge el liberalismo de rostro humano. El triunfo de ese mensaje parece insinuar un desplazamiento del tradicional centro de poder en la Unión Europea. ¿Está en declive el eje Bonn-París desde que el canciller se ha mudado a Berlín? ¿Se ha convertido la UE en una pirámide de amplia base con vértice en Londres? ¿Manda Blair en Europa?"

Otros aspectos internos a los que prestará atención la presidencia portuguesa son los relativos al desarrollo de un área de libertad, seguridad y justicia, y a la salud pública y sanidad de los alimentos.

El Consejo Europeo de Berlín (24 y 25 de marzo de 1999) había dejado resuelta, no sin grandes tensiones, una de las cuestiones más complejas, la Agenda 2000, que tenía como objetivo dotar a la Unión Europea de políticas más eficaces y de los recursos necesarios para llevarlas a cabo con ánimo de solidaridad, garantizando al mismo tiempo un rigor presupuestario en el ámbito de la Unión semejante al aplicado en el ámbito nacional. Las nuevas perspectivas financieras abarcan el período 2000-2006, en la hipótesis de que la adhesión de nuevos Estados miembros dará comienzo en 2002.

b) Ampliación: los candidatos a formar parte de la UE son actualmente 12 (Bulgaria, Chipre, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Malta, Polonia, Rumania), a los que hay que añadir el caso

especial —por las implicaciones de todo tipo que tiene— de Turquía. Salvo este último, todos han comenzado las negociaciones para la adhesión, siendo Chipre, República Checa, Eslovenia, Estonia, Hungría y Polonia quienes podrían ingresar antes del 2004. Las dificultades para negociar el capítulo agrícola y el nuevo reparto de las ayudas comunitarias en función de la baja renta de los candidatos, entre un 25% y un 66% de la media comunitaria, marcará esas negociaciones. En todo caso, aunque las nuevas ampliaciones no supondrán un cambio radical para la Unión Europea —salvo el caso de la incorporación turca—, alterarán significativamente el centro geopolítico europeo, trasladándolo hacia el Este de Europa con lo que eso significa, especialmente, para la dimensión exterior de la Unión Europea.

c) Reforma institucional: que se centrará en la composición y funcionamiento de la Comisión Europea, el procedimiento de votación en el Consejo o las modificaciones del Tratado de Amsterdam que afecten a las instituciones. Interés especial tienen los artículos 6 y 7 del TUE que definen los principios democráticos (libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros) y las posibles medidas en caso de violación de esos principios, más aún cuando la llegada al Gobierno de la extrema derecha en Austria ponía en cuestión esos principios, por lo que ese país ha sido puesto en una especie de cuarentena democrática, rechazando los otros socios la representación austríaca, salvo episodios paradiplomáticos como la Cumbre de Lisboa donde, aprovechando la firma del Tratado con México con la presencia del presidente Zedillo, el primer ministro portugués, Antonio Guterres, cambió la denominación de ‘foto de familia’ —imposible de realizar con el canciller austríaco Wolfgang Schüssel— por la de ‘foto de grupo’, que sí era compatible con la presencia austríaca. Al margen de estas situaciones, la cuestión austríaca ha servido para ofrecer una imagen de que la UE no sólo es exigente con la democracia fuera de sus límites, sino también en su interior.

La Conferencia Intergubernamental que deberá hacer frente a ambos procesos, ampliación y reforma institucional, comenzó sus trabajos el 14 de febrero de 2000. La CIG está integrada por representantes de todos los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión. Ha sido el Comisario Michel Barnier (encargado de Política Regional y de la propia Conferencia Intergubernamental), quien hizo público, el 26 de enero, el texto de las propuestas de la Comisión como referencia para los trabajos. La Conferencia deberá completar su trabajo en diciembre de este año, poniendo fin a la presidencia francesa del Consejo de la Unión. Finalizadas sus tareas, “las enmiendas entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales” (art. 49 TUE).

d) Dimensión externa, que se inserta en las consecuencias del fracaso de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en Seattle. En otro orden, destacan la intensificación de las relaciones con Suráfrica; las negociaciones comerciales con Mercosur y Chile, que comenzaron oficialmente el 24 de noviembre de 1999; y, sobre todo, la firma del acuerdo comercial con México, el 24 de marzo de 2000, tras haber finalizado las negociaciones, en tiempo récord, el 24 de noviembre (habían comenzado el 9 de noviembre de 1998). Pero el hecho más importante ha sido la realización de la primera reunión UE - África, que tuvo lugar en El Cairo los días 3 y 4 de marzo de 2000, evento que demostró de nuevo la insostenible situación de buena parte de los países africanos hundidos en problemas económicos, políticos y sociales que requieren mucho más que la buena voluntad demostrada en El Cairo.

2. La política comunitaria de cooperación para el desarrollo

La política comunitaria de cooperación para el desarrollo se ve lógicamente afectada por las circunstancias anteriores, precisamente en unas circunstancias donde se percibe que es más necesaria que nunca.

El efecto más visible es la reestructuración de órganos, competencias y funcionamiento en la Comisión Europea. La Comisión presidida por Prodi nace con una cartera dedicada a Desarrollo y Ayuda Humanitaria, que sectorializa esta tarea frente a la división regional de etapas anteriores. El cargo recaerá en el danés Poul Nielson, cuyo objetivo más inmediato ha sido acabar con la imagen de falta de control a la que se vio sometida la antigua Comisión y, en especial, el comisario Manuel Marín; hay quien afirma que el espíritu calvinista, de férreo control administrativo, se ha impuesto sobre una cierta forma latina de hacer política. Está por ver cómo el nuevo reparto de competencias encaja con un difícil engranaje, donde además de la cartera de Nielson, hay un Comisario encargado de Relaciones Exteriores (el británico Chris Patten) y otro de Comercio (el francés Pascal Lamy) con una clara dimensión exterior. Además, habrá que observar con cuidado cómo funciona el tándem entre la Comisión y el Alto Representante para la PESC, dado sobre todo el especial protagonismo, ganado a pulso en los medios de comunicación, de Javier Solana. Solana se vanagloria de que los líderes mundiales ya puedan llamar a Europa en caso de crisis (el 2855000 del Centro de Crisis de UE, en Bruselas). A mi juicio, con su elección se pretende reforzar una de las letras de la PESC, la S de seguridad.

Una cuestión crucial donde se debatirá si hay un reparto o una coordinación de competencias es en la política de ayuda humanitaria, verdadero buque insignia de la política de cooperación europea —y mundial— actual. Según se hacía eco una crónica de *ABC* (15.1.00) desde Bruselas, el Partido Popular Europeo —el mayoritario tras las últimas elecciones de junio de 1999— habría expresado su malestar por el intento de Solana por controlar la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión (ECHO), maniobra que supondría que los fondos serían canalizados por los Gobiernos de los Quince para sus operaciones de Política Exterior y de Seguridad Común. Además, desvela el presunto 'cerebro' de la operación, Alberto Navarro, ex director de ECHO y actual jefe de gabinete de Solana.

Descendiendo en el organigrama, hay también una completa reestructuración de la Comisión, donde desaparecen las Direcciones Generales distribuidas por números romanos, que habían proliferado como hongos, para agruparlas en cuatro apartados (Servicios Generales, Políticas, Relaciones Exteriores y Servicios Internos). En Relaciones Exteriores se incluyen Ampliación, Comercio, Desarrollo, ECHO, Relaciones Exteriores y el Servicio Común de Relaciones Exteriores. Y así toda una remodelación que afecta también a la tensión intergubernamental por el reparto de cargos y, por tanto de poder, en el seno de la Comisión.

Su misión será aplicar los Tratados y, en el caso de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo, lo contemplado en el Título XX, artículos 177-181. Recordemos que los objetivos de esa política son el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos; la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial; la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo; y la contribución al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. La política comunitaria, en todo caso, nace con unos límites fijados por el Tratado: será complementaria a la de los Estados miembros.

Como dijimos, esta política nace formalmente con el Tratado de la Unión Europea adoptado en Maastricht, aunque recogiendo el acervo comunitario en esta materia. El Tratado de Amsterdam reproduce lo acordado en Maastricht aunque la política comunitaria de cooperación para el desarrollo se ve afectada en cuanto al proceso de toma de decisiones ya que, desde el 1 de mayo de 1999, se le aplicará el procedimiento establecido por el artículo 251, el conocido como procedimiento de codecisión, por la intervención colegislativa del Consejo y del Parlamento.

Desde entonces, se ha adoptado un conjunto de reglamentos que han ido dando vida a ese Título XX. Sin ánimo de ser exhaustivos, los principales reglamentos son los siguientes:

- Reglamento (CE) 213/96, del Consejo, de 29 de enero de 1996, relativo a la aplicación del instrumento financiero “European Communities Investment Partners” destinado a los países de América Latina, de Asia y del Mediterráneo y a Sudáfrica.
- Reglamento (CE) 1257/96, del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria.
- Reglamento (CE) 1292/96, del Consejo, de 27 de junio de 1996, sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria y de acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria.
- Reglamento (CE) 2258/96, del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, sobre acciones de rehabilitación y reconstrucción en favor de los países en desarrollo.
- Reglamento (CE) 722/97, del Consejo, de 22 de abril de 1997, relativo a acciones realizadas en los países en desarrollo en el ámbito del medio ambiente en una perspectiva de desarrollo sostenible.
- Reglamento (CE) 2836/98, del Consejo, de 22 de diciembre de 1998, sobre la integración de las cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo.
- Reglamento (CE) 1658/98, del Consejo, de 17 de julio de 1998, sobre la cofinanciación, con organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo europeas, de acciones en los ámbitos que afectan a los países en desarrollo.
- Reglamento (CE) 1659/98, del Consejo, de 17 de julio de 1998, sobre la cooperación descentralizada.
- Reglamento (CE) 975/99, del Consejo, de 29 de abril de 1999, por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias de cooperación al desarrollo que contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como el de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- Reglamento (CE) 976/99, del Consejo, de 29 de abril de 1999, por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias, distintas de las de cooperación al desarrollo que, dentro del marco de la política de cooperación comunitaria, contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales en los terceros países. Reglamento, al contrario de los anteriores, adoptado en aplicación del artículo 235, dado que no tiene base jurídica en el Título XX.

No hay que olvidar que estas políticas de carácter horizontal completan la dimensión regional de la cooperación europea, que tiene como foco central las relaciones con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP). El 3 de febrero de 2000 concluían en Bruselas las negociaciones para renovar el Convenio de Lomé. El nuevo acuerdo, que vincula a la UE y sus países miembros con 71 Estados ACP, más los que puedan ingresar, tiene como principales objetivos la erradicación de la pobreza y la adaptación de los países ACP a la economía mundial; uno de sus principales obstáculos fue la cláusula sobre inmigración, que incluye la obligación de readmitir a los inmigrantes ilegales por parte del país de procedencia y el compromiso menos estricto para los apátridas y nacionales de Estados terceros desde el país de tránsito. La duración del nuevo Convenio será de 20 años; está prevista una financiación, para los primeros cinco años, de 13.500 millones de euros correspondientes al noveno Fondo Europeo de Desarrollo, a los que hay que añadir otros 9.000 millones de euros no utilizados de fondos precedentes. Es tal la especificidad de las relaciones con las antiguas colonias, cuya herencia hay que situarla ya en el Tratado de Roma de 1957, que el Título XX, artículo 170.3, dice que sus disposiciones no afectarán a la cooperación con los países de África, del Caribe y del Pacífico en el marco del Convenio ACP-CE.

El mapa regional se completa con las relaciones con regiones y países del Mediterráneo, de Asia y América Latina, y de los países de Europa Central y Oriental, con la salvedad de que todos ellos son vecinos y, por tanto, candidatos presentes o futuros a la adhesión a la Unión Europea.

La presidencia portuguesa se fijó como objetivos, además de las relaciones de cooperación con el continente africano, reflejadas en la Cumbre de El Cairo (3 y 4 de marzo), y de la finalización de las negociaciones con los ACP (culminadas el 3 de febrero), contribuir a dotar a la Unión Europea de una mayor capacidad de intervención en la formulación de la política internacional de cooperación para el desarrollo; para ello considera importante la discusión y aprobación de un documento global de orientación sobre la política de cooperación de la Unión. Además, la presidencia portuguesa ahondará en el trabajo ya en curso destinado a intensificar la cooperación de la Unión Europea y de los Estados miembros en materia de coordinación, coherencia y complementariedad de sus respectivas políticas. A este respecto puede consultarse el artículo del prof. Sobrino Heredia en el número 1 de esta Revista.

En una perspectiva más amplia, la Comisión Europea ha presentado las líneas maestras de la cooperación para el desarrollo en la "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social

y al Comité de las Regiones. Objetivos estratégicos 2000-2005: Hacer la nueva Europa” (Bruselas, 9.2.2000 COM(2000) 154 final). Dentro del capítulo dedicado a “Estabilizar nuestro continente y reforzar la voz de Europa en el mundo”, la Comisión afirma:

“Europa debe reforzar también su papel de socio solidario de los países en desarrollo y concentrar su acción en la lucha contra la pobreza. La proyección mundial de nuestros valores esenciales y nuestro objetivo de desarrollo sostenible deben traducirse en una fuerte solidaridad, apoyada por una política comercial que exprese nuestro compromiso con los intereses compartidos. Más allá de la cooperación al desarrollo, nuestra meta será integrar a estos países en la economía mundial y fomentar estrategias nacionales sanas. Este objetivo se alcanzará mediante una mayor coherencia entre todas aquellas políticas comunitarias que tienen incidencia en los países en desarrollo, coherencia que depende también de una mayor coordinación y complementariedad con las acciones de los Estados miembros.

En su acción exterior, la Comunidad ejecuta constantemente programas de ayuda. La credibilidad de la Unión y el logro de sus objetivos estratégicos exigen necesariamente una clara mejora de la eficacia e impacto de estas acciones. La Comisión abordará este punto con la mayor decisión. Confía en la ayuda de las demás instituciones para establecer un sistema más sencillo y más operativo.”

Poco nuevo bajo el sol. Los objetivos de la Comisión se mueven más en el ámbito de los deseos que en el de las posibles realidades y denotan la falta de garantías en cumplirlos, si no es con el indispensable apoyo de los gobiernos de los países miembros. La mayor legitimidad europea pasa también por la puesta en escena de una auténtica política de cooperación para el desarrollo que demuestre que la solidaridad europea no se agota en la ayuda humanitaria, por otro lado esencial en muchos casos, sino que abarca también la política comercial, la agrícola, la deuda externa o la inmigración.

A punto de cerrar este artículo, la Comisión ha aprobado, el 26 de abril, una Comunicación sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea. Sin poder profundizar en el texto, describimos algunas de sus características generales. En un primer apartado, trata de los nuevos desafíos para el desarrollo, contextualizando el lugar que deben y pueden ocupar la ayuda y la cooperación internacional. En cuanto al papel de la Unión Europea, señala que se deben reforzar mutuamente las tres dimensiones que confluyen en el ámbito del desarrollo: el diálogo político, la cooperación para el desarrollo y el

comercio. Retoma también las líneas de acción para conseguir una mayor coherencia, coordinación y complementariedad en el conjunto de actividades externas. Saca conclusiones de las evaluaciones que la Comunidad ha realizado de las políticas de ayuda hacia los ACP, América Latina y Asia y los países mediterráneos. Se fija como objetivo fundamental la lucha contra la pobreza, en el marco del crecimiento económico y el comercio, del desarrollo del sector privado, de los vínculos entre la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo.

Como actividades estratégicas, la Comisión propone la adopción de una estructura común integrada para las políticas y programas de desarrollo hacia todas las áreas geográficas, identificando las actividades prioritarias para la ayuda al desarrollo comunitaria. El diálogo con los países asociados, en especial con la sociedad civil, se entiende como fundamental para el éxito de las políticas de desarrollo. Para la mejora de la eficacia de la política de cooperación la Comisión propone una serie de medidas que revisan la gestión de la ayuda comunitaria.

Un documento, pues, de la mayor importancia en orden a una nueva política europea de cooperación para el desarrollo, sin olvidar que el paso dado por la Comisión tiene que continuar con las decisiones que sobre esta cuestión adopte el Consejo, con la participación de otras instancias europeas. El tiempo nos dirá.

3. Perspectivas

Enlazamos de este modo con un apartado crítico hacia la cooperación europea, así, en términos generales, ya que la cooperación comunitaria es un reflejo de las políticas de cooperación de los Estados miembros. Frustradas las esperanzas de que el fin de la guerra fría acarrearía casi automáticamente los dividendos de la paz, que tendrían su fiel reflejo en un mundo con menos conflictos y más desarrollo, la realidad nos demuestra día a día todo lo contrario, un mundo con más conflictos y más amenazas de todo tipo y con un crecimiento constante, sí, pero de las desigualdades de todo tipo.

En ese sistema internacional a la cooperación para el desarrollo le corresponde un lugar fundamental y si la Unión Europea quiere convertirse en un verdadero actor internacional tendrá que demostrarlo en varios terrenos, pero especialmente en éste. Para ello tendrá que solucionar muchos y complejos

problemas, para lo que, como hemos visto, cuenta con muy buena voluntad, pero con escasos medios. A ello ayuda poco el hecho, tan aireado por los medios de comunicación, de que tras las imágenes de la tragedia que afecta a buena parte de la población de Etiopía, sucedían las de un Parlamento Europeo casi desierto y por tanto incapaz de adoptar una resolución sobre la hambruna en ese país.

Compartimos en buena medida otra cuestión de fondo, planteada por el profesor Remiro Brotons: "... de lo que se trataba –y se trata–era, –es– de construir un poder alternativo que, mediante las debidas alianzas estratégicas (en América, con las Repúblicas latinoamericanas, convenientemente articuladas), ataje el unilateralismo de los Estados Unidos y sus políticas de doble rasero. Un proyecto a largo plazo, pero necesario. Ser el primer donante de ayuda a los países en desarrollo no basta para consolidar la credibilidad en quienes se atribuyen una visión pluralista del mundo, institucionalizada, respetuosa de las normas, dispuesta a compartir la interpretación de valores comunes, si se acaba prestando una asistencia vicaria en operaciones decididas y controladas por quienes no respetan las instituciones ni las normas y, encima, pasan el plato. La Unión Europea paga donde no manda”.

