
LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO. ALGUNAS REFLEXIONES CONCEPTUALES.

IRENE RODRÍGUEZ MANZANO*

RESUMEN

El objetivo de las páginas que siguen es reflexionar sobre algunos conceptos básicos sobre los que se sustenta la política española de cooperación para el desarrollo en materia de promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, un fin que emerge de las carencias y deficiencias constatadas en el análisis de los principales instrumentos que rigen dicha política. Con tal fin y partiendo de la premisa de que las acciones emprendidas con el propósito de promover la igualdad entre mujeres y hombres en la cooperación para el desarrollo han de responder a compromisos específicos asumidos por España en el marco de su acción exterior, nuestra atención se dirigirá –en una primera etapa- a examinar las obligaciones esenciales adquiridas por nuestro país en dicho marco, rescatando de ellas los conceptos básicos con los que se persigue la mencionada promoción, para –en una segunda etapa- subrayar las carencias y deficiencias también mencionadas. Entendemos que este tipo de reflexión es de especial transcendencia no sólo para sostener una promoción real de la igualdad entre hombres y mujeres en la cooperación española para el desarrollo sino también -y en consecuencia- para asegurar una mayor eficacia de esta cooperación.

ABSTRACT

The goal of the following pages is to shed some light on a few basic concepts about gender equality in the Spanish Development Co-operation's instruments and policy, both of them lacking a thorough approach of this concept and its pre-eminence in the development field. The article considers that such a goal must embed the whole Spanish foreign aid as part of the international compromises it holds to. Therefore, it shall focus the attention on examining the obligations assumed by our country, stressing on the basic concepts that shall rule all actions to promote gender equality while trying to specify the afore mentioned deficiencies. We understand that this a fundamental analysis, not only for the sake of a real

* 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 publicado diversos trabajos sobre teoría de las Relaciones Internacionales, en particular sobre teoría feminista, así como en el ámbito de los estudios de género, sobre el proceso de integración centroamericana, los actores internacionales, los derechos humanos y la globalización.

promotion of gender equality in Spanish Development Co-operation but also, and as a result of this, to ensure a higher efficiency of such co-operation.

RÉSUMÉ

L'objectif des pages qui suivent est de réfléchir à quelques concepts de base sur lesquels se soutient la politique espagnole de coopération pour le développement en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, en montrant les limitations et les insuffisances constatées dans l'analyse des principaux instruments qui régissent cette politique. Avec une telle finalité et partant de la prémisse que les actions entreprises dans le but de promouvoir l'égalité entre des femmes et des hommes dans la coopération pour le développement doivent répondre à des compromis spécifiques assumés par l'Espagne dans le cadre de son action extérieure, notre attention sera dirigé - dans une première étape - à l'examen des principales obligations acquises par notre pays dans ce cadre, en dégagant d'entre elles les concepts de base avec lesquels on poursuit la promotion mentionnée, pour ensuite souligner ses limitations. Cette réflexion est spécialement importante non seulement pour soutenir une promotion réelle de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la coopération espagnole pour le développement mais aussi - et en conséquence - pour assurer une plus grande efficacité de cette coopération.

Introducción

En 1977, como es bien sabido, España abandona la lista de países receptores de ayuda al desarrollo, pasando a formar parte de la categoría de países donantes de ayuda, si bien no será hasta 1980 cuando el Fondo Monetario Internacional deje de considerarlo un país en vías de desarrollo y en 1981 cuando lo haga el Banco Mundial. Desde entonces, la cooperación para el desarrollo ha ido adquiriendo un importante significado dentro de la política exterior española, generando –como ha señalado ALONSO- “un arsenal de instrumentos relativamente homologables a los existentes en otros países donantes”, dotándose “de instituciones que reproducen –con peculiaridades menores- las propias de otros países donantes” y estimulando y concitando “la participación de un conjunto de actores sociales no muy distintos a los existentes en otros países”¹. Paralelamente, además, España se adhiere a las Comunidades Europeas, accede al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y participa en conferencias de las Naciones Unidas en las que se tratan cuestiones claves de la cooperación para el desarrollo, adquiriendo significativos compromisos que engrosarán el

¹ ALONSO, José Antonio, “Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo. El caso español”, en ALONSO, José Antonio; FITZGERALD, Valpy (eds.), *Financiación del Desarrollo y Coherencia en las Políticas de los Donantes*. ICEI/Los Libros de La Catarata, Madrid, 2003, p. 252. Para un análisis de la emergencia y evolución de la política española de cooperación para el desarrollo, véase: RODRÍGUEZ MANZANO, Irene; SOTILLO LORENZO, José Ángel, “Relaciones Internacionales, Política Exterior y Cooperación para el desarrollo: Reflexiones para un debate en el caso español”, en *Revista Española de Derecho Internacional* vol. LV, nº 1, 2003, pp. 149/186.