Quizá el principal problema pase por encajar las dieciséis piezas que hoy forman el puzzle comunitario en cuanto a la cooperación para el desarrollo. Aunque ha habido ensayos para practicar la coordinación, en países como Costa Rica y Perú, los criterios fijados por el Consejo el 13 de marzo de 1998 no parece, en general, que hayan alcanzado mucho éxito: fortalecer la capacidad de los países receptores en el proceso de desarrollo; reducir los costes administrativos de la cooperación al desarrollo en los países receptores; mejorar la coordinación de las acciones entre los diferentes actores de la UE y con otros donantes nacionales y multilaterales; garantizar la coherencia de los proyectos de cooperación de la UE con las orientaciones del Consejo y su complementariedad con las estrategias de los países receptores; optimizar la presencia de la UE en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

Otra cuestión pendiente, sobre la que también hay más doctrina que práctica, es la vinculación entre ayuda, reconstrucción y desarrollo, con el vuelco espectacular que ha experimentado la ayuda humanitaria en un contexto que cuantitativamente se ha dado en conocer como ‘la fatiga de los donantes’. La prevención y actuación consecuente antes de los conflictos, es también un aspecto fundamental para evitar desastres mayores y consecuencias peores. La dinámica entre la cooperación para el desarrollo y la política exterior y de seguridad común deberá dar mucho más de sí que los conflictos de competencias

para hacer frente a la gravedad de los problemas en los que vive, sufre mejor dicho, la mayor parte de la población del planeta.

Entre las iniciativas y propuestas sobre cómo poner en práctica un nuevo modelo de cooperación, destacamos dos. En primer lugar la de Jeffrey Sachs, director del Instituto para el Desarrollo Internacional de Harvard, quien propone lo siguiente: “La estrategia futura para la ayuda debe incluir estos tres puntos: estar mejor repartida, drástica cancelación de las deudas —de manera que la nueva ayuda no sea simplemente reciclada— y una reorientación de la ayuda para fomentar el conocimiento científico y tecnológico necesario para solucionar los problemas, hasta ahora por resolver, de la salud y la agricultura tropicales”.

El testimonio de Michel Camdessus como director general saliente del FMI es todo un alegato para el próximo siglo: “La nuestra es la primera generación capaz de influir en los asuntos mundiales mediante una cooperación internacional voluntaria, sin emplear el poder militar o imperial. Pero para conseguir este objetivo, son necesarias una coherencia en la toma de decisiones económicas y una responsabilidad política sin precedentes”.

El mundo, obligado a arrodillarse ante el dios del libre mercado, dispone hoy más que nunca de las condiciones y los medios científicos y técnicos para poner fin a los conflictos y a la violencia estructural, a la guerra, al hambre y a las enfermedades y a la Unión Europea le cabe una responsabilidad política primordial en ese objetivo.

Referencias

CAMDESSUS, Michel: “El futuro del Fondo Monetario Internacional”, *El País*, 16.2.00.

Commission of the European Communities: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The European Community's Development Policy*. Bruselas, 26.4.2000 COM(000) 212 final.

MANGAS MARTÍN, Araceli (ed.): *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*. Madrid, Tecnos, 1999, 7ª edición.

REMIRO BROTONS, Antonio: “Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LI (1999), 1, p. 56.

Revista Española de Desarrollo y Cooperación, n. 1, otoño/invierno 1997, dedicada a "Política de desarrollo de la Unión Europea en perspectiva 2000".

SACHS, Jeffrey: "Replantear la ayuda exterior", *El País*, 3.1.99.

Subdirección General de Política Comercial de la UE: "Programa de la Presidencia portuguesa de la Unión Europea", *Boletín Económico de ICE*, n. 2642, del 31 de enero al 13 de febrero de 2000.

Los documentos sobre Unión Europea pueden consultarse por medio de la página www.europa.eu.int. Desde la página en Internet del Instituto (www.ucm.es/info/IUDC) se puede acceder a otros centros de información en cooperación para el desarrollo.

REFLEXIONES Y PROPUESTAS PARA LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ESPAÑOLA

ABEL PIQUERAS CANDELA*

RESUMEN

La cooperación descentralizada española, la que llevan a cabo los ayuntamientos, las diputaciones provinciales, las comunidades autónomas y los fondos de cooperación municipal, se caracteriza por la utilización de una gran variedad de criterios e instrumentos, lo que complica la labor de gestión de las ONGD (Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo) y de sus contrapartes, a través de las cuales canaliza el 80% de sus fondos¹. Con el fin de proponer una solución a este problema, la CONGDE (Coordinadora de ONGD-España) puso en marcha el proyecto de homogeneización de criterios en la cooperación descentralizada, en el marco del cual se encargó un estudio al IUDC (Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación). En este artículo se presenta una revisión de las recomendaciones de dicho informe de cara a las jornadas que se celebrarán el próximo junio, en las que administraciones y ONGD discutirán sobre la armonización de criterios y herramientas de la cooperación descentralizada.

Introducción²: Revisión de las conclusiones y recomendaciones del estudio para la homogeneización de criterios de la cooperación descentralizada.

Las ONGD vienen planteando desde hace algunos años la necesidad de terminar con la heterogeneidad de bases y convocatorias de la cooperación des-

* Politólogo, Master en Investigación, Gestión y Desarrollo Local (UCM). Es investigador asociado en el IUDC- UCM.

1. Informe de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)98-99, página 39.

2. Este artículo se basa en el informe "Homogeneización de criterios de la cooperación descentralizada" realizado junto a Florencio Gudiño para la CONGDE., documento que puede ser consultado en la página: <http://www.congde.org> donde también se encuentra disponible la propuesta de homogeneización de criterios de la cooperación descentralizada preparado por la coordinadora.

centralizada que complica enormemente su tarea. Para darle una solución, la CONGDE decidió poner en marcha el proyecto "Homogeneización de criterios en la cooperación descentralizada" en el marco del cual se han realizado iniciativas de distinta índole³. Una de las más recientes fue la elaboración del informe "Homogeneización de criterios para la cooperación descentralizada" por el IUDC, realizado a partir del análisis de las convocatorias del año de 1999⁴ de 106 entidades descentralizadas⁵. Después de valorar la calidad de esa primera información, y de ponderar la representación geográfica y poblacional de las entidades, se diseñó un formulario codificado que se aplicó a una muestra compuesta por un total de 69 entidades descentralizadas⁶. Los resultados del estudio confirmaron la hipótesis de partida: que las entidades descentralizadas presentan una marcada dispersión en términos de normativa, prioridades, formularios y procedimientos operativos. Como apéndice del trabajo y en base a la información obtenida se elaboró una serie de recomendaciones que fueron consensuadas con la CONGDE. Estas han sido revisadas ahora comentando algunos puntos a la luz de nuevos datos, presentándolos de una forma más estructurada y argumentada de cara a las II Jornadas Estatales de Cooperación Descentralizada que se celebrarán a mitad de junio próximo en Madrid, de las que debe salir un modelo armonizado de criterios de bases y convocatorias. Las propuestas que aparecen a continuación tienen un carácter técnico y general que ha evitado premeditadamente descender al nivel del detalle. Su única pretensión es incidir sobre la conveniencia de que la cooperación descentralizada adopte ciertos instrumentos que podrían mejorar la calidad de sus políticas e intervenciones. En la primera parte se hacen propuestas sobre las bases y las convocatorias. En la segunda, se trazan reflexiones y recomendaciones sobre cuestiones más heterogéneas aunque igualmente importantes.

I. Recomendaciones sobre el contenido y estructura de bases y convocatorias.

1. Aspectos generales

1.1 Publicación separada de bases y convocatorias. Con el fin de que se establezca una diferenciación entre la proyección del medio y del corto plazo, sería conveniente que las bases y las convocatorias fuesen publicadas de

3. CONGDE: *Propuesta de homogeneización de criterios en la cooperación descentralizada*. Madrid, Marzo de 2000. Página 2.

4. La mayor parte de las bases y convocatorias analizadas correspondían a a 1999. Sólo en algún caso hubo que recurrir a las de años anteriores por no disponer de documentación más actualizada.

5. 62 ayuntamientos, 19 diputaciones, 17 comunidades autónomas, 5 fondos y otras tres instituciones de distinta naturaleza.

6. 35 ayuntamientos, 12 diputaciones, 17 comunidades autónomas, 5 fondos de cooperación.

manera separada, como ya hace un número significativo de entidades. Las primeras se deberían convertir en las depositarias de las líneas de actuación, con periodos de vigencia cercanos o iguales a la duración de una legislatura. Las segundas tendrían la función de dar publicidad al concurso de proyectos detallando algunos aspectos de los criterios geográficos, sectoriales y de definición de beneficiarios que deberán ajustarse siempre a los trazados en las bases. De esta manera se podría evitar que las administraciones variasen sus prioridades de un año a otro en función de factores coyunturales como la popularidad mediática alcanzada por un conflicto o catástrofe, fenómeno que ha venido caracterizando a la cooperación descentralizada en los últimos años⁷.

1.2 Redacción consensuada de las bases. En la elaboración de las bases deben participar todos los agentes implicados, como la administración y sociedad civil, contemplando la posibilidad de solicitar asistencia técnica de expertos externos. Esta consulta y participación deberá repetirse cuando venzan los periodos de vigencia de las bases, y/o se imponga una revisión de las mismas por causas de fuerza mayor. El foro adecuado para ello pueden ser los consejos consultivos allí donde existan, aunque para que su contribución sea operativa sería conveniente que se trabajase sobre temas o apartados concretos.

1.3 Definición de prioridades y criterios técnicos. Las entidades que deseen poner en marcha acciones de cooperación internacional, en el ejercicio de su derecho a la autonomía y a diseñar su política, podrán y deberán definir las prioridades geográficas, sectoriales, y los grupos beneficiarios de dichas acciones, teniendo siempre en cuenta que aquellos deberán ser siempre los colectivos social, económica y políticamente más vulnerables (niños, mujeres, desplazados, retornados, minorías étnicas, etc). Las bases deberán recoger, junto a estos criterios políticos, una serie de criterios técnicos que deben convertirse en el objeto del proceso de homogeneización de instrumentos formales de la cooperación descentralizada.

1.4 Objeto de la convocatoria: líneas subvencionables. Por otro lado, es necesario que en el apartado del objeto de la convocatoria se recoja de forma explícita la naturaleza de las actividades financiadas. Entre las líneas básicas que deberían estar presentes en una convocatoria, cabe destacar la de proyectos de desarrollo, la de ayuda humanitaria, y la de sensibilización y educación/investigación para el desarrollo. Cada una de ellas posee unas características propias

7. En el cuadro 3.8, p. 37, del Informe de la FEMP para los años 98-99, que recoge una clasificación del destino de la ayuda descentralizada por países, se puede observar una variación interanual de las clasificaciones atribuible en gran medida a la "coyuntura internacional de desastres" priorizada por los medios de comunicación.

y necesidades de gestión particulares por lo que pueden pasar a configurar una convocatoria o una sección dentro de una convocatoria con distintas líneas de acción y financiación. Sea de una forma o de otra, cada una de ellas requerirá de distintos impresos y formularios (de formulación, seguimiento, informe final, etc).

a) *Línea de proyectos de cooperación al desarrollo*: Es la línea que debe recibir un porcentaje mayor de financiación.

b) *Línea de ayuda humanitaria y/o de emergencia*: Su ejecución es forzosamente de carácter inmediato por lo que no admite excesivos retrasos burocráticos. Lo más conveniente sería que constituyese una convocatoria de carácter permanente que permitiese ampliar su presupuesto con una dotación extraordinaria en circunstancias de catástrofe. No tiene sentido fijar plazos para la presentación de solicitudes para la financiación de este tipo de proyectos puesto que es imposible predecir este tipo de situaciones. Dentro de esta línea, se incluirían también las iniciativas dirigidas a paliar catástrofes que se mantengan en el tiempo.

c) *Línea de sensibilización, educación e investigación para el desarrollo*: En caso de que no exista con entidad propia se debería estimular su creación, pudiéndola convertir, como ya han hecho algunas administraciones, en una convocatoria. Se podría llegar incluso a separar esta línea o convocatoria creando una de sensibilización y otra de educación e investigación para el desarrollo.

c.1) *Sensibilización*: Todos los agentes implicados en la cooperación están de acuerdo en señalar que este es el ámbito en el que las entidades descentralizadas pueden jugar un papel crucial para la mejora de la calidad de la cooperación. El hecho de que sean las instancias más cercanas a los ciudadanos las sitúa en una inmejorable posición para tratar de sensibilizar a sus comunidades sobre la situación de los países del sur y las causas de la pobreza. El abanico de acciones que pueden ser puestas en marcha por ayuntamientos, diputaciones, comunidades autónomas y fondos es amplísima y puede ser una de las fuentes de innovación en el mundo de la cooperación en los próximos años. En este sentido, las entidades que poseen medios de comunicación podrían plantearse la posibilidad de abrirlos a las ONGD o crear programas con vocación de sensibilización sobre cuestiones de desarrollo.

c.2) *Educación* En materia de educación al desarrollo queda todavía un largo camino por recorrer, ya que es poco lo que se ha hecho hasta ahora. Sin embargo, cabe señalar algunas iniciativas como

la que ha movido al gobierno vasco a introducir la educación para el desarrollo en los centros de enseñanza. Las comunidades autónomas, que ahora poseen las competencias en materia de educación, deben empezar a cuestionarse la necesidad de incluir en sus planes de estudio cuestiones como las desigualdades mundiales, la multiculturalidad, las relaciones norte-sur, la cooperación al desarrollo, la educación para la paz, etc.

1.5 Plazo de solicitud. Las convocatorias deben estipular los plazos en los que se podrán presentar las solicitudes de financiación. Convendría tener en cuenta que éstas deben ser lo más fijas posibles para permitir una adecuada planificación y previsión a ONGD y contrapartes. También debería tomarse en cuenta que dejar para final de año la ejecución del presupuesto dificulta la realización de una buena gestión por parte de las ONGD por la acumulación de trabajo que registran al cierre de cada ejercicio. Lo ideal sería que las convocatorias se abriesen a principios de año y que las resoluciones se publicasen como tarde en mayo-junio. De todas formas, para evitar una excesiva concentración de trabajo en unos períodos del año determinados, se podría tratar de pactar un escalonamiento de las convocatorias entre las ONGD y las entidades descentralizadas. Si se quiere hacer a escala estatal cabría plantearlo en la Comisión Interterritorial teniendo a la CONGDE como interlocutora.

1.6 Un proyecto por impreso. Aunque se trata de una práctica cada vez más minoritaria, cabe recordar que es absolutamente necesario que las administraciones descentralizadas diseñen formularios en los que se recoja un solo proyecto. Es una medida fácilmente subsanable cuya aplicación evitaría grandes problemas como la necesidad de duplicar los impresos y la posible confusión que se puede dar entre datos de diferentes proyectos.

1.7 Limitación del número de proyectos. El establecimiento de un límite máximo de proyectos presentados por organización o de un tanto por ciento del presupuesto por ONGD, puede ser un mecanismo que limite de alguna forma la discrecionalidad política utilizada para beneficiar a organizaciones afines. Es un instrumento utilizado de forma minoritaria por algunos ayuntamientos y alguna comunidad autónoma, como la de Navarra, cuyo objetivo sería garantizar el acceso equitativo de todos los interesados a los recursos públicos⁸. Esta medida sólo debe aplicarse siempre y cuando los proyectos seleccionados superen los criterios mínimos de calidad establecidos al efecto en las bases, y se cuente con un presupuesto lo suficientemente grande para

8. CARBONERO, Andrés J. y MAULEÓN, José M^a. *Metodología evaluativa para la selección de proyectos de cooperación al desarrollo. El caso de la comunidad foral de Navarra en REDC n°4*, página 142.

que su introducción no provoque una excesiva reducción del tamaño medio de los proyectos⁹.

1.8 Selección de los proyectos. El procedimiento para seleccionar los proyectos presentados debe formar parte de los contenidos de la convocatoria y debe tender a ser lo más claro, transparente, consensuado y público posible. Con el fin de conseguir que lo sea, sin provocar malentendidos ni favoritismos, debe partir de unos criterios objetivos predefinidos cuya ponderación deberá quedar recogida por escrito y de forma explícita. Un buen instrumento para establecer una jerarquía entre los distintos criterios que deben ser tomados en cuenta a la hora de la selección de los proyectos, es un baremo que combine de forma adecuada valoraciones numéricas y comentarios cualitativos de cada uno.

1.9 Comisión evaluadora. Además del procedimiento de selección de los proyectos, se debe establecer y recoger la composición y funciones de la comisión evaluadora, en la que no deben participar las ONGD que concurran a la convocatoria para evitar que sean juez y parte del reparto de fondos. Si dicha comisión no posee los mínimos conocimientos técnicos para que el proceso ofrezca un nivel satisfactorio, se puede recurrir a un asesoramiento profesional externo. A medio plazo y con el fin de evitar la dependencia de agentes externos, se puede fomentar la formación para sus componentes, o al menos de aquellos que lo necesiten.

1.10 Resolución. Las bases y la convocatoria deben explicar el modo en que se produce el fallo del concurso de proyectos. Convendría que la resolución de la concesión de las subvenciones estuviese acompañada de un documento en el que se detallasen las puntuaciones y las razones que han llevado a aprobar cada uno de los proyectos de la convocatoria. De esta forma, se asegura la transparencia y la objetividad del proceso de selección. Las bases deberían recoger también el plazo que tienen las ONGD para recuperar la documentación de los proyectos que hayan presentado y no hayan logrado ser subvencionados, con una referencia al lugar al que deben acudir para recogerla. El objetivo es evitar que las administraciones almacenen de forma innecesaria documentación de la que en última instancia se tendrán que deshacer.

1.11 Pago único. Otra medida que simplificaría los trámites administrativos tanto de las ONGD como de las entidades donantes sería la adopción del pago único para los proyectos de ejecución inferior a un año. Para los proyectos plurianuales cabría establecer algún mecanismo de pago escalonado. Tanto en

9. Una precaución que no resulta banal si tenemos en cuenta que en 1999 el 85,3% de los proyectos de las corporaciones locales no superaron los 4.999.999 de pesetas.

un caso como en el otro, se deben recoger en las convocatorias las fechas en las que se llevaría a cabo el desembolso de los fondos, estableciendo alguna cláusula de penalización de la administración si se demorase en los pagos. La puntualidad en la recepción de la subvención es fundamental porque de ella puede depender el éxito del proyecto. Pueden plantearse problemas en la secuencia de ejecución de la intervención si la contraparte, que puede haber comprometido pagos a su vez, no dispone del dinero en los momentos previamente establecidos.

1.12 Modificación sustancial. Es conveniente que las bases o los convenios especifiquen todos los supuestos que conlleven una modificación sustancial del proyecto con el fin de clarificar los derechos y obligaciones de las ONGD y las administraciones con respecto al control del gasto y ejecución del proyecto. En este capítulo entraría por ejemplo la fijación de una desviación máxima porcentual del gasto de las diferentes partidas del presupuesto. También debe consignarse el procedimiento para la aprobación de una excepcional modificación de objetivos o beneficiarios del proyecto.

1.13 Informe de seguimiento. Otro de los criterios que deberían ser objeto de normalización consensuada es la utilización de un modelo de informe de seguimiento común que recoja lo más fielmente posible el grado de ejecución física y financiera de las actividades, el contacto con los beneficiarios y la evolución de los factores externos. Aunque es un instrumento altamente recomendable y útil, pocas entidades disponen de un formulario con este propósito, aunque se ha observado una gran diferencia entre los existentes. La obligación de adecuarse a esta diversidad de instrumentos diferentes resulta altamente costosa en tiempo y esfuerzos para las ONGD, pero también para las administraciones que se embarcan en la concepción y diseño de un formulario propio, sin tener a veces la suficiente preparación técnica para, hacerlo. Esta voluntad de creación de un instrumental que diferencie a la entidad, es consecuencia sí de una mala interpretación del derecho a definir su propia y autónoma política de cooperación, llevando a que algunos de estos formularios sean poco operativos y difícilmente codificables, no cumpliendo los objetivos mínimos para los que han sido diseñados. El modelo a consensuar podría tener como base el que utiliza actualmente la AECI.

1.14 Seguimiento, control y auditoría. Si la administración carece, como suele ser habitual, del personal cualificado necesario para realizar directamente labores de seguimiento, control y auditoría de los proyectos, o de la suficiente experiencia en este campo, podría plantearse la posibilidad de recurrir a una entidad externa como hace la AECI. Esta opción sólo debe ser contemplada por las administraciones que dispongan de un cierto presupuesto ya que su

coste es alto. Por otro lado, es necesario en la medida en la que la entidad descentralizada no puede hacerse cargo de estas actividades, pero tiene el inconveniente de que al externalizar estos servicios, el personal de dicha administración quede al margen de unos deseables procesos de formación, retroalimentando la dependencia de estas empresas de consultoría.

El problema de la capacitación en cuestiones de seguimiento de proyectos no se limita, sin embargo, a las administraciones descentralizadas, sino que llega a los técnicos de algunas de estas empresas, que intentan captar este novedoso "segmento de mercado", ofreciendo en muchos casos un control centrado únicamente en el cumplimiento de los requerimientos contables más que en los relacionados con el desarrollo de las acciones. Los responsables de las unidades de cooperación deben tener claro que una auditoría es una herramienta distinta al seguimiento y que la información proporcionada por ellas es también de distinto carácter. La primera nos informa sobre la evolución de las cuentas del proyecto, y la segunda sobre la marcha de las intervenciones.

Aunque es una cuestión más espinosa y más difícil de conseguir, cabe hacer un llamamiento a que también se produzca una cierta homogeneización de los formularios de seguimiento empleados por las empresas consultoras por las mismas razones invocadas anteriormente. Las ONGD sufren un gran desgaste de tiempo y recursos al enfrentarse a distintos formularios con diseños y grados de exigencia diferentes.

1.15 Control y seguimiento sobre el terreno. El seguimiento de los proyectos sobre el terreno es una buena oportunidad para que los responsables técnicos y políticos de la cooperación descentralizada conozcan de cerca la realidad del sur y la marcha de los proyectos financiados, haciendo posible una mayor implicación y compromiso de éstos en las tareas del desarrollo, y especialmente en tareas de sensibilización en el norte. Además, como encargados de velar por la buena utilización de los recursos públicos que gestionan, tienen derecho a verificar la correcta marcha de los proyectos en cumplimiento de los compromisos adquiridos al recibir la subvención. Por ello sería conveniente que las bases recogiesen la obligación de que tanto las ONGD como las contrapartes garanticen en todo momento el acceso a los lugares donde se ejecutan los proyectos, así como a la documentación relacionada con ellos.

1.16 Evaluación. Las entidades descentralizadas llevan recorrido un corto camino en el mundo de la cooperación, pero el tiempo suficiente para empezar a hacer balance. Sin embargo, difícilmente se puede hacer una valoración y sacar conclusiones y aprendizajes, cuando no se han realizado evaluaciones de forma sistemática hasta el momento. Esta es una de las medidas que deben

ser consideradas de forma más seria y urgente por las distintas administraciones descentralizadas. La evaluación es una herramienta necesaria para saber qué se está haciendo y cual es el impacto de las intervenciones, el grado de consecución de los objetivos de los proyectos gestionados y las prácticas y procedimientos que tendrían que ser evitados. Su utilización es absolutamente imprescindible para mejorar la calidad de la cooperación llevada a cabo por este tipo de entidades. Aquellas que tomen la importante decisión de incluir la evaluación entre sus instrumentos, podrían solicitar asesoramiento a la OPE (Oficina de Planificación y Evaluación) del Ministerio de Asuntos Exteriores, quien tiene a su cargo la elaboración de las metodologías de evaluación de la cooperación española.

1.16 Adquisición y enajenación de terrenos e inmuebles Si las bases o la convocatoria permiten financiar la adquisición de inmuebles y/o terrenos con cargo a la subvención, se deberá obligar a que sean adscritos al proyecto o a la contraparte y que en caso de enajenación de los mismos o de disolución de la entidad propietaria se solicite la autorización a la entidad donante. Es conveniente que además se estipule que los beneficios obtenidos por su venta deberán revertir siempre a favor de entidades sin ánimo de lucro que tengan como finalidad la realización de acciones en el ámbito de la solidaridad con los colectivos más desfavorecidos de la población.

1.17 Justificación de la subvención. Es razonable e imprescindible que las entidades donantes exijan justificar la subvención otorgada, pero requerir la justificación de la totalidad del proyecto complica la gestión tanto a las ONGD como a sus contrapartes, ya que las entidades cofinanciadoras suelen demandar los justificantes de pago en los mismos periodos. Además, el hacerlo no aporta ninguna garantía extra de control. En todo caso se podría requerir el cuadro completo de la financiación del proyecto.

1.18 Justificación de los comprobantes de pago. En las instrucciones para la justificación de los gastos del proyecto se puede exigir que se presenten originales o fotocopias de los comprobantes de pago de los gastos realizados en España, pero no tiene sentido requerir la presentación de los originales de los justificantes de los desembolsos efectuados en el país de ejecución del proyecto. La razón es que al no existir en la mayor parte de los países del sur un control efectivo sobre las facturas emitidas, no se puede garantizar la autenticidad de los documentos. En todo caso cabría requerir una copia legalizada del justificante. Como representantes de la cooperación del estado español, las OTC podrían explorar vías para facilitar la compulsa de documentos en el país beneficiario.

1.19 Justificación de los costes indirectos. Si se establece un mecanismo eficaz de control mediante la diligenciación de los justificantes de los gastos de gestión tanto de la ONGD como de su contraparte y se limita el porcentaje de costes indirectos financiables, sería posible eliminar la obligación de justificación de los mismos, como hacen algunas agencias de cooperación, como las nórdicas o la Unión Europea. La gestión de los proyectos se vería simplificada de forma notable y contribuiría a eliminar una fuente de retrasos y conflictos entre las ONGD y las entidades descentralizadas. Al fin y al cabo, no tiene sentido demandar estos gastos, ya que se justifican con la ejecución del proyecto.

1.20 Informe final-justificación Para reducir el engorroso maremagnum de fechas que jalonan el rendimiento de cuentas de las distintas fases de los proyectos, sería recomendable hacer coincidir el plazo de presentación del informe final con el de la justificación financiera. Con esta medida se simplificarían de algún modo los respectivos calendarios, centralizando la retroalimentación y la comunicación a ciertas fechas claves

1.21 Aprobación del informe final y extinción del vínculo El envío de la aprobación del informe final hace innecesario cualquier otro paso burocrático posterior, exigido por algunas entidades en la actualidad, por lo que podría pasar a ser el trámite que diese lugar a la extinción del vínculo entre las dos partes.

2. Recomendaciones sobre los requisitos exigibles a las ONGD

2.1 Criterios de la antigüedad y la experiencia. Numerosas entidades descentralizadas suelen utilizar el criterio de la antigüedad de las organizaciones como filtro para seleccionar a las ONGD que concurren a una convocatoria. El razonamiento que lo sustenta es que el hecho de que hayan sido capaces de mantenerse en funcionamiento durante un determinado lapso de tiempo, les concede una valoración más positiva que la otorgada a las de reciente creación, porque se conjura de cierta forma la posibilidad de que hayan sido creadas para la consecución de la subvención o que puedan desaparecer por falta de viabilidad o de entendimiento entre sus componentes. Hay otras entidades que utilizan un criterio más pragmático consistente en exigir la demostración de haber realizado un determinado número de intervenciones ya que estiman que esa es la mejor muestra de que la organización es capaz de asumir la ejecución del proyecto. Aunque ambos son argumentos válidos, ninguno de los dos resulta concluyente por si solo, por lo que se recomienda combinar

los dos criterios. Como referencia se podría establecer una antigüedad mínima de un año y la demostración de dos o tres intervenciones. De esta manera, se podría tomar en cuenta la candidatura de una organización que siendo de reciente creación, aunque con una cierta trayectoria, se haya destacado por una gran iniciativa.

2.2 Exigencia de estar al corriente de las obligaciones fiscales y de seguridad social

Se recomienda exigir que la ONGD concurrente acredite documentación que demuestre que está al corriente de las obligaciones fiscales y de los pagos a la Seguridad Social. Se trata de un mecanismo de precaución básico: si la organización no es capaz de hacer frente a los mínimos legales exigidos, difícilmente podrá ser creíble como gestora de un proyecto. Por otro lado, las administraciones convocantes tienen la obligación de hacer cumplir la ley y de favorecer la buena marcha del resto del entramado institucional, por lo que no es recomendable que exijan sólo estar al corriente de las obligaciones que reviertan en sus arcas.

2.3 Datos de la contraparte El éxito de un proyecto reside en gran medida en una correcta identificación de la contraparte que es quien en última instancia lo ejecuta. Por ello los formularios de solicitud deben contener un apartado en el que se recojan de forma detallada los datos de la contraparte que se beneficiará de los recursos públicos ofertados por la entidad descentralizada. Entre ellos deben figurar los datos registrales, los recursos humanos y materiales con los que cuenta, un organigrama, una relación de proyectos ejecutados, las organizaciones con las que ha colaborado, y los datos fiscales, entre otros datos identificadores. De todas formas, hay que señalar que no siempre es posible conseguirlos, sobre todo cuando las contrapartes son asociaciones de beneficiarios con poca experiencia o estructura organizativa.

2.4 Custodia de la documentación La obligación de que las ONGD tengan que custodiar los justificantes de pago de los proyectos durante un cierto periodo de tiempo es un mecanismo que las administraciones se reservan para poder verificar cualquier extremo sobre los proyectos durante un periodo de tiempo determinado. Algunas entidades especifican incluso que la documentación sea depositada en la sede de la ONGD en la ciudad o comunidad autónoma del financiador. Pero esto no es realmente necesario cuando la documentación puede ser revisada en cualquier momento, no siendo un obstáculo para ello el lugar en el que se encuentre. Por motivos operativos se debería permitir que las contrapartes asumiesen la custodia de los documentos justificativos de los gastos realizados en el país en el que se ejecuta la intervención, mientras que los realizados en España serían los que tendrían que conservar las ONGD.

3. Recomendaciones sobre los requisitos técnicos de los proyectos

Como recomienda el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (Organización de Cooperación para el Desarrollo Económicos), para una correcta racionalización de la planificación de los proyectos es conveniente que los impresos de formulación de los proyectos estén diseñados en base a la metodología del Enfoque del Marco Lógico. Algunas comunidades autónomas y ciertos ayuntamientos grandes la utilizan ya desde hace algún tiempo. Se trata de una herramienta de diagnóstico y formulación participativos que permite brindar a los que deben tomar decisiones una mejor y más pertinente información sobre los proyectos. El valor fundamental es que recoge el punto de vista de los beneficiarios, sin cuya participación no tiene sentido la acción, a la vez que facilita enormemente el trabajo de seguimiento y evaluación. Su adopción es imperativa para las entidades que todavía no lo utilizan. Por otra parte, hay que recordar que ni el marco lógico ni el proyecto se agotan en el formulario, que debe ser considerado como un resumen del mismo.

3.2 Limitación de los costes indirectos. Cuando las ONGD y sus contrapartes gestionan proyectos, incurren en una serie de gastos derivados de la identificación, formulación, administración, seguimiento y evaluación de los mismos que deben ser asumidos por los financiadores. Las administraciones descentralizadas deben tomar en cuenta el hecho de que cuando se financian estos gastos no sólo se está financiando uno de los componentes del gasto del proyecto aprobado, si no que se está contribuyendo a la creación de tejido social y por tanto de democracia, tanto en los países del sur como en las sociedades civiles que les apoyan desde el norte. Así pues, la fijación de un porcentaje del monto total de la subvención para costes indirectos de libre disposición debería ser asumida por las administraciones sin cuestionamiento. En cualquier caso, para evitar que los gastos no derivados de la aplicación directa de las actividades absorban la mayor parte del monto destinado al proyecto, es conveniente fijar un porcentaje máximo de costes indirectos. A modo indicativo se puede señalar el 10% estipulado por la confederación de fondos¹⁰.

3.3 Financiación de la identificación. Hay instituciones que no financian actividades que se hayan llevado a cabo antes del inicio de la resolución de la convocatoria. Sin embargo, con frecuencia las contrapartes gastan enormes cantidades de tiempo y recursos en tareas relacionadas con la concepción de las intervenciones (identificación, estudios de factibilidad). Esta fase es

10. En *modelos de fondos* en la página <http://menorca.infotelecom.es/fmc/index.html>

fundamental para que exista un proyecto y para que éste obtenga unos resultados aceptables. Por ello es imprescindible que las entidades donantes las financien incluyéndolas en los costes indirectos de los proyectos. Para evitar la posibilidad de que se desvirtúe este mecanismo se podría establecer una limitación temporal para imputar los gastos a la subvención. En este sentido parece razonable que se permita financiar actividades que se hayan llevado a cabo como máximo un año antes de la fecha de publicación de la convocatoria, como ya contemplan ciertas entidades donantes.

3.4 Aportaciones de la ONGD. Desde un punto de vista técnico, el requisito de que la ONGD financie un determinado porcentaje del coste total del proyecto en efectivo no parece aportar ninguna ventaja. De hecho, no parece existir una relación entre la contribución de fondos propios por parte de la ONGD y una mejor gestión de la intervención. En cualquier caso, la aportación al proyecto de bienes en especie o la participación de recursos humanos de las contrapartes y/o las ONGD pueden considerarse como un respaldo a la financiación del proyecto.

3.5 Financiación de actividades en el norte. No pueden computarse como ayuda oficial al desarrollo descentralizada¹¹ los gastos o proyectos destinados a población inmigrante en el norte como han venido haciendo algunos ayuntamientos grandes hasta ahora. Esta mala práctica está tan extendida que se ha convertido en la principal línea de financiación de actividades realizadas en el norte por delante incluso de las acciones de sensibilización¹². Es fundamental dejar claro que la prestación de servicios a inmigrantes en España corresponde al ámbito competencial de la política interna, por lo que han de ser contabilizados bajo el rubro del departamento de la administración que los atienda (asuntos sociales, educación, salud, etc). Se recomienda, no obstante, el estudio de propuestas e intervenciones en materia de inmigración desde la perspectiva del codesarrollo.

En cualquier caso, hay que dejar claro que los proyectos de desarrollo computables como Ayuda Oficial al Desarrollo no se definen atendiendo a la procedencia de los sujetos beneficiarios, sino en función del lugar donde se realicen, que deberá ser necesariamente el sur.

11. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es aquella que satisface cuatro requisitos: 1) los fondos provienen del sector público, 2) su objetivo es mejorar el nivel de vida de la población de los países en desarrollo, 3) son fondos concesionales, tanto si son donaciones como si son préstamos y 4) el país beneficiario está incluido en la lista que a tal efecto elabora el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). Ver Ignacio Soletó.

12. El Informe "La cooperación descentralizada de los entes locales, 98-99" señala en la página 36 que las acciones dirigidas a inmigrantes constituyen el 40,5% de las realizadas en España por la cooperación descentralizada, mientras que las de sensibilización suman el 39,7%.

II. Otras reflexiones y recomendaciones para la cooperación descentralizada

1. Compromiso de todas las entidades y esfuerzo en función de las capacidades

La complejidad y profundidad de los problemas de los países menos favorecidos ha alcanzado tal dimensión que su solución requiere la implicación del mayor número de agentes posible. Todas las administraciones, como representantes de los intereses de los ciudadanos, independientemente de su tamaño o escala, deben participar en la tarea común de contribuir a la reducción de la pobreza y las desigualdades a nivel mundial, si bien la aportación de cada una de ellas, no pudiendo tener el mismo alcance, deberá estar de acuerdo con sus capacidades.

Sin embargo, encontramos signos preocupantes de incumplimiento de estos principios básicos en el ámbito de la cooperación descentralizada española: muchas entidades no han asumido todavía la parte que les corresponde en esta trascendental empresa colectiva.

1.1. Antecedentes. Cerca del 60% de los entes locales mayores de 5.000 habitantes no realiza todavía ningún tipo de acción de cooperación internacional¹³. Hasta el momento no había razón para la preocupación porque el ritmo de incorporación de nuevas entidades donantes era continuo. Sin embargo, el último informe de la FEMP ha anunciado lo que parece ser un punto de inflexión de esta tendencia. Según este trabajo, “los incrementos de la cooperación descentralizada ya no provendrán de la incorporación de nuevas entidades, sino sobre todo de la intensificación de la ayuda presupuestada por cada corporación”¹⁴.

1.2. Antecedentes. Por otro lado, observamos que la mayoría de las entidades están muy lejos de alcanzar los niveles de compromiso presupuestario que les correspondería. Además, esa intensificación de los recursos citada por la FEMP crece a un ritmo muy pequeño. Muestras de ello es que

- a) todavía son pocas las entidades que destinan el 0,7% de su presupuesto a cooperación internacional. Tan sólo dos comunidades autónomas (Navarra y País Vasco) habían alcanzado ese umbral en 1998¹⁵, mientras que otras nueve, entre las que se encontraban algunas de las más ricas, ni siquiera alcanzaban el 0,20%.