fundamento de esta dimensión de su política exterior. De este modo, la cooperación española para el desarrollo se alinea con la tendencia dominante en la comunidad de donantes en un período relativamente corto, tendencia en la que la lucha contra la pobreza se define como objetivo prioritario de sus estrategias y al que se unen otros propósitos básicos como la defensa del Estado de Derecho y de los principios democráticos, la conservación del medio ambiente, el fomento del diálogo cultural, el impulso y la protección de los derechos humanos y la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, propósito este último en el que se inserta el presente trabajo.

La igualdad entre mujeres y hombres como principio transversal de la cooperación internacional para el desarrollo

Las acciones emprendidas para promover la igualdad entre mujeres y hombres en la cooperación española para el desarrollo responden –como se adelantó– a compromisos específicos asumidos por nuestro país en el marco de su acción exterior. Así, tras su ingreso en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en 1991, España participa en el grupo de trabajo “Mujer y Desarrollo”, nominado “Grupo de Trabajo para la Igualdad entre Hombres y Mujeres” a partir de 1998, y acepta las obligaciones establecidas en los documentos titulados “El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI”, aprobado en 1996 y “Directrices del CAD para la igualdad entre hombres y mujeres y el empoderamiento de la mujer en la cooperación para el desarrollo”, adoptado en 1998. En este último documento, el Comité de Ayuda al Desarrollo traduce los propósitos y recomendaciones fijados hasta el momento en las conferencias internacionales promovidas por las Naciones Unidas en un plan de acción para el conjunto de la comunidad de donantes. Entre ellas, cabe destacar, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Pekín, 1995).

Aunque todos los documentos emanados de estas conferencias conforman un marco de propósitos y recomendaciones desde el que España ha de abordar la cuestión de la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito del desarrollo, es la Plataforma de Acción resultante de la conferencia de Pekín el instrumento base para el tratamiento de la referida cuestión en su política de cooperación para el desarrollo. Así, el párrafo 202 de la plataforma insiste en que "al abordar la cuestión de los mecanismos para la promoción del adelanto de la mujer, los gobiernos y otros agentes deben fomentar la formulación de políticas activas y visibles para la *incorporación de una perspectiva de género* en todas las políticas y programas de modo que, antes de que se adopten las decisiones, se realice un análisis de sus posibles efectos para uno y otro sexo"². Si así reza la versión castellana del informe de la conferencia de Pekín, la traducción francesa se refiere a nuestro énfasis con el enunciado "assurer la prise en compte de la problématique

² *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, A/CONF.177/20, de 15 de septiembre de 1995, párrafo 202 (el énfasis es nuestro).

hommes-femmes", mientras su versión original en inglés lo hace con la expresión "mainstreaming a gender perspective"³.

A partir de esta última traslación, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE califica esta disposición como el "*mainstreaming paragraph*" de la Plataforma de Acción de Pekín, párrafo que compromete a las Naciones Unidas a la sistemática incorporación de una perspectiva de género en su proceso de toma de decisiones. Debe notarse, no obstante, que la integración del vocablo "*mainstreaming*" a la terminología onusiana precede en al menos una década a la conferencia de Pekín, encontrándose presente en el documento final de la III Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Nairobi del 15 al 26 de julio de 1985. En este documento, las *Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer*, se apuesta por "...institucionalizar la incorporación de las cuestiones de la mujer en todas las esferas y sectores, así como a nivel local, nacional, regional e internacional..." y, con tal fin, se propone la ejecución de "políticas y planes sectoriales", subrayándose la necesidad de integrar "en dichos planes y en la formulación y aplicación de los principales programas y proyectos" la participación efectiva de la mujer en el desarrollo. Esta participación no debe limitarse únicamente -como concluye el documento- "a declaraciones intención en los planes que se formulen o a proyectos transitorios de pequeña escala en relación con la mujer"⁴. Como se desprende de lo expuesto, la intención de las estrategias no se extiende, como en la Plataforma de Acción, a la incorporación de una perspectiva de género en el conjunto del proceso de toma de decisiones. Por el contrario, sus pretensiones se reducen a promover la participación de las mujeres no sólo como beneficiarias sino también como agentes del desarrollo, insistiendo particularmente en la necesidad de activar su intervención en el citado proceso⁵. En tal sentido, puede concluirse que entre Nairobi y Pekín asistimos a la emergencia de la aproximación GED