13. FEMP. Página 67.

14. FEMP. Página 19.

15. JUSTICIA I PAU: en Anuari Catalunya-Tercer Món, Barcelona. Página 33.

- b) El 90% del volumen global de la cooperación se concentra en 120 entidades locales. De ello se deduce que un número limitado de administraciones, no siempre las más pudientes, soportan todo el peso del volumen del gasto solidario de estas entidades y que la mayoría hace pequeñas contribuciones.
- c) En el escenario modesto de las previsiones del Plan Director, se esperaba un crecimiento del 13,09% en 1999 para el conjunto de la cooperación autonómica y local y el mantenimiento de cifras similares de crecimiento hasta el 2002¹⁶. Sin embargo, el volumen total de los recursos aportados por las corporaciones locales de más de 5.000 habitantes, ha registrado en ese ejercicio un aumento de tan sólo un 9% con respecto al año anterior y una disminución del ritmo de crecimiento anual desde 1996¹⁷. Si además tenemos en cuenta que en la mayoría de los casos se parte de cantidades bastante modestas, tanto en términos absolutos como relativos, y que algunas de las entidades que aportan más fondos los han llegado a recortar, obtenemos un panorama de la cooperación descentralizada a corto y medio plazo bastante menos optimista que el experimentado en los últimos años.

1.1 Recomendación. Si el fenómeno de la cooperación descentralizada logró un crecimiento espectacular a partir del surgimiento del movimiento del 0,7 y de la crisis de Ruanda, se debió en gran medida a la existencia de una presión popular, en parte atribuible a la intensa cobertura mediática que tuvieron esos acontecimientos, que obligó a los responsables políticos a escuchar y recoger la demanda social de apuesta por la solidaridad. Esto se tradujo en la creación de partidas presupuestarias por parte de un ingente número de entes subestatales. Ahora que las administraciones más sensibles a las demandas de la ciudadanía se han incorporado ya a las labores de la cooperación, cabe hacer un llamamiento a la responsabilidad a las entidades descentralizadas que todavía no han dado el paso de sumarse al tren de la solidaridad. Deben ser conscientes de la importancia que tiene su participación y de las consecuencias que el gesto posee de cara a una ciudadanía que si bien no tiene en muchos casos una capacidad de articular demandas de forma organizada, es altamente receptiva a la situación del Tercer Mundo.

Pero hay que reflexionar sobre los problemas que puede acarrear que decenas de administraciones locales se lancen a diseñar o financiar proyectos de pequeña cuantía sin un respaldo técnico y administrativo adecuado. Por ello, hay que

16. Ver ALONSO, Jose Antonio. "Estrategia para la Cooperación Española". Página 119.

17. FEMP, Página 19.

advertir a las administraciones que decidan crear una partida de cooperación al desarrollo, que deben ser realistas. Esta iniciativa sólo tendrá efectos positivos si se dispone de unos recursos determinados y se adoptan los criterios consensuados por administraciones y ONGD en el marco del proyecto de homogeneización de criterios de la cooperación descentralizada. Otra posibilidad de seguir adelante con la iniciativa, que no agota la anterior, es la adhesión a un fondo de cooperación municipal si existiese alguno en su ámbito territorial. Si no se ha creado todavía, la entidad interesada podría tratar de ponerse en contacto con la federación de municipios de su comunidad autónoma, la coordinadora autonómica de ONGD o la confederación de fondos de cooperación al desarrollo, para informarse sobre la existencia de un proceso de constitución de un fondo en su demarcación administrativa.

1.2 Recomendación. Por otro lado también hay que llamar la atención de las administraciones que pudiendo hacer un esfuerzo presupuestario mayor, se han conformado con niveles testimoniales o distantes de sus posibilidades financieras.

Para penalizar de alguna forma a las entidades que incumplen sus compromisos y recompensar a las más responsables y solidarias, se podría elaborar una guía de buenas prácticas de la cooperación descentralizada. En ella se establecerían clasificaciones entre las diferentes administraciones dentro de categorías homologables en función de sus recursos y su población, con el fin de que las entidades que obtuviesen peores resultados, dentro de su grupo, se viesen impelidas a mejorar tanto su aporte como sus instrumentos de cooperación para el desarrollo, mientras que las que obtuviesen mejores puntuaciones se beneficiarían del incentivo de una cierta publicidad para sus políticas. Esto sería eficaz si la publicación tuviese una difusión adecuada, permitiendo que la opinión pública pudiese conocer quien mantiene descuidado este campo de acción política y quien le está dando prioridad. Hoy por hoy resulta difícil conocer datos actualizados sobre este contraste porque el último informe oficial¹⁸ sólo recoge datos absolutos, cuando sería absolutamente necesario disponer de datos relativos para destacar el esfuerzo de las administraciones donantes. Resulta injusto que los ayuntamientos, las comunidades autónomas o las diputaciones más comprometidas, no vean reconocida su labor, por lo que deberían exigir a quien corresponda que se recogiesen esos datos por el bien de sus intereses, del de los ciudadanos, y del de la cooperación en general.

18. Ver FEMP

2. Constitución de fondos municipales

La irrupción de este tipo de asociación de municipios ha supuesto una de las propuestas más innovadoras del panorama de la cooperación española. Se trata de una eficaz herramienta administrativa y técnica de la cooperación municipal que mediante la puesta en común de un fondo, administrado de forma democrática y transparente, evita duplicidades de financiación y gastos de gestión. Además, constituyen un inmejorable foro para la formación y el intercambio de información, dan una mayor consistencia y continuidad a los proyectos, gracias a un personal cualificado, y facilitan las relaciones entre las administraciones y las ONGD¹⁹. La racionalización que han inyectado los fondos ha tenido su última expresión en la creación de una confederación que los agrupa y de una oficina técnica en Centroamérica. Son por tanto un agente ineludible en el proceso de homogeneización, diseño y gestión de la cooperación descentralizada española, aunque todavía administren una mínima porción de la cooperación descentralizada (6,5% del total de la cooperación de los ayuntamientos y de las diputaciones. Porcentaje que se eleva al 11% calculado sobre las aportaciones municipales²⁰). El reconocimiento a su papel ha sido señalado en el decreto de desarrollo de la comisión Interterritorial²¹ que les cita como uno de los posibles representantes de las entidades locales en dicho foro.

Las múltiples ventajas de los fondos les convierten pues en una opción muy útil y ventajosa para todo tipo de entidades, aunque especialmente para las de menor tamaño, tanto si ya tienen en marcha un programa de cooperación como si no. Es una opción a barajar por los representantes de las administraciones descentralizadas en los ámbitos territoriales en los que no existan todavía, ya que en varias comunidades autónomas se están gestando procesos de constitución de fondos, como los que recientemente dieron lugar al nacimiento del Fons Pitiús (fin 1999) y Fondo Andaluz (Enero 2000)²², que se sumaron así a los seis existentes²³. Pero resulta claramente más fácil e inmediato allí donde ya esté constituido un fondo, por lo que la decisión de adherirse a él debería resultar también más sencilla.

Algunos de los interrogantes que plantean a medio plazo los fondos de cooperación tienen que ver con su capacidad de ir integrando a un ingente número de municipios, con la relación que puedan mantener los ayuntamientos con la sociedad civil, con la posibilidad de que se articulen varios fondos en una

19. Para obtener más información consultar las páginas de la red eurosur <http://www.eurosur.org/OLEI-ROS/coodes/fondos/fondos.htm> o del fondo galego <http://www.iaga.com/igadi/>

20. Página 49. Ver FEMP.

21. BOE, R.D. 22, 14 de enero, art.4,d.

22. Página principal del Fons Menorquí <http://menorca.infotelecom.es/fmc/>

23. Fons Catalá, Euskal Fondoa, Fons Valenciá, Fons Mallorquí, Fons Menorquí, y Fondo Galego.

misma comunidad autónoma, fenómeno que ya se ha producido en el ámbito balear donde ya suman tres fondos (mallorquín, menorquín y el recién creado pitiús), entre otras cuestiones.

3. Designación de responsables del área de cooperación

Una de las muestras más inequívocas de que una administración comienza a prestar una cierta importancia a un área determinada es que se designe un cargo político y un encargado técnico con responsabilidades sobre ese campo de acción política. Podemos encontrar una articulación más o menos definida de una unidad de cooperación en ciertas comunidades autónomas, donde suele depender de una dirección general, normalmente encargada también de otros menesteres, bajo las consejerías de presidencia o asuntos sociales en la mayoría de los casos. Algunas corporaciones locales de cierto tamaño comprometidas con la solidaridad con el sur también han configurado un departamento. Pero no es lo más corriente, en general sigue siendo un campo muy marginado en las prioridades políticas de las distintas administraciones. En numerosos ayuntamientos de cierta entidad, por ejemplo, no existe todavía una mínima estructura orgánica de cooperación, y cuando se ha desarrollado tiene un peso reducido en el organigrama de la institución sufriendo una grave infradotación de recursos humanos. Generalmente el responsable político del área, como el funcionario que la gestiona, se ocupa de otros muchos temas por lo que se diluyen las responsabilidades y se dificulta que posean unos conocimientos mínimos del tema o que dispongan del tiempo suficiente para llevar a cabo una política de calidad. En numerosas ocasiones, esta dedicación se limita a unos días al año, los de la puesta en funcionamiento de la convocatoria. Por ello se recomienda designar un cargo político y un encargado técnico de cooperación. De esta manera además se facilitaría la rendición de cuentas ante los ciudadanos y el contacto con las ONGD, representantes de la sociedad civil, que tendrían un interlocutor directo con quien negociar.

4. Cualificación de los responsables de la cooperación descentralizada

La falta de una adecuada cualificación de los encargados de la cooperación es uno de los capítulos pendientes en la agenda de las administraciones descentralizadas. Es un problema especialmente importante en el ámbito municipal y en el de las diputaciones provinciales, aunque no deja de estar ausente en el autonómico. Las carencias de la formación de los responsables políticos y técnicos de la cooperación de los entes subestatales se refieren tanto a conocimientos sobre las problemáticas relacionadas con el desarrollo (relaciones norte-sur, conceptos de desarrollo local y democracia, modelos de cooperación, etc), como sobre los procedimientos de administración vinculados a los proyectos (ciclo del proyecto).

La organización de jornadas y encuentros suele convertirse en una buena plataforma para el intercambio de información, fundamentalmente de orden práctico, entre personas adscritas a distintas entidades o departamentos. Los cursos por su parte suministran teoría, metodologías, herramientas sistematizadas y esquemas de aproximación a la realidad de la cooperación que no pueden ser adquiridos por otros medios. Esto es válido tanto para la enseñanza presencial como para la realizada a distancia, interesante vía poco explorada en este campo hasta ahora. En este sentido, hay que recordar la necesidad de apoyar a los centros dedicados a la docencia en materia de cooperación al desarrollo. De cualquier manera, dado que ambas estrategias poseen ventajas ineludibles, se impone la necesidad de complementarlas, lo que redundaría en una sensible mejoría de la calidad de la cooperación de los entes descentralizados.

5. Publicación de una página en Internet

Las unidades de cooperación de las entidades descentralizadas deben contemplar la conveniencia de poseer una página en Internet para dar cumplimiento a la exigencia de una mayor transparencia y publicidad de la gestión. Además de anticiparse a la futura administración virtual, se simplifican las labores de investigación en materia de cooperación descentralizada y se favorece la contrastación de ideas y proyectos de forma sencilla y barata, evitando el obstáculo de la distancia. Los contenidos mínimos podrían estar compuestos por las bases, las convocatorias, las resoluciones, un listado de las ONGD presentes en su ámbito territorial (con sus direcciones electrónicas), normativa, documentos relacionados con el consejo consultivo, listado de proyectos gestionados y presupuesto del año en curso. Adicionalmente se pueden incluir memorias, o cualquier otra información de interés. Algunas entidades ya han puesto en la red una página. Unas de forma más acertada, otras menos afortunadas, unas con una revisión periódica y actualizada, otras más descuidadas, pero con un balance positivo en términos generales. Entre los ejemplos más sobresalientes se pueden destacar las de los ayuntamientos de Getafe, Alcorcón, Barcelona, Madrid y Tarrasa, las muy recomendables web de los fondos de cooperación gallego y menorquín, la del CEMCI (Centro de estudios Municipales para la Cooperación Internacional)²⁴, la de las comunidades autónomas de Madrid, Valencia, País Vasco, y por último la de la Diputación de Barcelona²⁵.

24. El CEMCI es un organismo local creado por las Diputaciones de Almería, Granada, Jaén y Málaga y el INAP (Instituto Nacional de Administración Pública).

25. El IUDC está poniendo en marcha un observatorio para el seguimiento de la cooperación descentralizada. Actualmente se está haciendo un rastreo de la información y direcciones disponibles en la red sobre el tema. El resultado estará disponible en breve en la página del instituto (<http://www.ucm.es/info/IUDC>) Entre las páginas que se indicarán se encontrarán las mencionadas arriba.

6. Ley autonómica de cooperación

La aprobación de una ley autonómica de cooperación al desarrollo constituye un paso importante para configurar de forma clara una política de acción en este campo²⁶. Sin ella, se pueden llevar a cabo acciones, como las impulsadas por los entes descentralizados hasta ahora, de forma más o menos acertada pero siempre con un carácter tendente a la visión del corto plazo y a la improvisación, y sujetos por tanto a todo tipo de contingencias y contradicciones.

Una norma legal de rango superior permite articular en un mismo texto los objetivos, prioridades, instrumentos e instituciones, dándoles coherencia y una perspectiva integral que redundará en una mejora de la calidad de la cooperación autonómica. Además se convierte en el marco ideal para comenzar a planificar por resultados como hacen ya todas las grandes agencias donantes. Por todo ello se recomienda que se considere su adopción.

Para que se convierta en un eficaz y representativo referente común, es preciso que su elaboración esté precedida de un proceso de diálogo y de consenso con los agentes implicados. No debe recurrirse a este instrumento si no se recibe una suficiente retroalimentación por parte de la sociedad civil porque podría ser contraproducente. Por ahora sólo disponemos de dos ejemplos que han cumplido este requisito. La aprobación de la Ley de cooperación de la comunidad de Madrid²⁷, la única en vigor en estos momentos, estuvo precedida, según su responsable, de un largo diálogo con los múltiples actores, públicos y privados de la cooperación madrileña²⁸. Por su parte, uno de los encargados de la cooperación catalana ha afirmado que la elaboración de la Ley Autonómica de Cooperación al Desarrollo de Cataluña ha sido impulsada principalmente por la sociedad civil, habiéndose alcanzado un alto nivel de participación y consenso²⁹.

7. Respaldo a la investigación sobre el desarrollo

El panorama de la investigación sobre el desarrollo en nuestro país es poco satisfactorio. Por un lado, el número de centros especializados es muy reducido, y por otro, los que existen no reciben el apoyo necesario por parte de las distintas administraciones. Hasta ahora han logrado sobrevivir con unos

26. Actualmente sólo posee una Ley Autonómica de cooperación la Comunidad de Madrid. Cataluña la aprobará en varias semanas, los gobiernos de Navarra y el País Vasco lo están estudiando, y durante las últimas elecciones andaluzas, los actuales responsables de la junta prometieron la ley para la presente legislatura.

27. Ley 13/1999 de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid.

28. RESTÁN, Javier. "La cooperación para el desarrollo en la comunidad de Madrid" en REDC Nº5.

29. Borrador del estudio de caso: Leyes autonómicas de Cooperación al Desarrollo. Ver AIETI.

presupuestos ridículos y unas condiciones de trabajo en ocasiones lamentables (con personal sin derecho a prestaciones como la seguridad social, desempleo, permiso de maternidad-paternidad, vacaciones, etc).

Estas instituciones requieren un respaldo institucional, que necesariamente pasa por un apoyo económico, pero también político, sin el cual no pueden dedicarse en condiciones óptimas a cumplir uno de los objetivos básicos de estos centros: la creación de pensamiento y reflexión, de las que anda muy necesitada la acción de las entidades descentralizadas en materia de cooperación. Es absolutamente imprescindible que estas consideren la urgencia de financiar los centros de investigación y formación del ámbito de la cooperación al desarrollo, ya que son los socios que les pueden aportar los elementos de análisis y los instrumentos que les permitan mejorar la calidad de sus políticas. Esto resulta especialmente necesario cuando se constata la carga de trabajo que sufren las unidades de cooperación y la falta de recursos humanos que padecen. Esta colaboración se puede materializar en forma de convenio o de cualquier otro mecanismo que les permita una viabilidad mínima a largo plazo. Sin que constituya una alternativa al apoyo a los centros especializados, también se puede recurrir a incluir un apartado para la financiación de labores y proyectos de investigación individuales o colectivos en la convocatoria o línea de educación e investigación para el desarrollo.

8. Mecanismos de coordinación de la cooperación descentralizada

Ante la patente descoordinación de las entidades implicadas en la cooperación descentralizada se impone la necesidad de encontrar mecanismos que permitan el diálogo y la concertación entre las administraciones que llevan a cabo ayuda oficial al desarrollo. Como prevé la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo³⁰, la Comisión Interterritorial debe ser el foro que cumpla esa función, por lo que puede convertirse en el espacio privilegiado para llevar a buen puerto el proceso de armonización de criterios de las entidades descentralizadas. Para ello es imprescindible que estén presentes todos los agentes implicados: los ayuntamientos, ya sea de forma directa como a través de una representación de la FEMP, los fondos de cooperación, diputaciones, comunidades autónomas y la AECI. Su puesta en funcionamiento, prevista para el 16 de abril de 2000³¹, ha quedado en suspenso debido al cambio de legislatura, pero no se puede demorar más. Cuando lo haga, marcará sin duda un hito en la historia de la cooperación descentralizada de este país. De la Comisión Interterritorial pueden salir iniciativas interesantes que lleven a los

30. Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, BOE 8/7/1998.

31. BOE, R.D. 22, 14 de enero.

distintos actores a combatir de forma más coherente los grandes problemas del Tercer Mundo. Para ello se debe favorecer y partir del diálogo, que tendrá que tener como referentes fundamentales el respeto a la autonomía de cada uno de los agentes presentes y la necesidad de acuerdos sobre cuestiones técnicas para mejorar la eficacia y la eficiencia de la cooperación.

Bibliografía

- AIETI e ICEI. Informe borrador “La Cooperación Descentralizada para el Desarrollo Humano. La contribución española a un debate internacional”. Mimeo, 2000.
- ALONSO, José Antonio (Director): *Estrategia para la Cooperación Española*. SECIPI. Madrid, 1999.
- ARIAS, Marta: *Situación de la cooperación descentralizada en España: ¿Un modelo propio de cooperación o un mero cambio de actores?*. Documento de Trabajo. IUDC-UCM. Madrid, 1997.
- CAD: *Serie de Exámenes en Materia de Cooperación para el Desarrollo n.º 27: España*. Comité de Ayuda al Desarrollo - OCDE. París, 1998.
- CONGDE: *Jornada estatal de cooperación descentralizada. Getafe, 14 y 15 de junio de 1996*. Temas de cooperación-8. Coordinadora de ONG para el desarrollo España. Madrid, 1996.
- CONGDE: *Propuesta de homogeneización de criterios en la cooperación descentralizada*. Madrid, Marzo de 2000.
- FEMP y AECI: *Cooperación descentralizada de las entidades locales. Informe 1998-1999*. Madrid, 2000.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón, Pilar Aldanondo y Luz Romero: *Poder local y solidaridad internacional*. Informe del seminario sobre cooperación internacional organizado por la FEMP. Madrid, 1993.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón. (Coord.): *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*. Los libros de la Cata-rata - IUDC/UCM. Madrid, 1998.
- JUSTICIA I PAU: *Anuari Cataluña-Tercer Món 1998*. Justicia i Pau. Barcelona. 1999.
- Ley 13/1999 de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid.
- OPE: *Cooperación Oficial Descentralizada*. SECIPI. Madrid, 1998.
- OPE: *Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) Previsiones para 1999*. SECIPI. Madrid, 2000.
- S/A: “La ley de cooperación: ¿Suficiente?”. *Tiempo de Paz* N.º 47. Invierno 1997-1998. Madrid.

- BOE, R.D. 22, 14 de enero.
- SOLETO, Ignacio: *Informe sobre las necesidades presupuestarias en materia de cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid para el año 2000*. Informe 2-99 del Consejo de Cooperación de la Comunidad de Madrid. Madrid septiembre 99.

ESPAÑA Y EL OTRO CARIBE

EDUARDO GUTIÉRREZ SÁENZ DE BURUAGA*

El 4 de julio de 1999 el Presidente del Gobierno español se reunió en Puerto España, capital de Trinidad y Tobago, con los jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Caribeña (CARICOM), una agrupación de quince Estados, inicialmente anglófona, que acoge hoy también a Surinam, ex colonia holandesa, y con la que tienen vínculos cada vez más estrechos Haití y la República Dominicana.

El día anterior, el Presidente del Gobierno había efectuado una visita oficial bilateral a Trinidad y Tobago durante la cual se firmó un Acuerdo de Cooperación entre ambos países y un Acuerdo Bilateral para la Protección y Promoción Recíproca de Inversiones.

En jornadas sucesivas, por tanto, se producían dos acontecimientos inéditos hasta la fecha en la política exterior española; la primera visita bilateral de un Jefe del Ejecutivo Español a un país del Caribe Anglófono y la primera reunión conjunta de un Presidente de Gobierno europeo con todos los integrantes de la Comunidad Caribeña —exceptuando los encuentros que al margen de las Cumbres de la Commonwealth, han tenido los Primeros Ministros británicos—.

Con su visita al Caribe el Presidente del Gobierno completaba una gira por América que pocos días antes le había llevado a Río de Janeiro para participar en la I Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (UE-ALC). En esta reunión, el Caribe Anglófono había participado en buena medida gracias a la insistencia por parte de algunos países, entre ellos España, para incluir a esta subregión, junto a las latinoamericanas, entre los asistentes a Río de Janeiro. Y ello porque pese a que esa participación aumentaba sensiblemente el número de mandatarios americanos presentes en la ciudad carioca, razones objetivas como la existencia de importantes intereses de la Unión

* Hasta la fecha reciente, Director General de Política Exterior para Iberoamérica en el Ministerio de cargo Asuntos Exteriores

Europea en la zona y la conveniencia de no dejar al Caribe al margen de un ejercicio tan importante como el primer encuentro eurolatinoamericano al máximo nivel, aconsejaban vivamente su asistencia a Río.

Más allá de la imagen tópica, y reduccionista, que predomina en España sobre el Caribe, este conjunto de Naciones isleñas o ribereñas del Mediterráneo americano tiene una compleja realidad, dotada de rasgos comunes pero también de una rica diversidad, que constituye un indudable potencial y le hace atractivo para una acrecida presencia española.

La lengua inglesa, que coexiste con otras de origen europeo y el criollo local, la común dependencia colonial en el pasado y su actual integración en la Commonwealth, configuran el sustrato común de estos países entre los que por sus dimensiones, peso demográfico y pujanza económica destacan Jamaica y Trinidad y Tobago. Importantes recursos naturales (bauxita, petróleo, gas, pesca) y una fuerte especialización agrícola (banano, caña de azúcar) configuran junto al turismo la base de sus economías. Desde una perspectiva demográfica, el crisol caribeño de razas lo integran fuertes minorías de origen africano o hindú, junto a pequeños e influyentes núcleos de origen europeo y asiático. De este crisol surgen, además de interesantes manifestaciones folklóricas, unas dinámicas sociedades cuyas tensiones internas se resuelven con excesiva frecuencia por la vía de la emigración.

En su vertiente externa estos países son especialmente activos en el marco de la OEA y en el de Naciones Unidas, donde suelen concertarse en posiciones comunes que aumentan sensiblemente su peso en la organización mundial. Su actitud común ante las Naciones Unidas se proyecta desde la característica compartida de ser todos ellos pequeños Estados del Caribe, en su mayoría insulares, miembros de la Commonwealth y del Movimiento de los No Alineados.

La vulnerabilidad de estos Estados explica su compromiso decidido con las instituciones multilaterales, que les permiten apuntalar sus estructuras internas. En general, consideran que la ONU ha sentado las bases para el avance de las instituciones democráticas a nivel mundial (la instauración de un sistema democrático en Guyana fue garantizado por la presencia de observadores de Naciones Unidas en el proceso electoral).

La acuñación del apelativo "Pequeños Estados Insulares en Desarrollo" (SIDS, según sus siglas en inglés) ha facilitado la ubicación geopolítica de la mayor parte de estos Estados. El informe sobre incidencia de la vulnerabilidad, junto con el Plan de Acción de Barbados, ha servido de base para los trabajos de la Sección Especial de la Asamblea General que dio comienzo en septiembre de 1999.

Como muestra de su compromiso con el multilateralismo, Jamaica ostenta con orgullo la categoría de sede de la “Autoridad Internacional de los Fondos Marinos”, y el CARICOM apoya la de creación de una Comisión Mundial Independiente de los Océanos y cuantos proyectos internacionales se ocupan del ecosistema marino. Les preocupa en especial el transporte marítimo de desechos nucleares, por los peligros que entraña para aquél.

En cuanto a sus relaciones con la Unión Europea, la existencia de las sucesivas convenciones de Lomé han permitido a este conjunto de países beneficiarse de un marco homogéneo de referencia en materia de diálogo político, relaciones comerciales y cooperación al desarrollo. Este marco particularmente favorable dispone de instituciones comunes con la Unión Europea así como órganos regionales representativos, lo que ha facilitado el diálogo sobre las políticas y la toma en consideración de las necesidades específicas de la región.

El diálogo político a nivel regional se desarrolla a través del CARIFORUM. Las reuniones interministeriales entre la UE y los países del Caribe, en el seno del CARIFORUM, tienen lugar cada año. Muy activa en numerosos campos, la cooperación política ha producido ya resultados muy concretos tales como la lucha contra el crimen organizado y contra el tráfico ilícito de drogas, el buen gobierno, el apoyo a los procesos de democratización y el respeto a los derechos humanos.

La región del Caribe ha obtenido grandes beneficios de su pertenencia al sistema de Lomé especialmente los países exportadores de plátanos y de azúcar.

Para España la región tiene innegables registros históricos: nuestra presencia colonial que, en el caso de Trinidad y Tobago se prolongó hasta principios del siglo XIX, ha dejado huellas, un tanto borrosas hoy pero no menos emotivas, en ciertas costumbres y tradiciones y en la toponimia.

En un momento en que la presencia de España en Iberoamérica es especialmente intensa y, por primera vez en la historia independiente de las Repúblicas americanas, global, se consideró que había llegado el momento de intensificar nuestra presencia en el Caribe. Por otra parte, los estrechos vínculos de España con el Caribe hispánico y la creciente relación entre el CARICOM y sus vecinos latinoamericanos ha hecho posible y oportuno este “regreso de España al Caribe” que ambas partes subrayaron con satisfacción.

La reunión del Presidente del Gobierno con los Jefes de Estado y de Gobierno del CARICOM a la que me refería al principio, sirvió precisamente para

fijar las líneas básicas de nuestra relación con el CARICOM, tanto de orden político como para la cooperación.

La Declaración Conjunta adoptada en la reunión del 4 de julio de 1999 enlazada con la Cumbre de Río de Janeiro UE-ALC celebrada poco antes, al reafirmar los principios democráticos y de respeto a los derechos humanos, que en Río ambas partes establecieron como valores comunes. A continuación aparecen tres cuestiones del máximo interés para los países del CARICOM: sus exportaciones de plátanos a la UE, respecto a las que España siempre ha defendido la necesidad de tomar en cuenta sus intereses y compaginarlos con los de los productores españoles; la reforma en curso de la Convención de Lomé, a la cual España presta toda su atención; el narcotráfico y el firme apoyo de España a la colaboración de la UE para combatirlo.

Como señalaba antes, los países del "otro Caribe" están vinculados de muy diversas formas a los países iberoamericanos, especialmente con los que son sus vecinos en el continente. La Declaración subraya la importancia de esos contactos, a los que España no es ajena pues participa desde finales de 1996 como Observadora en la Asociación de Estados del Caribe (AEC, que acoge al CARICOM, a los países centroamericanos, México, Venezuela, Colombia, Cuba, República Dominicana, Haití y Surinam).

Además España tiene con estos países intereses compartidos en el ámbito de las Naciones Unidas. Sobre el actual proceso de reforma de la Organización, la Declaración subraya la necesidad del consenso entre los miembros para llevarla a la práctica. Respecto a las candidaturas a puestos no permanentes en el Consejo de Seguridad, se confirmó que España apoyará a Jamaica para el período 2000-2001 y los miembros del CARICOM manifestaron su gran interés en la pretensión española a un puesto no permanente durante el período 2003-2004. Ya han comprometido su apoyo a nuestra candidatura: Jamaica, Trinidad y Tobago y Belice y Haití.

En el ámbito económico, la Declaración Conjunta destaca la importancia de la inversión extranjera, la necesidad de Acuerdos que la amparen y la conveniencia de fomentar la pequeñas y medianas empresas (PYMES). Varias empresas españolas están interesadas en estos países y está en marcha la negociación de Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) con varios de ellos.

España y el CARICOM firmaron un Acuerdo que será el marco general de referencia para las acciones concretas en la cooperación científica y técnica que decida un Comité Mixto integrado, asimismo, por ambas partes. Además, con cada uno de estos países (se ha hecho ya con Jamaica y con Trinidad

y Tobago), España firmará acuerdos similares que llevará a la práctica concertadamente.

Para España, y para este área tan conectada al mundo hispano hablante, la difusión del español es un objetivo de cooperación del mayor interés. Por eso se va a extender el Programa de Lectorados de Español a la Universidad común de estos países (con la Cátedra García Lorca en la Universidad de las Indias Occidentales, U.W.I. por sus siglas en inglés) y colaboramos con el Gobierno de Bahamas para seleccionar en España profesores de español para sus escuelas.

Otras acciones concretas se dirigirán a la formación y capacitación ofreciendo, por ejemplo, becas de estudio en España o la participación en los cursos de los Centros de Formación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en Iberoamérica.

A concretar nuestra colaboración con el CARICOM sirvió también el Seminario "España y el Caribe: hacia un nuevo dinamismo en las relaciones bilaterales" celebrado en Puerto España el 29 y 30 de octubre de 1999, con participación de los Estados y las instituciones caribeñas. En esta ocasión se discutió un amplio abanico de proyectos de colaboración, desde la restauración arquitectónica hasta la relación entre PYMES, pasando por la cooperación pesquera, para el desarrollo turístico o para la homologación de programas de lengua española.

Así, apenas cuatro meses después de la reunión al máximo nivel entre España y el CARICOM, nos dispusimos a hacer realidad la voluntad de todos por corregir el déficit histórico que teníamos en nuestros contactos y en nuestra colaboración.

La Declaración Conjunta y el Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica España-CARICOM de julio de 1999 son, sin embargo, las referencias fundamentales para tal intención. Que no es ya meramente palabras, pues hemos pasado a los hechos y continuaremos por este camino en el futuro para rebasar esta "última frontera" de nuestra presencia en América.

EL FUTURO DE LOS CRÉDITOS FAD: UNA REFLEXIÓN DESDE LA EXPERIENCIA DEL CASO INGLÉS

GONZALO FANJUL*

Los créditos concedidos al amparo del Fondo de Ayuda al Desarrollo han sido uno de los instrumentos principales de la Cooperación Española desde antes incluso que ésta existiera como tal. Aunque su volumen porcentual ha ido reduciéndose en los últimos años, el FAD parece haberse estabilizado en un 25% de la AOD bilateral, que viene a suponer entre 30 y 35 mil millones de pesetas de desembolso neto anual (con un desembolso bruto de alrededor de 55 mil millones de pesetas). Cinco veces la media de otros donantes.

Durante todo este tiempo el FAD ha estado sometido a una polémica considerable. Por un lado, las grandes empresas exportadoras españolas –y quien tiene que velar por sus intereses en el exterior, la Secretaría de Estado de Comercio– han defendido siempre un modelo de ayuda que vincule los intereses del Sur a los nuestros, es decir, que permita ayudarnos ayudando. Es lo que se conoce como la ayuda ligada, que en este caso tiene el aliciente (al menos teórico) de promover la hasta hace poco escasa internacionalización de la empresa española. Los defensores del FAD afirman también que la ayuda reduciría en parte su apoyo público si la desligásemos completamente de nuestros intereses comerciales.

En el otro extremo se sitúan los que piensan que el objetivo último de la cooperación para el desarrollo es la erradicación de la pobreza, por lo que hay que prescindir de cualquier instrumento que no demuestre con claridad su contribución a este fin. Y en el FAD es difícil de demostrar.

Repasemos rápidamente las principales críticas que ha recibido el FAD durante los últimos años¹:

* Departamento de Estudios de Internón Oxfam.

1. Estas carencias, junto con propuestas para subsanarlas, están desarrolladas en (Internón:1999).

- Un crédito concesional ligado está, por definición, poco orientado geográfica y sectorialmente a la erradicación de la pobreza. Los sectores más susceptibles de recibir bienes y servicios españoles —normalmente infraestructura y equipamiento— no son los sectores sociales básicos. Por otro lado, no interesa prestar dinero a aquellos países cuya situación social y económica es tan lastimosa que difícilmente podrán devolvernos el crédito en el futuro.
- En la identificación de los proyectos FAD no se consideran indicadores *ex ante* sobre su impacto en el desarrollo o la sostenibilidad medioambiental.
- El FAD ha funcionado ajeno al resto de instrumentos de la Cooperación Española, en especial a los programas y proyectos de la cooperación oficial no reembolsable. Las consecuencias de esta independencia afectan tanto a la planificación -que se realiza por separado- como a la evaluación, que hasta el día de hoy todavía no se hace.
- Desconocemos el impacto que el FAD puede haber tenido en el desarrollo de los países donde ha estado presente, así como su contribución a la promoción de las exportaciones y la economía españolas.
- El proceso de identificación, aprobación y ejecución de un proyecto FAD ha sido tradicionalmente opaco.

Pese a todo, no cabe duda de que la situación ha mejorado en el último lustro. Empujados en gran parte por una legislación internacional más restrictiva (el llamado Paquete de Helsinki), pero también por el esfuerzo sincero de ciertos sectores del Ministerio de Economía, los créditos del FAD han ido destinados cada vez con más frecuencia a proyectos de carácter social (que no básico) como educación y salud. Asimismo, se ha logrado una mayor transparencia en la concesión de los proyectos, abriendo muchos de ellos a un proceso limpio de licitación pública. Por último, se ha abierto una línea de financiación (L-500) para la identificación, seguimiento y evaluación de los proyectos, que hace esperar un mayor conocimiento sobre el impacto de este instrumento.

En teoría un buen sistema de ayuda al desarrollo no tendría por qué verse obligado a renunciar al crédito concesional como instrumento. Más allá de las meras consideraciones comerciales, estos proyectos juegan un papel relevante en el desarrollo de algunos países, en especial de aquellos que precisan de una infraestructura económica y social básica para lanzar sus procesos de desarrollo. La práctica, sin embargo, nos muestra un grado de distorsión inaceptable a la hora de identificar, ejecutar y evaluar los créditos FAD. Pese a los avances descritos, este programa sufre las mismas carencias básicas que hemos criticado desde su creación, y no parece que el futuro vaya a depararnos nada mucho mejor.

La pregunta es, entonces, si no ha llegado la hora de aceptar que la teoría es incompatible con la práctica (al menos con *esta* práctica de la Administración española), y defender por tanto la desaparición del FAD como instrumento de la Cooperación Española. O, dicho de otro modo, ¿qué condiciones deben darse para justificar la permanencia del instrumento desde el punto de vista de la erradicación de la pobreza (enfoque incuestionable de cualquier instrumento de cooperación). Si hay un momento para plantear esta cuestión es ahora que la pasada legislatura nos dejó sin Plan Director, lo que permite aún plantear mejoras para el próximo cuatrienio.

Naturalmente, no somos los primeros en hacernos estas preguntas. Los créditos concesionales, en sus diferentes acepciones, han sido objeto de debate en muchos de los países donantes. Todavía hoy el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE mantiene abierto un debate intergubernamental (con poco éxito, todo hay que decirlo) acerca del impacto de la ayuda ligada y la posibilidad de reducir sus niveles en el conjunto de países donantes. Pero uno de los casos más significativos, que puede aportar elementos interesantes al debate español, es el del FAD inglés, el Aid and Trade Provision (ATP). El ATP —que supuso entre 1990 y 1996 una media del 5 al 9% de la AOD bilateral— fue objeto de una intensa discusión a lo largo de la década de los noventa, desembocando en la desaparición formal del instrumento en 1997, tras la publicación del Libro Blanco británico sobre Desarrollo Internacional.