³ Si en la traducción francesa se afirma literalmente que "lors de l'examen des mécanismes chargés de favoriser la promotion de la femme, les gouvernements et les autres acteurs devraient encourager l'adoption de mesures énergiques et visibles visant à assurer la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans toutes les politiques et tous les programmes afin d'en analyser les conséquences sexospécifiques, avant toute décision", en la versión inglesa se apunta que "in addressing the issue of mechanisms for promoting the advancement of women, Governments and other actors should promote an active and visible policy of *mainstreaming a gender perspective* in all policies and programmes so that, before decisions are taken, an analysis is made of the effects on women and men, respectively". *Rapport de la Quatrième Conférence Mondiale sur les Femmes*. A/CONF.177/20, de 15 de septiembre de 1995, párrafo 202 (el énfasis es nuestro). *Report of the Fourth World Conference on Women*, A/CONF.177/20, de 15 de septiembre de 1995, párrafo 202 (el énfasis es nuestro).

⁴ *Informe de la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz*, A/CONF.116/28/Rev.1, de 10 de abril de 1985, párrafo 114.

⁵ Es posible, no obstante, encontrar referencias a esta propuesta con anterioridad a la celebración de la conferencia de Nairobi. En particular, la Resolución que instituye el *Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)* establece que sus recursos "se utilizarán en dos esferas prioritarias: en primer lugar, como elemento catalizador, con el objeto de lograr la participación apropiada de la mujer en las actividades principales de desarrollo, tan frecuentemente como sea posible en las etapas de preinversión; en segundo lugar, para apoyar las actividades innovadoras y experimentales que benefician a la mujer y estén en consonancia con las prioridades nacionales y regionales". *Disposiciones para la administración futura del Fondo de Contribuciones Voluntarias para el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer*, Resolución 39/125 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1984, párrafo 9 del Anexo.

(Género en el Desarrollo), sin que ello suponga la desaparición de la aproximación MED (Mujer en el Desarrollo).

Aunque en el párrafo 202 de la Plataforma de Acción al que hemos hecho referencia más arriba queda claro que el vocablo "género" se traduce al castellano por sexo, otras expresiones que en el informe incluyen ese vocablo se han trasladado a nuestra lengua de modo diferente. Así, "*gender-based barriers*" es traducida por "*barreras basadas en el género*", "*mutually respectful and equitable gender relations*" por "*relaciones de respeto mutuo e igualdad entre hombres y mujeres*", "*adjustment for gender differences*" por "*ajuste posterior para dar cabida a las diferencias entre uno y otro sexo*" y "*any negative gender implications of current patterns of work*" por "*las posibles consecuencias negativas para la mujer de las actuales estructuras de trabajo*"⁶. Si estos son sólo algunos ejemplos de la traslación del término inglés "gender" en la versión castellana del documento final de la conferencia de Pekín, en el que, por lo demás, la palabra género aparece 206 veces, estos ejemplos ponen de manifiesto que el referido término se ha traducido de dos formas diferentes. Por un lado, recurriendo a una traslación clásica y, por lo tanto, a expresiones como "hombres y mujeres" y "uno y otro sexo" o a palabras como "mujer" y, por otro, incorporando el anglicismo género.

Llama la atención, en tal sentido, la "Declaración de la Presidenta de la Conferencia sobre la interpretación más generalizada del término 'género'", anexada al informe. Esta declaración es el resultado de la decisión tomada unos meses antes de la celebración de la conferencia por su órgano preparatorio, la *Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer*, de crear un grupo de contacto oficioso que posibilitase lograr un acuerdo sobre el significado del referido término en el contexto de la Plataforma de Acción. Sobre la base de las conclusiones alcanzadas en sus dos reuniones, celebradas en Nueva York en mayo de 1995, el grupo presenta un informe⁷, al que se adjunta la citada declaración. En ella, el grupo señala que "el término 'género' se había utilizado e interpretado comúnmente *en su aceptación ordinaria y generalmente aceptada en muchos otros foros y conferencias de las Naciones Unidas*" y, por lo tanto, que "no había indicación alguna de que en la Plataforma de Acción pretendiera asignar al vocablo otro significado o connotación, distintos de los que tenía hasta entonces". Como corolario, el grupo de contacto reafirma que "el vocablo 'género', tal y como se emplea en la Plataforma de Acción, *debe interpretarse y comprenderse igual que en su uso ordinario y generalmente aceptado*"⁸.

⁶ *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Op. Cit.*, párrafos 22, 95, 104 y 163 (el énfasis es nuestro). Por su parte, la versión francesa -acudiendo a la traslación clásica- traduce la expresión contenida en el párrafo 22 por "*obstacles fondés sur le sexe*", la incluida en el párrafo 95 por "*relations de respect mutuel et d'égalité entre les sexes*", la abarcada en el párrafo 104 por "*adapter aux spécificités de chaque sexe*" y la comprendida en el párrafo 163 por "*toute partialité au détriment des femmes dans l'organisation du travail et de l'emploi*".

⁷ *Report of the Informal Contact Group of Gender, A/CONF.177/L.2*, de 7 de julio de 1995.

⁸ *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Op. Cit.*, ANEXO IV (el énfasis es nuestro). Sobre las discusiones mantenidas en la conferencia en torno a los términos sexo y género, véase: BADEN, Sally; GOETZ, Anne Marie, "Who needs [sex] when you can have [gender]?: Conflicting discourses on gender at Beijing", en *Feminist Review* vol. 56, summer 1997, pp. 3/25.

Resulta llamativo que se defina de modo tan vago un vocablo con la importancia que se le asigna al género en el informe de la conferencia de Pekín. Un paso importante, en tal sentido, se constata en la "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la integración en la cooperación al desarrollo de los aspectos relativos a las diferencias socioculturales entre los sexos", adoptada poco después de la celebración de la conferencia, el 18 de septiembre de 1995. Oponiendo los términos género y sexo, la Comunicación se refiere al primero de ellos como el conjunto de atributos socialmente adquiridos y culturalmente específicos que distinguen a hombres y mujeres y, por lo tanto, variables en función del tiempo y el lugar, definiendo el segundo únicamente con relación a las cualidades físicas que los separan⁹. Esta conceptualización de los vocablos género y sexo explica el título de la comunicación en su versión castellana. En la traducción inglesa, sin embargo, se optó por "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Integrating Gender Issues in Development Cooperation", título idéntico al de la traslación francesa: "Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen sur l'intégration des questions de genre dans la coopération au développement". La integración propuesta en este documento, equivalente -en el ámbito de la cooperación para el desarrollo- a la planteada en el párrafo 202 de la conferencia de Pekín, estaba claramente destinada a superar las deficiencias constatadas en la ejecución de las acciones vinculadas a la aproximación MED, dominante hasta el momento en la política comunitaria en dicho ámbito. Atendiendo exclusivamente a las mujeres, esta aproximación -según la Comisión- olvidaba "los vinculados papeles jugados por los hombres", siendo incapaz "de abordar las relaciones de poder existentes entre hombres y mujeres" y desatendiendo "la decisiva posición de los hombres en el control de los activos y en la toma de decisiones"¹⁰.

Tras el examen de esta Comunicación, el Consejo aprueba -el 20 de diciembre del mismo año- una Resolución sobre "la integración de los aspectos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres en la cooperación al desarrollo" que será seguida tres años después de la adopción de un Reglamento sobre "la integración de los aspectos relativos al género en la cooperación al desarrollo"¹¹. Destinado a "apoyar la integración horizontal del análisis de las cuestiones de género en todos los aspectos de la cooperación para el desarrollo", a respaldar y facilitar la incorporación "de actuaciones relativas a las desigualdades entre los sexos" en el conjunto de las intervenciones comunitarias a favor del desarrollo, y a colaborar en "la elaboración, el seguimiento y el control de los planes nacionales encaminados a la aplicación de las recomendaciones de la Plataforma de Acción de Beijing en los países en desarrollo", su vigencia expiró el 31 de diciembre de 2003¹². Para sustituirlo, el 21 de abril del presente año se adopta el *Reglamento (CE) n.º 806/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al fomento de la igualdad entre el hombre y la mujer en la cooperación al desarrollo*, en el que se definen los objetivos y prioridades de la

⁹ *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la integración en la cooperación al desarrollo de los aspectos relativos a las diferencias socioculturales entre los sexos*, COM (95) 423 final, de 18 de septiembre de 1995, p. 11.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 3, 4 y 11.

¹¹ Resolución del Consejo, de 20 de diciembre de 1995, sobre la integración de los aspectos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres en la cooperación al desarrollo.

¹² Reglamento (CE) N.º 2836/98 del Consejo, de 22 de diciembre de 1998, sobre la integración de las cuestiones de género en la cooperación al desarrollo, arts. 2.1.a), 2.1.b) y 2.2.

acción comunitaria en la materia, así como el tipo de actividades financiadas, para el período 2004/2006.