De todo este debate quisiéramos destacar especialmente dos trabajos en los que basaremos muchas de las conclusiones del artículo. El primero de ellos es un estudio de Oliver Morrissey de 1990 para la Universidad de Nottingham (Morrissey:1990) que evalúa el funcionamiento del ATP durante los diez años anteriores. El segundo es un informe de evaluación de ocho proyectos financiados por el ATP, que fue elaborado y publicado en 1991 por el Departamento de Evaluación (Donaldson/Currie:1991) de la Overseas Development Administration (ODA), entonces agencia oficial de cooperación británica. Conviene realizar una salvedad importante respecto de estos trabajos: ambos fueron realizados con anterioridad a la adopción por el CAD del Consenso de Helsinki, lo que influye en la orientación geográfica y sectorial de los proyectos. Algunos de los sectores y países a los que se destinaron entonces esos créditos no serían aceptados ahora por el CAD. No obstante, consideramos que ninguno de ellos está muy alejado de lo que aún hoy es la orientación básica de este tipo de programas: proyectos de infraestructura, en países interesantes para el sector exportador del donante y en donde el factor equipamiento y gasto en origen tienen un peso determinante.

Las conclusiones de ambos trabajos son mucho más amplias de lo que aquí podemos explicar, pero quisiéramos destacar los aspectos más relevantes para el debate español:

- La **identificación, aprobación y adjudicación** de cada proyecto caía bajo la responsabilidad del Departamento de Comercio e Industria (DTI), que respondía así a las propuestas elaboradas por el país receptor del crédito (más o menos empujadas por la empresa británica potencialmente adjudicataria). En sólo dos de los ocho proyectos evaluados por Donaldson/Currie la ODA estuvo activamente involucrada en la identificación del proyecto en base a criterios de desarrollo. El estudio destaca también la carencia de evaluaciones previas sobre tecnologías adecuadas, eficacia del gasto o prioridad para las necesidades del país receptor.

A este respecto, Morrissey señala que “no es posible demostrar que los créditos ATP han sido adjudicados a empresas que cumplían criterios de desarrollo (...). Resulta más fácil demostrar que algunas, en especial ciertos sectores, no los cumplían” (Morrissey: 1990, pág. 20). Lo curioso es que en ninguno del total de proyectos evaluados se especificaron objetivos relativos a la reducción de la pobreza o la sostenibilidad medioambiental y en tan solo uno la ODA hizo un esfuerzo por tratar de influir esta identificación, ya sea por dejación de funciones o por las dificultades que el DTI le imponía.

Morrissey destaca también la excesiva concentración de los proyectos en un grupo pequeño de empresas. En el período 1978-86, once empresas se llevaron el 77% del ATP (MacQuaide y Toye: 1986).

- En cuanto a la **implementación y seguimiento** de los proyectos, el estudio de Donaldson/Currie señala que todos menos uno de los ocho que evaluaron se implementaron correctamente. En gran medida, este resultado se debe a la naturaleza sectorial de los proyectos (infraestructura y equipamiento, fundamentalmente), por lo que consideran que un seguimiento detallado habría mostrado elementos menos positivos acerca de la idoneidad de la aplicación (capacitación local y transferencia tecnológica, por ejemplo). El seguimiento realizado fue escaso y poco adecuado. La mayor parte de las veces se puso en manos de consultoras externas sospechosas de connivencia con las empresas adjudicatarias (lo que quedó demostrado en dos de los proyectos de Donaldson/Currie).
- Uno de los puntos clave para evaluar la adecuación del crédito concesional a programas de ayuda es su **impacto en la lucha contra la**

pobreza. Tras analizar la experiencia del ATP en los diez años previos, Morrissey concluye que “hay un número de razones por las que el ATP tiene menos posibilidades que otros instrumentos de la ayuda para lograr objetivos de desarrollo(...): se orienta a países pobres relativamente avanzados, que tienen acceso a créditos comerciales y las garantías necesarias para financiar la parte de cada crédito que no es ATP². En segundo lugar, está diseñado para financiar bienes de capital y no proyectos de desarrollo. Tercero, las presiones de las empresas por reducir los plazos de adjudicación reducen la posibilidad de la ODA de analizar el impacto potencial del proyecto sobre el desarrollo.” (Morrissey:1990, pág. 24). Más adelante explica porqué las consideraciones comerciales han sido definitivas para anular la orientación al desarrollo de los proyectos, y describe una serie de ellos en India, Senegal y Guinea Bissau en los que queda demostrado el fracaso de la intervención en términos de desarrollo.

Donaldson/Currie señalan que el primer problema es medir el impacto del ATP sobre el desarrollo en términos de crecimiento económico, pero, que incluso de esta forma, los resultados no permiten triunfalismos. En cinco de los ocho proyectos existían alternativas técnicas más adecuadas económicamente. También hacen una valoración del impacto institucional (negativo en seis de los ocho proyectos) y la capacitación del personal local (que no ha sido suficiente para considerar que haya habido transferencia tecnológica real).

Evaluando estos proyectos según los criterios del ODA, se puede decir que sólo dos de ellos han aprobado, aunque sin resultados brillantes; cinco alcanzaron algunos objetivos, pero su resultado es insatisfactorio; y uno fue un completo fracaso. Igual que Morrissey, Donaldson/Currie concluyen: “En cuanto a su impacto sobre los países en desarrollo, estos proyectos ATP son menos exitosos que otros proyectos de cooperación bilaterales (...)”.

- Finalmente, quisiéramos señalar algunos aspectos sobre el **impacto de los ATP en la economía inglesa**. Ambos estudios coinciden en que este tipo de proyectos supone importantes beneficios para las empresas adjudicatarias. Morrissey llega a decir que “como instrumento diseñado para incrementar los beneficios económicos y comerciales de la ayuda, puede decirse que el ATP ha logrado sus objetivos”. Según sus datos, si hacemos un cálculo medio del período 1976-84, más de 14.000 puestos de trabajo podrían haberse perdido de no ser por los proyectos ATP. Donaldson/Currie se expresan en términos parecidos, aunque con resultados menos claros.

2. Referencia a los créditos mixtos, que en el caso español tienen el formato FAD-CARI.

Sin embargo, ambos estudios coinciden también en que estos datos esconden una realidad mucho más crítica con el instrumento desde el punto de vista de los intereses británicos: en primer lugar, un análisis serio del impacto del ATP en la economía inglesa debe realizarse en términos de coste de oportunidad, es decir, ¿cuál habría sido el coste más eficiente de crear esos miles de puestos de trabajo? Segundo, la concentración del ATP ha tenido un doble efecto pernicioso en el tejido empresarial británico: ha permitido permanecer en el mercado a empresas ineficientes cuya competitividad no ha mejorado con la competencia abierta y, lo que es peor, esta concentración ha provocado un efecto de desplazamiento de otras empresas que se han retraído de invertir en estos países. Tercero, el contribuyente británico ha pagado más por proyectos peores, ya que la evaluación ha demostrado que en ninguno de los casos ha habido una revisión de las condiciones del contrato planteado por las compañías. Por último, el ATP ha sido un fracaso en cuanto a la permanencia de las empresas en los países receptores tras la ejecución del proyecto; Tan sólo algunos de ellos han exigido mantenimiento y ventas post-servicio, y sólo ha podido demostrarse mayor internacionalización de la empresa en tres de los ocho casos. De nuevo hay que referirse aquí al coste de oportunidad.

Tras analizar todos los elementos aportados por estas y otras evaluaciones, y tras saltar a la luz pública algunos casos especialmente sangrantes de distorsión de la ayuda en base al ATP (exportación de armas a Indonesia y la construcción de la presa de Pergaun en Malasia), el Gobierno británico decidió en 1997 dar por finalizado este programa. El Libro Blanco con el que el nuevo Gobierno laborista explicó su programa en materia de cooperación para el desarrollo decía así: "(...) El ATP no tiene la eliminación de la pobreza como su objetivo principal; no se aceptará ninguna otra petición en relación a este programa, porque a partir de ahora queda formalmente clausurado" (DFID: 1997).

Morrissey, basándose en una frase posterior del mismo Libro Blanco, en la que aún se deja la puerta abierta a la concesión de créditos mixtos, ponía en duda la sinceridad de intenciones del Gobierno laborista, y llamaba a estar muy atentos a la evolución de este instrumento en la cooperación británica (Morrissey:1998). Pese a todo, el ATP como lo conocimos ha desaparecido, y esta decisión se ha tomado en base a las consideraciones que ya hemos explicado. Los créditos que se otorguen a partir de ahora estarán sujetos a las mismas condiciones que cualquier otro instrumento de la ayuda, y enmarcados todos por los programas país que ya desarrolla el DFID inglés.

¿Qué puede aportar toda esta experiencia al debate español? Si analizamos el FAD con un poco de detenimiento, veremos que cae en todos y cada uno de

los defectos descritos en la evaluación del ATP: países receptores menos pobres, identificaciones en base a intereses comerciales, falta de transparencia y seguimiento, concentración de los proyectos en pocas empresas adjudicatarias, escasa internacionalización de éstas, etc. Queda por ver hasta qué punto el FAD ha tenido un impacto positivo sobre los países receptores y sobre la economía española. Conocemos y hemos publicado casos cuyas características apuntan a un impacto dudoso, pero sólo sabremos el alcance real del FAD si se realiza una evaluación en profundidad de este instrumento, como ya se está haciendo con otras partidas de la Cooperación Española. Decíamos al principio de este artículo que el Ministerio de Economía ya cuenta con una partida específica destinada a estas evaluaciones, pero no nos consta que haya habido ninguna hasta ahora³.

La justificación de la permanencia del FAD en el sistema español de ayuda al desarrollo no puede basarse en la intuición que unos u otros (sean empresas, gobierno u ONG) podemos tener sobre su impacto. Lo menos que la Administración española debe ofrecer a sus contribuyentes es una explicación pormenorizada del impacto que los programas tienen en el desarrollo de los países del Sur, así como los cambios que deben darse para que esta situación mejore. Si no es así, no tendremos más remedio que fiarnos de nuestra propia intuición y de los pocos datos que ahora tenemos, y pedir formalmente la desaparición de este instrumento de la AOD española.

Referencias:

- Department for International Development (DFID): *White Paper on International Development*. Londres, 1997. Se puede encontrar una referencia electrónica de este texto en (www.dfid.gov.uk).
- Donaldson, David y Currie, Jane: *ATP Synthesis Evaluation Study*. ODA. Londres, 1991. Se puede encontrar una referencia electrónica de este texto en (www.dfid.gov.uk).
- Intermon: *El FAD. Propuestas para un reglamento coherente con los objetivos de la Ley de Cooperación* (Madrid, 1999) (www.intermon.org).
- Morrissey, Oliver: *A Decade of Mixed Credits: An Evaluation of the Aid and Trade Provision*. CREDIT Research Paper, Univ. of Nottingham. 1990.
- Morrissey, Oliver: *ATP is dead: Long live Mixed Credits*. Journal of International Development, nº10. 1998.

3. Así lo explica el artículo sobre la evolución del FAD en 1999: Boletín Económico del ICE nº 2647.

OTRAS SECCIONES

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

La evaluación de la ayuda: éxitos y fracasos

Assessing Aid: What works, what doesn't, and why. Por el Banco Mundial, Traducción de Mundi Prensa, México, 1999. 174 páginas.

Recientemente ha sido traducida al castellano la "Evaluación de la ayuda al desarrollo. Análisis de los éxitos y fracasos", libro que originariamente fue publicado en inglés en 1998 por el Banco Mundial con el título: "*Assessing Aid: What works, what doesn't, and why*".

La traducción de este libro aparece en un momento muy oportuno ya que, desde hace algunos años, los principales donantes internacionales se están cuestionando el papel de la ayuda al desarrollo y de su eficacia. A pesar del progreso que se ha hecho en los últimos 50 años en cuanto a la reducción de la pobreza, ésta sigue siendo la gran asignatura pendiente y uno de los grandes objetivos a cumplir por los países desarrollados. Este hecho, unido al fuerte descenso de la ayuda externa por parte de los países donantes en los años 90 se ha traducido en una necesaria redefinición del papel de la asistencia conforme a una nueva forma de entender el desarrollo.

En torno a estas ideas, se sitúa este libro que intenta dar respuesta a la pregunta de cómo puede ser más eficaz la asistencia para el desarrollo en la reducción de la pobreza, a partir del análisis de una serie de casos prácticos y estudios de proyectos, financiados por el Banco Mundial sobre la efectividad de la ayuda externa. Dos son los objetivos que la investigación trata de alcanzar; por un lado, persuadir a los países desarrollados, ahora que el volumen de ayuda se está reduciendo, para que continúen aportando ayuda y para que tomen una postura activa en la cooperación para el desarrollo, y por otro lado, difundir aquellos resultados y experiencias que sean novedosos.

Las conclusiones de este estudio giran en torno a dos temas claves. En primer lugar, para que la ayuda sea efectiva es necesaria una programación oportuna que ayude a los países a mejorar sus políticas e instituciones y, en segundo lugar, lograr la combinación correcta de dinero e ideas, ya que el dinero tiene mayor impacto en aquellos países de bajos ingresos y con una administración sana, motivo por el cual los países donantes han de buscar nuevos instrumentos para apoyar el desarrollo en ambientes distorsionados.

Estas reflexiones son desarrolladas a lo largo de cinco capítulos y una introducción en la que a modo de presentación se lleva a cabo una síntesis de los cambios de actitudes, puntos de vista etc. que supone para la comunidad internacional un nuevo planteamiento de la ayuda externa y las consecuentes reformas que han de ser llevadas a cabo en las políticas si se desea lograr una ayuda más efectiva que incida en la reducción de la pobreza.

Varias son las reformas que se recomiendan en el libro. La primera de ellas, que se explica en el *capítulo 1*, hace referencia, en contra de lo que había sucedido hasta principios de los años 90, a que la ayuda sea asignada con base a la pobreza y la administración económica, ya que la efectividad de la ayuda depende más bien de las instituciones y políticas de los países receptores.

Para lograr un crecimiento a largo plazo y una reducción de la pobreza, se ha demostrado que ha de existir ambientes macroeconómicos estables, regímenes de comercio abierto y derechos de la propiedad protegidos, acompañado de burocracias públicas eficientes que puedan promover la educación, salud y demás servicios públicos.

A pesar de esta recomendación, en ningún momento se dice que el financiamiento debe ir únicamente a países bien administrados. En los casos en los que las instituciones y políticas sean débiles, los países donantes han de promover el cambio en los sistemas de los distintos sectores mediante instrumentos y mecanismos novedosos que apoyen el desarrollo.

Así se explica en el capítulo final en el que se presentan cuatro estudios de caso de ayuda externa efectiva bajo condiciones difíciles: Vietnam, con el ajuste sin préstamos; el apoyo a la descentralización educativa en el Salvador, Pakistán y Brasil; la innovación en el financiamiento al sector salud en Camerún; y la iniciativa de mantenimiento a caminos en África.

Otra posible reforma es explicada en el *capítulo 2*, en el que se analiza la relación entre ayuda y reforma política en los niveles macroeconómico y sectorial. La experiencia ha demostrado que no solamente ha de destinarse dinero, si no que la ayuda externa debe promover políticas acertadas y ayudar a desarrollar instituciones. El financiamiento donado con fuertes condiciones pero sin un liderazgo nacional fuerte, comprometido y sin el apoyo político, normalmente no produce cambios duraderos. Continuando con este debate, en el *capítulo 4* se mantiene que, además, una ayuda externa bien diseñada puede apoyar las instituciones públicas efectivas por medio del aprendizaje que resulta de experiencias, y la difusión de nuevas ideas. Por esto, la principal tarea de los proyectos debe ser apoyar la reforma de instituciones sectoriales

y políticas eficaces que mejoren los servicios públicos. Las evaluaciones objetivas de los resultados en aquellos proyectos que sean innovadores, son vitales, al igual que lo es la difusión de las nuevas informaciones.

Finalmente, en el capítulo 3 se presenta otra de las conclusiones. La experiencia ha demostrado que la ayuda es fungible en la mayor parte de los casos, es decir, lo que se ve no es exactamente lo que se obtiene, razón por la cuál para medir el efecto de la ayuda aportada, los donantes han de fijarse en las asignaciones globales, y especialmente, en la eficacia del gasto público. En resumen, no basta con la sola asignación de gastos, la calidad del gasto público es tan importante como la cantidad para garantizar el éxito.

El contenido de los capítulos se completa con una serie de interesantes gráficos, tablas de datos, definiciones, conceptos y puntos de vista de otros organismos internacionales. Además se ofrece una serie de anexos en los que se proporcionan detalles técnicos basados en los artículos de investigación de algunos de los resultados que aparecen en el informe.

Para concluir hay que decir que este tipo de análisis críticos respecto a la actuación de los países donantes son útiles y procuran un mejor entendimiento del desarrollo, lo cual es muy necesario si se desea lograr una maximización de la ayuda. Aunque todavía son pasos tímidos que están lejos de alcanzarse hay que ser optimistas al ver que las propias agencias de donantes se ven en la obligación de generar un cambio en sus actitudes y estructuras que sea mas coherente con los objetivos formulados.

Raquel Álvarez Flores

Gender, Informality and Poverty: A Global.

Gender bias in female informal employment and incomes in developing countries.

Versión borrador del estudio del Banco Mundial, *Poverty Reduction and Economic Management Department* con WIEGO. Por S.V. Sethuraman. El estudio fue dirigido por Deepa Narayan, especialista del Grupo de Trabajo de Reducción de Pobreza del Banco Mundial. Ginebra. Octubre 1998.

El libro analiza desde la caracterización del empleo informal las diferentes tendencias del empleo femenino, haciendo especial énfasis en la relación entre informalidad y género y la discriminación de las mujeres en el mercado laboral.

La globalización ha ido acompañada de la informalización en el empleo: la industrialización a partir de las exportaciones, la transferencia de plantas de procesamiento industrial a países en vías de desarrollo (maquilas) a través de las multinacionales, las empresas nacionales con sus políticas de “*putting out system*”, la subcontratación de pequeñas empresas e incluso trabajo individual en casa contribuyen a la precariedad laboral y a la feminización de la pobreza. Hoy, la mayor parte de los hogares más pobres están encabezados por mujeres y, en consecuencia, éstas perciben los ingresos más bajos, coincidiendo con una sobre representación de éstas en el sector informal.

La mayor parte del empleo en sociedades subdesarrolladas se realiza a través de mecanismos informales, no se produce un acceso libre al mercado, la producción y la distribución de bienes y servicios tiene lugar fuera del sistema, produciéndose actividades a pequeña escala por que resulta más rentable y por que no encuentran trabajo asalariado como veremos más adelante.