Si esta ha sido la evolución seguida por la estrategia propuesta por en la Comunicación de la Comisión de 1995, en la que se consolida la aproximación GED, poco tiempo después de su adopción, esa estrategia excederá el ámbito de la cooperación para el desarrollo para incorporarse al conjunto de las políticas y actividades comunitarias. En efecto, el 21 de febrero de 1996, la Comisión declara su compromiso formal con la transversalidad, término con el que se ha traducido al castellano la expresión "gender mainstreaming approach", en la Comunicación titulada "Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias". De acuerdo con esta institución, la transversalidad implica la "integración sistemática de las respectivas condiciones, prioridades y necesidades de mujeres y hombres en todas las políticas, a fin de promover la igualdad entre ambos sexos y movilizar específicamente todas las políticas y medidas generales para lograr la igualdad, teniendo en cuenta de manera activa y abierta, en la fase de la planificación, sus efectos en las situaciones de mujeres y hombres al ejecutar y supervisar los programas"¹³. Aunque esta nueva definición mejora, a nuestro entender, el concepto de transversalidad -utilizando la terminología comunitaria- propuesto por la Plataforma de Acción de Pekín, en 1998, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE constataba la existencia de problemas en relación con su significado, subrayando que algunas organizaciones se resistían a usarlo "al encontrarlo confuso y difícil de traducir a otras lenguas"¹⁴. Y ello a pesar de que en las *Conclusiones Convenidas* el 14 de julio de 1997, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) había intentado clarificar el concepto y los principios esenciales a él asociados con el objeto de promover una política coordinada y coherente en la materia.

¹³ Comunicación de la Comisión, de 21 de febrero de 1996, "Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias", COM (96) 67 final, p. 2. Aunque con esta comunicación, la Comisión -como hemos apuntado- declara su compromiso formal con la transversalidad, esta idea ya está presente en el Tercer Programa de Acción a Medio Plazo para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, si bien durante su período de vigencia -1991/1995- no tuvo ninguna plasmación práctica, así como en el cuarto programa de acción. Este último define sus principales desafíos en los siguientes términos: "la promoción de la igualdad no debe confundirse con el simple objetivo de equilibrar las estadísticas: es una cuestión de promoción de cambios duraderos en los roles paternales, las estructuras familiares, las prácticas institucionales, la organización del trabajo y el tiempo". *Decisión 95/593/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, relativa a un Programa de Acción Comunitario a Medio plazo para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (1996-2000)*, DO L 335, de 30 de diciembre de 1995, p. 5. Sobre la incorporación de la transversalidad en el proceso de integración europea, véase, entre otros: HOSKYNS, Catherine, *Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union*. Verso, London, 1996, pp. 52/57; REES, Teresa, *Mainstreaming Equality in the European Union: Education, Training and Labour Market Policies*. Routledge, London, 1998; POLLACK, Mark A.; HAFNER-BURTON, Emile, "Mainstreaming Gender in the European Union", en *Journal of European Public Policy* vol. 7, n.º 3 (Special Issue 2000), pp. 435 y 436; MAZEY, Sonia, *Gender Mainstreaming in the EU. Principles and Practice*. Kogan Page, London, 2001, pp. 30/33, así como mi trabajo con LIROLA DELGADO, Isabel, "La Integración de la Perspectiva de Género en la Unión Europea", en *Anuario de Derecho Europeo*, vol. 2 (2002), pp. 259/280.

¹⁴ OECD, *DAC Source Book on Concepts and Approaches linked to Gender Equality*. OECD, Paris, 1998, p. 24.

La incorporación de la perspectiva de género era definida entonces como "el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles", siendo calificada como una "estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad". El objetivo final de la estrategia, concluía el ECOSOC, "es lograr la igualdad entre los géneros"¹⁵. No obstante, como adelantamos, esta amplia definición se acompaña de un conjunto de principios con los que promover la efectiva materialización de la incorporación propuesta. De todos ellos, debe subrayarse el contenido en el párrafo 9 del documento, en el que se insiste en que dicha incorporación no anula, por un lado, "la necesidad de adoptar políticas y programas dirigidos específicamente a la mujer, así como de promulgar leyes al respecto", ni reemplaza, por otro, "a las dependencias o centros de coordinación encargados de las cuestiones de género"¹⁶. Para el Consejo Económico y Social, en definitiva, las medidas de acción positiva o medidas específicas complementan la estrategia de incorporación de la perspectiva de género¹⁷.

La promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en la política española de cooperación para el desarrollo

Sobre la base de este análisis, emprendemos la segunda de las etapas anunciadas con el objeto -como señalamos- de subrayar las carencias y deficiencias constatadas en los principales documentos políticos y jurídicos que rigen la política española de cooperación para el desarrollo. En tal sentido, las primeras referencias a la incorporación de la perspectiva de género en la política española de cooperación para el desarrollo preceden en algunos meses a la adopción de la Plataforma de Acción de Pekín, en la que, por lo demás, España tiene un papel destacado al representar -en su calidad de presidenta de turno- a la Unión Europea. Estas referencias se encuentran en las *Líneas Directrices de la Política*

¹⁵ *Coordinación de las Políticas y Actividades de los Organismos Especializados y otros Órganos del Sistema de las Naciones Unidas. Incorporación de la Perspectiva de Género en todas las Políticas y Programas del Sistema de las Naciones Unidas. Conclusiones Convenidas 1997/2*. Informe del Consejo Económico y Social correspondiente al año 1997, A/52/3, de 18 de septiembre de 1997, pp. 27 y 28.

¹⁶ A él, el Consejo Económico y Social une los siguientes principios: "Las cuestiones que se planteen en todos los sectores de las actividades deben definirse de modo que se puedan diagnosticar las diferencias de género, es decir, no se debe partir de un supuesto de neutralidad desde el punto de vista del género"; "La responsabilidad de llevar a cabo en la práctica la incorporación de la perspectiva de género corresponde a todo el sistema y a sus niveles más altos. La rendición de cuentas respecto de la obtención de resultados debe ser supervisada constantemente"; "La incorporación de la perspectiva de género también exige que se hagan todos los esfuerzos posibles para ampliar la participación de la mujer en todos los niveles de la adopción de decisiones"; "La incorporación de la perspectiva de género debe institucionalizarse mediante medidas, mecanismos y procesos concretos en todos los sectores del sistema de las Naciones Unidas"; "Para llevar a la práctica con éxito el concepto de incorporación de la perspectiva de género son importantes una clara voluntad política y la asignación de recursos humanos y financieros suficientes y, si fuera necesario, crecientes que procedan de todas las fuentes de financiación disponibles". *Ibidem*.

¹⁷ Sobre este particular, volveremos más adelante.

Española de Cooperación para el Desarrollo para el año 1996, aprobadas por la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) en junio de 1995. En ellas se establece como prioridad: "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 del proceso de desarrollo".

Llama la atención, sin embargo, la ausencia de una referencia explícita a tal prioridad en la *Ley 23/1998, de 8 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, documento central de la política española en la materia, si bien -entre los principios que han de guiar las actuaciones- se subraya "el respeto a los compromisos adoptados en el seno de los organismos internacionales"¹⁸. Con relación al tema que nos ocupa, a este principio se unen otros dos. Por un lado, "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". Por otro, "la necesidad de promover un desarrollo humano global, interdependiente, participativo, sostenible y con equidad de género en todas las naciones...". Asimismo, el articulado de la Ley señala que la política española de cooperación para el desarrollo se orientará, entre otras, hacia la siguiente prioridad sectorial: "protección y respeto de los derechos humanos, igualdad de oportunidades, participación e integración social de la mujer y defensa de los grupos de población más vulnerables..."¹⁹. Estas disposiciones no constituyen, a nuestro juicio, un sólido soporte para una activa política de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en la cooperación para el desarrollo española, más aún si se ponen en relación con las recomendaciones del CAD al respecto.

Más explícito es, sin duda, el *Plan Director de la Cooperación española 2001-2004*, aprobado por el Consejo de Ministros el 24 de noviembre de 2000. En él, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres se define, junto a la lucha contra la pobreza y la conservación del medio ambiente, como una de las prioridades de carácter transversal. Así, pues, según las disposiciones del Plan, "los aspectos relativos al enfoque de género deben ser integrados en la formulación, programación, ejecución y evaluación de todos los programas y proyectos, en los programas sectoriales y geográficos y en los de las ONGD", fin para el que se proponen tres tipos de actuaciones. La primera de ellas no es otra que "la realización de análisis e investigaciones sobre los efectos de las políticas de desarrollo en las mujeres", mientras que la segunda hace referencia a "la incorporación de indicadores de impacto y la obtención de datos desagregados por sexo". En la tercera, por su parte, se sugiere "la formulación y ejecución de proyectos específicos para la eliminación de la discriminación y para la integración y la participación de la mujer en los procesos de desarrollo"²⁰. Con este tercer tipo de actuación, la política española de cooperación para el

¹⁸ *Ley 23/1998, de 8 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, BOE nº 162, de 8 de julio de 1998, art. 2.e) (el énfasis es nuestro).

¹⁹ *Ibidem*, arts. 2.b), 2.c) y 7.c) (el énfasis es nuestro).

²⁰ SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA, *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2001, p. 19. Como se pone de manifiesto en nuestro énfasis se ha optado por la expresión "enfoque de género" en lugar de "perspectiva de género", tal como sugieren los documentos de las Naciones Unidas considerados más arriba.

desarrollo incorpora implícitamente la estrategia que, como señalaba el ECOSOC en 1997, complementa a la integración de la perspectiva de género en el logro de la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en dicha política: las llamadas medidas de acción positiva o medidas específicas. Un tipo de actuación que, tal como se enuncia, no parece destinar únicamente a las mujeres los proyectos específicos a los que se refiere, sino al sexo discriminado.

Por el contrario, en la *Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres*, publicada en el presente año, si existe una referencia explícita, aunque escueta y, a nuestro entender, nada afortunada a esas medidas. En particular, la Estrategia afirma que "además de las medidas para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todos los sectores de la Cooperación Española, resultan fundamentales las intervenciones específicas para mejorar la condición y posición de las mujeres como mecanismo para complementar la estrategia de la horizontalidad. Así, se deben seguir desarrollando proyectos destinados a la población femenina o masculina, según se indique, incluyendo medidas de acción positiva donde se considere necesario". Desafortunada desde el momento en que la redacción del párrafo las excluye en principio de las medidas destinadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, cuando no son más que eso, aunque posteriormente las considera fundamentales para mejorar la condición y posición de las mujeres, definiéndolas como mecanismos que complementan la "estrategia de la horizontalidad" y, como tales, añadimos nosotros, posibilitan la referida promoción²¹. Llama la atención, por otro lado, el recurso a la expresión "estrategia de la horizontalidad". Entendemos que con ella se pretende hacer referencia a la "estrategia de la transversalidad", vocablo, este último, que – como hemos expuesto más arriba- se incorpora a nuestro argot a partir de la terminología comunitaria, quedando así justificado su uso. Sería correcto también, como se hace en el Plan Director, referirse a la igualdad entre hombres y mujeres como una "prioridad de carácter transversal"; es decir, "que se halla o extiende atravesada de un lado a otro", según la primera acepción del *Diccionario de la Lengua Española*. Un significado distinto al del término "horizontal", al que la estrategia alude además en su capítulo cuarto, titulado "Integración de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres como componente horizontal".

Expresiones como "integrar, de manera horizontal, la perspectiva de género" o "prioridad horizontal" están presentes también en las páginas de la *Guía Práctica para la Integración de la Igualdad entre Hombres y Mujeres en los Proyectos de la Cooperación española*, publicada en el mismo año por la Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI). En ella, no obstante, se precisa el uso del término "horizontalidad" como sinónimo de "transversalidad" e, incluso, de la palabra inglesa "mainstreaming", definiéndose como "una estrategia que sitúa las cuestiones sobre equidad de género en el centro de las decisiones políticas de las estructuras institucionales y de la asignación de recursos incluyendo los puntos de vista y prioridades de hombres y mujeres en la toma de decisiones sobre los procesos y objetivos políticos". Más allá de los signos

²¹ *Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres*. (el énfasis es nuestro). Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica/Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2004, p. 55.

ortográficos omitidos en la redacción de este párrafo y teniendo en cuenta los conceptos aportados por las Naciones Unidas o la Unión Europea, no creemos que la definición propuesta sea la más adecuada para un documento cuyo objetivo no es otro que “proporcionar una metodología para introducir la perspectiva de género en los proyectos de cooperación al desarrollo”. La Guía, por el contrario y a diferencia de la Estrategia, define claramente –recurriendo a la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer- las acciones positivas como “medidas específicas de carácter temporal destinadas a revertir situaciones de desigualdad”²² o –como señala la convención- “a acelerar la igualdad de *facto* entre el hombre y la mujer”²³. Llama la atención, sin embargo, que en este documento no sólo se afirme que el “mainstreaming (transversalidad u horizontalidad)... actúa como una estrategia complementaria a las acciones positivas”, sino también que, como tal, estas ocupen sus últimas páginas y la transversalidad las primeras²⁴.

Observaciones finales

Las consideraciones que preceden evidencian la ausencia en los principales instrumentos políticos y jurídicos que rigen la cooperación española para el desarrollo de una correcta definición de los conceptos básicos sobre los que ha de sustentarse el objetivo de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y, por lo tanto, de lo que significa dicha promoción. Para nosotros, como hemos reiterado a lo largo de estas páginas, esos conceptos han de ser formulados a partir de la base proporcionada por los instrumentos jurídicos con los que España se ha comprometido en el marco de su acción exterior.