Las mujeres de los hogares más pobres, participan en mayor medida que los hombres de la fuerza laboral, en consecuencia los hogares encabezados por mujeres tienden a estar por debajo del umbral de la pobreza. En el África Subsahariana se percibe una relación entre pobreza y tipo de empleo, y en algunas ciudades del África francófona, una gran proporción de trabajadores por cuenta propia marginales y trabajadores irregulares pertenecen a los hogares más pobres. En África se ha producido un importante descenso del empleo formal, creciendo las diferencias entre empleados de un sector y de otro, además de la consiguiente feminización. La incidencia de la pobreza es mayor en hogares encabezados por mujeres entre las que se encuentran entre trabajadoras por cuenta propia con poco capital.

El autor apunta un incremento de la participación femenina en la fuerza laboral, y en concreto, se refiere a la formación y composición del sector informal en los países en vías de desarrollo, el cual se explica fundamentalmente a través del descenso en los ingresos y del incremento de los niveles de pobreza. En algunos casos va aparejado de una mejora en la formación de las mujeres, así como de las consecuencias de las migraciones del campo a la ciudad. Se produce pues, una incorporación de la mujer al mercado laboral, en este caso, al mercado laboral informal puesto que el mercado laboral formal no puede absorber tanta demanda de empleo.

En el libro se perfila una de las principales razones para que las mujeres entren a formar parte del sector informal como el sentimiento de responsabilidad de aprovisionamiento de las necesidades básicas de supervivencia, esto es en definitiva, comida y bebida para los hijos y otros miembros de la familia. Además se recogen otras razones, como la rápida urbanización, el incremento del sector, el fácil acceso y la relativa posibilidad de compatibilizar esta inserción en el mercado laboral informal con las tradicionales tareas domésticas. Atendiendo a la contribución de estos ingresos a la reducción de la pobreza, para el autor, hay que diferenciar si se trata de ingresos provenientes de mujeres cabeza de hogar o no, siendo en el primer tipo de casos cuando ésta aportación o incidencia en la reducción de la pobreza es más palpable.

A pesar de estos mecanismos existen diferentes condicionantes que incrementan la inestabilidad laboral de este tipo de empleos, cabe mencionar aspectos ya clásicos pero no por ello inciertos como las altas tasas de interés en los créditos, la amenaza para los comerciantes/ empresarios tradicionales, el aumento de la renta y la mejora de los terrenos que benefician la urbanización de determinadas zonas, desplazando las unidades de la economía informal a la periferia, la competencia con el sector formal y las normales crisis y deficiencias de los mercados (incremento de precios, descenso de salarios, procesos inflacionarios...). En este sentido la traslación del trabajo agrícola hacia el no agrícola, localizado en manufacturas, comercio y servicios, y en el caso de las mujeres en el sector servicios agudiza las condiciones de informalidad, ya que en la mayor parte de las veces el trabajo es por cuenta propia. La escasa participación de la mujer en sectores como la minería, transportes u otros del ámbito formal la ligan aún más a los mecanismos informales. Este incremento de la participación de la mujer no implica la mejora de las condiciones laborales, el trabajo asalariado del sector informal pertenece a la economía sumergida, lo que implica incumplimiento de la normativa laboral vigente en el país en que se desarrolle y de los derechos y deberes de las trabajadoras.

Las cifras muestran cómo a pesar de que las mujeres han conseguido acceso al trabajo asalariado, éste se realiza en la economía informal, pocas han tenido la posibilidad de acceder a un empleo del sector formal. Algunas de las causas son la incorporación de nuevas tecnologías (la mujer, en muchos de los casos, carece de formación y capacitación para lograr un adecuado uso adaptado a los procesos de producción), discriminación ocupacional (las mujeres realizan trabajos peor pagados que los hombres), presión sindical (los sindicatos están mayoritariamente controlados por hombres), vulnerabilidad de la mujer en términos generales (emplear a mujeres lleva aparejado costes de maternidad, cobertura social...), la temporalidad de los empleos (son las primeras en ser despedidas), etc.

El estudio concluye reconociendo la importancia de la mejora de acceso al crédito para las mujeres, aunque esto resulta insuficiente si atendemos a razones de equidad y disminución de la pobreza, así los programas deberían incorporar otras mejoras de acceso a otros recursos y oportunidades, tales como la capacitación y educación de las mujeres.

Cecilia Carballo de la Riva

Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda

Por Ugo Pipitone
IUDC-Los Libros de la Catarata
Madrid 2000

“La magia del cambio de siglo” es para Ugo Pipitone el comienzo de una reflexión profunda acerca de los grandes cambios que acechan al mundo en esta época de aceleración histórica. Cambios sociales, políticos y económicos en los países más ricos como en los que aún se encuentran en el camino del desarrollo.

Las reflexiones del autor, del Centro de Investigación y Docencia Económicas de México, se dirigen especialmente a cuatro áreas: la primera de ellas es la forma de los Estados modernos. El regionalismo amenaza con romper la forma tradicional del Estado nacional como centro decisivo de la vida política. La única solución viable, según el autor, será “la formación de estructuras políticas regionales capaces de asegurar un control autocentrado sobre espacios superiores a la nación tradicional e inferiores respecto al entero planeta... integrando globalización e integración”. En relación con este tema, se pregunta Pipitone si el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, vigente desde 1994, puede ser un inicio en un proceso similar al europeo, que acabe en una integración más amplia. El futuro desarrollo de este proceso dependerá entonces de la capacidad de los tres países implicados, Canadá, Estados Unidos y México, de hacer frente a los retos económicos y tecnológicos de las otras dos áreas que jugarán un papel importante en la economía, Europa y Asia, y de llevar a cabo un cambio estructural que permita una modernización acelerada de la economía mexicana. En cualquier caso, es de suma importancia que los tres países consideren, por primera vez en la historia, que el bienestar y la competitividad pasen por la cooperación regional. Asia y Europa, por su parte, deberán hacer frente a sus propios retos: la consolidación y estabilización democrática, una mayor cooperación regional y el reequilibrio de fuerzas entre China y Japón para la primera, y el desempleo y las relaciones con el Norte de África y la Europa del Este para la segunda.

En el otro lado de la balanza se encuentran los países que todavía luchan por su desarrollo, y que en cierta manera representan la desintegración dentro de la integración general mundial. Dada la complejidad de la realidad a la que han de hacer frente, es imposible buscar una fórmula única y mágica para salir del atraso. En América Latina se ha dado frecuentemente la fórmula de intentar construir los pisos altos sin pasar por los cimientos, y sin lograr romper el

círculo vicioso que entretejen pobreza, fanatismos políticos, criminalidad organizada, deterioro del Estado, política-espectáculo y promesa de milagros en forma de líder carismático. La democratización de los últimos años, generalizada en el continente, junto con las condiciones macroeconómicas actuales, hacen esperar que pueda por fin romperse el maleficio del atraso.

Tres países, “tres estampas”, ilustran la visión del subdesarrollo de este investigador, que vive desde dentro, desde México, este fenómeno: un país desesperanzado, Venezuela, que asiste al paso del “ciclón Chávez”; Colombia, que se desangra entre la guerrilla, los paramilitares, el narcotráfico, la pobreza y la ineficacia de la política, e Indonesia, “modernidad de escaparate” y olla a presión a punto de estallar (en algunos casos ha estallado ya...) en conflictos étnicos, religiosos y económicos. A estos países, como a los demás, pueden referirse los “siete caminos para salir del subdesarrollo” que analiza el autor a continuación.

Por último pasa revista Pipitone a los cambios en la izquierda en un momento de “capitalismo universal” frente al cual no hay sustitutos posibles, según él, pero al que hay que seguir “humanizando”. En un momento de crisis de pensamiento, la izquierda se sume en el desconcierto en Europa, en la tentación de retorno a políticas ya derrotadas en América Latina, donde está resultando difícil renovar ideas. La izquierda ha perdido en cierta medida su voluntad de cambio, frente a una derecha progresista encaramada en el progreso tecnológico. A juicio de Pipitone, es necesario, en un mundo como el de hoy, que la izquierda renueve sus planteamientos ideológicos para volver a adecuarse a las expectativas de los interlocutores sociales.

Estas son las reflexiones que recoge un pensador como Pipitone en un “presente acelerado”.

Elena Pérez-Villanueva del Caz

La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda

Por J.A. ALONSO, J.A. y P. MOSLEY, P. (eds.)
Madrid, 1999 CIVITAS/ICEI/UIMP.

Si la trayectoria de la cooperación española es relativamente corta, el acervo de pensamiento y obra escrita en torno a ella es todavía más reciente. Tras las movilizaciones del 0,7% en otoño de 1994, surgía en España una primera generación de obras sobre cooperación para el desarrollo. Se trataba de textos más bien descriptivos, incluso enciclopédicos, que pretendían aclarar conceptos y construir una visión general.

A finales de la década de los años 90 la literatura de la cooperación española parece haber entrado en una fase más reflexiva y analítica, con la publicación, por ejemplo, de las primeras evaluaciones de la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) de la Secretaría de Estado de Cooperación y para Iberoamérica (SECIPI) o el lanzamiento de *la Revista Española de Desarrollo y Cooperación* por parte del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM). En este contexto, la obra de J.A. Alonso y P. Mosley aporta un esfuerzo de **reflexión crítica sin precedente** en la corta literatura de la cooperación española. El libro asume como punto de partida la actual crisis del sistema internacional de ayuda y transita a lo largo de preguntas ineludibles: ¿Ha sido la ayuda eficaz para combatir la pobreza y para promover el desarrollo de los pueblos más pobres? ¿En qué condiciones mejora la ayuda su impacto sobre los beneficiarios? ¿Cómo evaluar el efecto de la ayuda?.

La contribución del libro resulta **singular** no sólo por asumir tal punto de arranque, sino también por las mimbres que lo componen. El libro es fruto de un seminario de cooperación para el desarrollo celebrado en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP), celebrado en julio de 1998. Los diferentes capítulos recogen las ponencias de un relevante grupo de investigadores internacionales de primera fila, que pusieron sobre la mesa el estado de sus trabajos. El seminario además acogió la presentación pública del modelo oficial de evaluación de la ayuda española, a cargo de la OPE y se vertebró de acuerdo a un enfoque equilibrado entre las dos esferas, micro y macro, en las que se desenvuelven los esfuerzos de la ayuda.

En lo relativo a su **contenido**, el libro se estructura en dos partes claramente diferenciadas: la primera dedicada a los estudios internacionales sobre la cooperación para el desarrollo y la segunda centrada en el caso específico español. En el primer capítulo Mosley defiende la necesidad de adaptar los méto-

dos de evaluación, en función del propósito que persiga, el tipo de usuario y el sector del proyecto. Esta pauta le sirve para ofrecer un catálogo de metodologías y un valioso conjunto de referencias bibliográficas recopiladas a lo largo de tres décadas de estudio, si bien el autor muestra una inclinación hacia las experiencias que usan métodos más “formales” de evaluación. En segundo lugar, Alonso acomete un repaso histórico de la tradición de estudios empíricos sobre el impacto agregado de la ayuda, deteniéndose especialmente en las investigaciones que han inspirado la política del Banco Mundial de selectividad de la ayuda hacia los países con entornos de políticas económicas adecuadas. El autor hace una crítica argumentada de esa posición y ofrece investigaciones y reflexiones alternativas. White explora una vía paralela, centrándose en el debate sobre la eficacia de la ayuda, en función no solo de su capacidad para impulsar el crecimiento económico, sino también para reducir la pobreza, integrar las perspectivas de género y ambiental y mejorar la gobernabilidad. El trabajo finaliza con una reflexión sobre el futuro de la ayuda y unas propuestas de cambio. Para Biekart la creciente orientación de los proyectos de desarrollo al fortalecimiento de la sociedad civil y las relaciones que se mantienen en la cadena de la ayuda (entre donantes, ONG del Norte, ONG del Sur y organizaciones de base) plantean desafíos a la hora de evaluar el impacto de los proyectos de las ONG, lo que le lleva a esbozar un nuevo marco de evaluación de proyectos. La primera parte se cierra con un trabajo de Ridell, en el que cuestiona la asociación automática que se suele hacer entre evaluación e impacto y revisa el cuerpo existente de estudios sobre evaluación de proyectos de ONG a nivel internacional, deteniéndose en las metodologías empleadas, así como en sus conclusiones.

El segundo bloque constituye un monográfico sobre el caso español. Su interés reside en la posibilidad de conocer de cerca el proceso de gestación del modelo oficial de la cooperación española, de mano del equipo del IUDC que participó en su diseño (Gudiño, Soletto y Toledano). La visión institucional corre a cargo de Montalbán (ex director de la OPE) y Villalonga (Secretario de Estado de cooperación). La sección se cierra con las aportaciones de dos investigadores nacionales. Haciendo uso de modelos de distribución aplicada, Sánchez Alcázar muestra cómo la ayuda española a Latinoamérica en el periodo 1988-93 estuvo fuertemente influida por intereses comerciales. Los primeros pasos de la evaluación en las ONG españolas son analizados por Christian Freres, recogiendo algunas experiencias emergentes.

En definitiva, la obra editada por Alonso y Mosley respira ese espíritu de cuestionamiento y efervescencia de argumentos y propuestas, que poseen las obras que nos hacen pensar, arrojando nueva luz sobre las viejas contradicciones que pesan sobre la cooperación para el desarrollo.

Antonio Rodríguez-Carmona

PUBLICACIONES DEL IUDC

Serie "Desarrollo y Cooperación"

Coediciones IUDC - Los Libros de La Catarata

- DE LEÓN, Omar: *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano*. IUDC-Los Libros de La Catarata, Madrid, 1996.
- GÓMEZ GIL, Carlos: *El Comercio de la Ayuda al Desarrollo*. IUDC-Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad de Getafe-Los Libros de la Catarata, 1996.
- PÉREZ-SOBA, Ignacio: *La juventud española y la cooperación para el desarrollo*. Consejo de la Juventud-IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997.
- PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina: entre el desarrollo y la frustración*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997.
- MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio: *Islam y democracia en el mundo que viene*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1998.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón (coord.): *Cooperación Descentralizada ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1998.
- VILLENA, Miguel Ángel: *Espanoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la antigua Yugoslavia*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1998.
- TAIBO, Carlos: *Las transiciones en Europa Central y oriental. ¿Copias de papel carbón?* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1998.
- SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel (coords.): *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1988.
- GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar (eds.): *La controversia del desarrollo. Críticos desde la antropología*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1999.
- ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1999.
- MORA, Luis M^a. y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África subsahariana*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1999.
- LÓPEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa (coords.): *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1999.
- PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionales*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1999.
- PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas subdesarrolladas e izquierda*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 2000.

Otras publicaciones del IUDC-UCM

- El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos.* IUDC-UCM, CEDEAL, 1997.
- Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores.* IUDC-UCM, CEDEAL, 1997.
- MERLINI y otros: *Productos financieros éticos para la cooperación al desarrollo. La experiencia internacional.* IUDC-UCM, CAJASUR. 1997.

Serie "Documentos de Trabajo"

- LAISECA, Valentín y LÓPEZ MORENO, Luis: *Los instrumentos financieros de la cooperación oficial española.* Madrid, 1994.
- FERNÁNDEZ POYATO, Antonio y SOLETO MARTÍN, Ignacio: *Consideraciones sobre el momento actual de la cooperación española.* Madrid, 1995.
- RIESTRA VALLEJO, Osvaldo: *Cuba-CARICOM: límites y oportunidades para un esquema de cooperación.* Madrid, 1995.
- SERRANO SÁNCHEZ, María Isabel: *Los programas comunitarios de apoyo a la pequeña y mediana empresa de los países en desarrollo: AL-INVEST y MED-INVEST.* Madrid, 1995.
- ALEGRE, Jorge y GUDIÑO, Florencio: *Análisis de los acuerdos económicos de los Tratados Generales de Amistad y Cooperación entre España y los países de América Latina y el Magreb.* Madrid, 1996.
- LÓPEZ MÉNDEZ, Irene y SOTILLO LORENZO, José Ángel: *¿Sirve la condicionalidad para promover el respeto de los derechos humanos?* Madrid, 1996.
- PASANAU TORRAS, Nuria: *La cooperación descentralizada de la UE con los PMNC: los Programas MED.* Madrid, 1996.
- RAMÍREZ CENDRERO, Juan Manuel y PUERTO SANZ, Luis Miguel: *Integración Regional, Integración Hemisférica.* Madrid, 1996.
- HÄMING, Bárbara: *La institucionalización transversal del enfoque de género en las políticas de los países en vías de desarrollo.* Madrid, 1997.



LA SIEMPRE FIEL
Un siglo de relaciones hispanocubanas
(1898-1998)

Joaquín Roy

Desde 1898 la relación entre España y Cuba ha sido muy especial. Ésta se ha mantenido gracias a la emigración española a Cuba después del desastre del 98. El desarrollo de la política exterior española convirtió a América Latina, y muy especialmente a Cuba, en parte de una “política exterior de sustitución”. Con el renacimiento de la democracia española y la normalización de las relaciones exteriores, la relación hispanocubana se ha consolidado y alterado con el cambio del Gobierno en España.



MUJERES Y SOLIDARIDAD
Estrategias de supervivencia en el África
subsahariana

Luis Mª Mora y Verónica Pereyra

Las mujeres constituyen el 70 por ciento de los que viven en la absoluta pobreza: trabajan el 67 por ciento de las horas laborables y obtienen el 10 por ciento de los ingresos totales, poseen menos del 1 por ciento de las propiedades y representan más de dos tercios de los casi mil millones de analfabetos. El libro valora la capacidad que la mujer de esta región tiene de organizarse mediante su participación activa en un proceso que presenta formas múltiples y eficaces de cooperación y solidaridad.



LA CONTROVERSIA DEL DESARROLLO
Críticas desde la antropología

Juan Carlos Gimeno y Pilar Monreal (eds.)

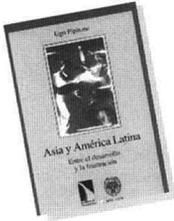
Es una reflexión teórica y un conjunto de casos empíricos desde la antropología del desarrollo. Se enfrenta a temas candentes de las teorías, prácticas e instituciones del desarrollo: participación de la gente, género, flexibilidad productiva, cooperativismo, cultura y etnicidad. Concibe el desarrollo como una actividad y un concepto elaborados a través de relaciones sociales, políticas y económicas definidas históricamente y atravesadas por múltiples desigualdades.



OPINIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO
La respuesta social a las ayudas
internacionales

José María Peredo Pombo (eds.)

La sociedad española ha mostrado una gran solidaridad ante los últimos desastres —provocados por el hombre o por la naturaleza— que han sumido a miles y miles de personas en el dolor y la pobreza extrema. Analizar el grado de conocimiento y compromiso de la opinión pública y su capacidad de influencia sobre las políticas oficiales de ayuda al desarrollo es el objetivo principal de este libro.



ASIA Y AMÉRICA LATINA
Entre el desarrollo y la frustración
Ugo Pipitone

¿Es posible una administración pública capaz de responder a los retos que se le plantean sin una agricultura que haya alcanzado ciertos grados de modernidad? ¿Es posible un comercio exterior que cumpla con determinados objetivos nacionales de largo plazo sin disponer de una organización del Estado adecuada? Este libro intenta sondear estas cuestiones analizando la historia reciente de Asia Oriental y América Latina.



ISLAM Y DEMOCRACIA
EN EL MUNDO QUE VIENE
Emilio Menéndez del Valle

Frente a la percepción generalizada que contraponen Islam y democracia esta obra sostiene que la vinculación entre ambos, aunque complicada, es posible. Democracia, Estado y relaciones internacionales son, analizados a la hora de recordar que otros sistemas culturales, como el occidental, necesitaron siglos para evolucionar.



INTEGRACIÓN Y DESARROLLO
EN CENTROAMÉRICA
Más allá del libre comercio
José Antonio Sanahuja y José Ángel Sotillo
(coords.)

En 1990 los presidentes de la región acordaron reactivar el moribundo Mercado Común Centroamericano (MCCA) creado en los sesenta, y constituir el "Sistema de la Integración Centroamericana" (SICA). A lo largo de este volumen un distinguido grupo de especialistas centroamericanos y europeos examinan críticamente esta etapa del modelo y el posterior relanzamiento del proceso que, con la creación de la "Unión Centroamericana", impulsaron los mismos presidentes centroamericanos.



COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA
¿Un nuevo modelo de relaciones
Norte-Sur?

José Ramón González Parada (coord.)

En los últimos años, uno de los temas que se ha incorporado con mayor intensidad al mundo de la cooperación para el desarrollo ha sido el de la cooperación descentralizada, entendida como aquella que tiene su origen en donantes territoriales descentralizados. Pero, ¿se trata de una formulación alternativa para superar la crisis de la ayuda o es la manifestación del desinterés de los Estados por la cooperación al desarrollo?



EL ENFOQUE DEL MARCO LÓGICO **Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos**

Agencia Noruega de Desarrollo (NORAD)

La necesidad de un manual sobre el enfoque del marco lógico que reuniera las características de ser sencillo, accesible y de buena calidad era ampliamente sentida entre los profesionales españoles implicados en labores de planificación. A menudo, los documentos de planificación son específicos y claros en cuanto a los insumos físicos y financieros, el personal, las actividades y los resultados físicos esperados. Pero frecuentemente falta un análisis adecuado de los objetivos, los grupos financieros y los factores externos que determinan el éxito o el fracaso del proyecto.



PRODUCTOS FINANCIEROS ÉTICOS PARA LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

La experiencia internacional

*Marco Merlini, Edoardo Narduzzi,
José Luis Rhi Sausi y Marco Zupi*

Las experiencias que se describen en este libro ofrecen una amplia gama de alternativas, que promueven una superación del aislamiento y la presunta autosuficiencia de la economía popular en los países en desarrollo, haciendo participar al sector privado, y específicamente al sistema financiero, en su crecimiento y transformación.



EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE AYUDA AL DESARROLLO **Manual para evaluadores y gestores**

Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores (UD-NORAD)

Esta obra proporciona, desde una perspectiva didáctica y eminentemente práctica, toda la información necesaria para llevar a cabo la evaluación de un proyecto de desarrollo, indicando también cómo los resultados de este trabajo pueden contribuir al aprendizaje en la administración de la ayuda.



RELACIONES DE GÉNERO Y DESARROLLO

Hacia la equidad de la cooperación

Irene López y Ana R. Alcalde (coords.)

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la Unión Europea, los principales organismos internacionales de desarrollo y la propia Ley Española de Cooperación han recogido la igualdad de género como objetivo estratégico del desarrollo humano sostenible. De acuerdo con este nuevo enfoque, los análisis y propuestas de este libro abordan distintas dimensiones clave del desarrollo desde experiencias en países de América Latina, África y el Magreb incidiendo en la participación, la democratización, la pobreza y los derechos humanos desde una perspectiva de género.

PROGRAMA DE FORMACIÓN DE POSTGRADO CURSO 2000/01

Títulos Propios de la UCM
Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación
Universidad Complutense de Madrid

MAGISTER UNIVERSITARIO EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Duración: de octubre de 2000 a septiembre del 2001 (550 horas y 50 créditos)
Horarios: de lunes a jueves, de 17:00 a 21:00
Matrícula: 450.000 pts. (Posibilidad de pago en dos plazos)
Plazas: 35
Requisitos: titulación universitaria superior
Inscripción: hasta el 15 de septiembre de 1999.

EXPERTO UNIVERSITARIO EN PROMOCIÓN Y GESTIÓN DE ONG

Duración: de enero a mayo del 2001 (270 horas y 25 créditos)
Horarios: de lunes a jueves de 17:00 a 21:00 h.
Matrícula: 175.000 pts. (Posibilidad de pago en dos plazos)
Plazas: 30
Requisitos: titulación universitaria de grado medio o superior
Inscripción: hasta el 15 de diciembre de 1999.

EXPERTO UNIVERSITARIO EN GESTIÓN DEL CICLO DEL PROYECTO

Duración: de noviembre 2000 a abril del 2001 (256 horas y 25 créditos)
Horarios: de lunes a jueves de 17:00 a 21:00 h.
Matrícula: 220.000 pts. (Posibilidad de pago en dos plazos)
Plazas: 30
Requisitos: titulación universitaria de grado medio o superior
Inscripción: hasta el 13 de octubre de 2000.

DIPLOMA EN COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

Duración: de noviembre 2000 a febrero del 2001 (60 horas y 5 créditos)
Horarios: viernes de 10:00 a 14:00 h.
Matrícula: 40.000 pts.
Plazas: 25
Requisitos: titulación universitaria de grado medio o superior
Inscripción: hasta el 13 de octubre de 2000.

DIPLOMA EN RELACIONES DE GÉNERO Y DESARROLLO

Duración: de octubre a diciembre de 2000 (70 horas y 6 créditos)
Horarios: jueves y viernes, de 17:00 a 21:00 h. y viernes de 10:00 a 14:00 h.
Matrícula: 50.000 pts.
Plazas: 25
Requisitos: titulación universitaria de grado medio o superior
Inscripción: hasta el 15 de septiembre de 2000.

Información: Donoso Cortés 65, 6º D. 28015 Madrid
Tfno: 91-394.64.09 Fax: 91-394.64.14
e-mail: iuducm@eucmax.sim.ucm.es <http://www.ucm.es/info/IUDC>





INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

El Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) es un centro de enseñanza superior, investigación científica y asistencia técnica adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, establecido con el objeto de promover la actividad docente e investigadora en el campo del desarrollo y la cooperación internacional. Se trata del primer Instituto de este tipo establecido en el sistema universitario español.

El IUDC se fundó en 1992 como iniciativa de un equipo pluridisciplinar de profesionales, profesores e investigadores comprometidos con los problemas del desarrollo y las relaciones Norte-Sur, que desde el año 1987 estaba implicado en actividades de formación e investigación en el ámbito de la cooperación internacional y el desarrollo local. La creación del Instituto respondió a tres grandes objetivos: vincular el mundo universitario y profesional desde la perspectiva de la investigación aplicada, insertar en el sistema universitario los cursos de cooperación que se venían llevando a cabo en años anteriores, y contribuir desde la reflexión y el análisis científico a la mejora de las políticas, las estrategias y las metodologías aplicadas en el campo de la cooperación al desarrollo.

Desde sus comienzos el Instituto organiza **cursos de postgrado en cooperación internacional** que pretenden satisfacer las crecientes necesidades de formación especializada de los profesionales y voluntarios que actúan en el campo de la cooperación internacional al desarrollo. La propuesta formativa del IUDC se dirige a entidades públicas y privadas, empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos internacionales. También pretende dar respuesta a las necesidades de formación de postgrado del ámbito académico y de investigación. Los cursos del IUDC se inscriben en la normativa académica de estudios de postgrado de la Universidad Complutense, y conducen a la obtención de los títulos propios que otorga dicha Universidad. Enraizado en la realidad española y europea, pero con vocación internacional, los docentes, los investigadores y los estudiantes del IUDC proceden de diversos países y entornos culturales.

A través de sus **investigaciones**, el IUDC pretende ser un punto de referencia para la reflexión, la consulta y la documentación sobre las actividades de la cooperación española, sea gubernamental, descentralizada o no gubernamental. El seguimiento, el análisis y la elaboración de pro-

puestas sobre la política de cooperación de otros donantes bilaterales, de la Unión Europea y de los organismos internacionales también es un punto focal de la actividad de investigación del Instituto.

En el ámbito de la **asistencia técnica**, el IUDC pretende vincular al mundo universitario y a los actores directos de la cooperación internacional al desarrollo, aprovechando las potencialidades de ambos, con el objeto de mejorar la calidad de las acciones de cooperación y desarrollo. Un rasgo característico de la actividad del Instituto es la búsqueda de sinergias positivas entre la investigación, la formación y las actividades de asesoría.

Por último, el Instituto también convoca **seminarios y jornadas de reflexión y diálogo** sobre las políticas de cooperación internacional y las relaciones Norte-Sur, y ha iniciado una línea de publicaciones con el objeto de difundir el resultado de sus investigaciones, dar a conocer otros estudios relevantes, y proporcionar materiales actualizados para la formación. Es precisamente con este objetivo que se ha preparado la Serie "Desarrollo y Cooperación", dentro de esta Colección de Los Libros de la Catarata.

Desde su espíritu universitario, el Instituto quiere brindar **un espacio abierto y plural** a quienes desean contribuir, desde el rigor y la calidad científica, al enriquecimiento del debate y la elaboración de propuestas innovadoras sobre el desarrollo y la cooperación internacional.

Cómo contactar con el IUDC-UCM:

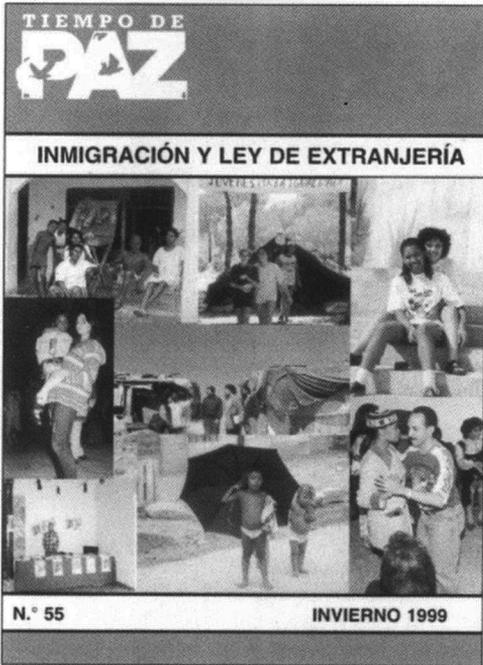
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN.
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. (IUDC-UCM)

Donoso Cortés, 65 - Sexto.
28015 Madrid

Teléfonos: (+34-1) 394 64 09 / 18. Facsímil: (+34-1) 394 64 14

Correo electrónico: iudcucm@eucmax.sim.ucm.es

URL: <http://www.ucm.es/info/IUDC>



I. INMIGRACION Y LEY DE EXTRANJERIA

¿Qué políticas de inmigración?

(Reflexiones al hilo de la reforma de la Ley de Extranjería en España)

Javier de Lucas

Los españoles y la inmigración: conclusiones

Juan Díez Nicolás

La reciente evolución de la problemática del asilo y la inmigración en la Unión Europea: algunas notas sobre la Cumbre de Tampere

Concepción Escobar Hernández

La armonización de las políticas europeas de inmigración y asilo

Miguel Pajares Alonso

II. SOCIEDAD INTERNACIONAL EN MUTACIÓN

El diálogo de civilizaciones y la necesidad de una ética mundial

Kofi Annan

III. CONFLICTOS INTERNACIONALES

Chechenia: un conflicto recurrente

Carlos Echeverría Jesús

IV. OTRAS DIMENSIONES DE LA PAZ

El papel de las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz internaciona

Sofía Sebastián Aparicio

TIEMPO DE
PAZ

Revista Trimestral
San Agustín, 3 - 3º
Tel.: 91 429 76 44
28014 MADRID

SUSCRIPCION ANUAL

(4 números)

España..... 4.000 Ptas.

Europa 45 \$ USA

América..... 60 \$ USA

(Suscriptores extranjeros, abono por cheque en \$ USA)

Nombre _____ Apellidos _____

Dirección _____ Localidad _____

D.P. _____ Provincia _____

Banco/Caja _____

Agencia _____ N° _____

Dirección _____ Localidad _____

D.P. _____ Provincia _____

N° C/C _____ Titular _____

Muy Señores Míos:

Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a mi cuenta corriente N° _____ abonen el recibo de suscripción a la revista "TIEMPO DE PAZ", que a mi nombre presentará el MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD, por un valor de 4.000 Ptas.

Atentamente

_____ a _____ de _____ 199__

FIRMA:

Antiguo suscriptor

Nuevo suscriptor

REVISTA SINTESIS Nº 29-30

LA EMPRESA EN AMÉRICA LATINA

La revista *Síntesis*, vinculada indisolublemente a los proyectos de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI) desde su fundación, se ha convertido en uno de sus productos más representativos. Con el Nº 29/30 *Síntesis* se adentra por primera vez en el ámbito de la empresa como actor social, procurando así contribuir a ocupar el vacío existente sobre este asunto entre las revistas de ciencias sociales. En el actual contexto de globalización, los Estados han dejado de ser los únicos protagonistas en las Relaciones Internacionales. En la transición de un siglo a otro, las rápidas y constantes variaciones que están afectando al sistema internacional han provocado la aparición de numerosos agentes privados que cada vez tienen un papel más determinante. Entre estos últimos, han destacado las empresas. Constituyen actores centrales para el desarrollo de muchas zonas del planeta, incluyendo América Latina. Su progreso irá en paralelo a los avances económicos, sociales y políticos en la región, y sus desastrosos tendrán fuertes implicaciones para el provenir de esta región, de creciente importancia para España.

Sumario

Presentación

I. La empresa en su entorno socio-político

Organizaciones empresariales y la políticas en América Latina.

Eduardo Silva y Francisco Durand

La responsabilidad social empresarial en mercados emergentes.

El caso de Chile. *Daniel J. Gertsacov*

II. la empresa y el desarrollo

¿Por qué importan los empresarios para el desarrollo sostenible y por qué el desarrollo sostenible importa a los empresarios? *Ernst A. Brugger*

Informalidad urbana y microempresa en Centroamérica.

Rafael Menjivar Larrain

¿Son necesarias las privatizaciones en América Latina? *Rafael Pampillón*

III. La empresa latinoamericana ante el sistema internacional

¿Cuán competitiva es Latinoamérica? *Werner Ketelhöhn*

A formação do Mercosul: viçoes e açoes empresariais.

Alberto Carlos Almeida

Las empresas multinacionales de América Latina. Características,

evolución y perspectivas. *Daniel Chudnovsky y Andrés López*

IV. La empresa internacional en América Latina: enfoque en España

ENDESA en América Latina: el sentido de una presencia.

Rodolfo Martín Villa

Las renovadas estrategias de los inversionistas extranjeros en América

xLatina y el Caribe: la participación de la empresa española.

Alvaro Calderón Hoffmann

Telefónica, la creación de una multinacional. *Lourdes Casanova*

El ICO. Instrumentos financieros de apoyo a la inversión española en

América Latina. *José I. Arnáiz Tovar*

Resúmenes / Abstracts

Miscelánea

Reseñas

Notas y Documentos

29-30

LA EMPRESA EN
AMERICA LATINA

• SOCIEDAD • POLITICA • ECONOMIA • RELACIONES INTERNACIONALES



SINTESIS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES IBEROAMERICANAS

BOLETÍN DE PEDIDO

Deseo que me envíen ___ ejemplar(es) del Nº 29/30 de la revista *Síntesis*, al precio unitario de 2.500 ptas*. (US\$ 40 para el extranjero). El pago será mediante transferencia bancaria a la siguiente dirección: Américo Vespucci Sociedad Editorial *Síntesis*. Entidad: 0104. Oficina: 0591. DC: 51. Nº Cuenta: 0300171121. C/ Serrano, 49. 28006 - MADRID.

Por favor, adjuntar con el boletín de pedido el comprobante del banco.

Deseo suscribirme a *Síntesis* a partir de éste número. Envíeme información.

Nombre..... Teléfono.....

Dirección..... Población..... D.P.

Provincia..... País.....

Enviar a: AIETI/SINTESIS. Claudio Coello, 101. Bajo C. 28006 Madrid

Tel. (+34 91) 577 06 40 - Fax (+34 91) 576 30 70 - E-mail: info@aieti.es

* Precios especiales para librerías

220

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

- | | |
|--|----------------|
| <input type="checkbox"/> España (suscripción normal) | 3.000 pesetas |
| <input type="checkbox"/> España (suscripción de apoyo) | 5.000 pesetas |
| <input type="checkbox"/> Europa | 20 euros |
| <input type="checkbox"/> Resto del mundo | 25 dólares USA |

Datos Personales

Nombre y apellidos _____

Dirección _____ Tlf.: _____

Código postal _____ Ciudad _____

Provincia _____ País _____

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

- Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación
- Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja _____

Dirección de la Agencia _____

Código postal _____ Ciudad _____ Provincia _____

Código entidad	Código sucursal	Dígito control	Número de cuenta
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Muy Señores Míos:

Les ruego que a partir del día dela fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la Revista Española de Desarrollo y Cooperación que se les presentará a nombre, por un valor de

Atentamente,

Fecha _____ Firma _____

Enviar a:

IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 65. 6ª PLANTA. 28015 MADRID. ESPAÑA

TELÉFONO: (34) 91.394.64.09 FAX: (34) 91.394.64.14



IUDC - UCM

Donoso Cortés, 65. 6ª planta. 28015 MADRID. Tel.: (34) 91 394 64 09