En tal sentido, entendemos que adquiere especial relevancia el ya referido *Reglamento (CE) n° 806/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al fomento de la igualdad entre el hombre y la mujer en la cooperación al desarrollo*. Por primera vez, un documento de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo define la expresión “integración de la perspectiva de género”, entendiendo por tal, “la planificación, (re)organización, mejora y evaluación de los procesos relacionados con las políticas, de manera que las partes que normalmente intervengan en ellos integren la perspectiva de la igualdad entre el hombre y la mujer en todas las políticas, estrategias e intervenciones en materia de desarrollo, a todos los niveles y en todas las fases”. Una definición, por lo demás, muy cercana a la consensuada en 1998 por el Grupo de Especialistas en el tema del Consejo de Europa²⁵. Si el estímulo de la referida integración se define como uno de los objetivos

²² *Guía práctica para la integración de la igualdad entre hombres y mujeres en los proyectos de Cooperación española*. Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica/Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2004, pp. 7, 197, 19, 5, 248.

²³ *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, Resolución 34/180, de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1979, art. 4.

²⁴ *Ibidem*, pp. 19 y 248.

²⁵ Entonces, el Consejo de Europa definía la transversalidad como “la (re)organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos políticos, de tal forma que los agentes que suelen tomar parte en las decisiones políticas integren una perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas”. COUNCIL OF EUROPE (1998), *Gender Mainstreaming: Conceptual*

específicos para fomentar la igualdad entre hombres y mujeres en la política comunitaria de cooperación al desarrollo, el Reglamento establece también que dicha integración deberá asociarse con “medidas destinadas específicamente a mujeres de todas las edades”; es decir, “medidas para evitar o compensar las desigualdades entre el hombre y la mujer, que puedan proseguirse o adoptarse con el fin de garantizar en la práctica la igualdad entre el hombre y la mujer...”²⁶.

Para nosotros, estas disposiciones muestran concisa y claramente la base conceptual sobre la que ha de sustentarse la política española de cooperación para el desarrollo en el terreno que nos ocupa y, en consecuencia, la aplicación de medidas destinadas a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres en dicha política. Por un lado, el concepto de “integración de la perspectiva de género” y, por otro, el de “medidas de acción positiva” o “medidas específicas”. Puede argumentarse, en contra del primero de ellos y, en particular, frente al término “género”, que su incorporación a la terminología sobre la que versa este trabajo supone aceptar un anglicismo. Obviamente es cierto, pero no sería el primero. Recuérdese, en tal sentido, la expresión “crédito concesional”. Además, como hemos intentado poner de manifiesto a lo largo de estas páginas, distintas definiciones justifican su uso, así como el de expresiones como “análisis de género” y “datos desglosados en función del género”. La *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, de 21 de junio de 2001, sobre el *Programa de Acción para la Integración del Factor Género en la Cooperación de la Comunidad al Desarrollo* define la primera de ellas como el “estudio de las diferencias entre las condiciones, las necesidades, los índices de participación, el acceso a los recursos y al desarrollo, el control de los bienes, la capacidad de decisión, etc... entre mujeres y hombres en los papeles tradicionales que se les han atribuido”, entendiendo la segunda como una “recopilación y desglose de datos e información estadística en función del género para permitir un análisis comparativo o un análisis de las diferencias entre mujeres y hombres”. Esta Comunicación recoge también otras dos locuciones. Por un lado, “evaluación de la incidencia política en función del género”, a la que concibe como el “examen de las propuestas políticas para ver si afectan de manera distinta a mujeres y hombres, a fin de adaptarlas para neutralizar los efectos discriminatorios y promover la igualdad entre ambos sexos” y, por otro, “planificación en función del género”, definiéndola como un “planteamiento activo de la planificación que considere el género como una variable o un criterio fundamental y que procure integrar una dimensión de género explícita en las políticas o acciones”²⁷.

Framework, Methodology and Presentation of Good Practices. Final Report of the Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS (98) 2). Strasbourg, Council of Europe, p. 15.

²⁶ Reglamento (CE) n.º 806/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al fomento de la igualdad entre el hombre y la mujer en la cooperación al desarrollo, DOCE L 143/40, de 30 de abril de 2004, arts. 2.a), 3.a) y 2.b). Con relación a este Reglamento, véase nuestro trabajo: “Hacia la integración de la igualdad entre el hombre y la mujer en la política comunitaria de cooperación al desarrollo. Comentario al Reglamento (CE) n.º 806/2004, relativo al fomento de la igualdad entre el hombre y la mujer en la cooperación al desarrollo”, en *Revista General de Derecho Europeo* n.º 5 (2004), (<http://www.iustel.com/>).

²⁷ *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, de 21 de junio de 2001. *Programa de Acción para la Integración del Factor Género en la Cooperación de la Comunidad al Desarrollo*, COM (2001) 295 final, Anexo I “Integración del Género: conceptos y definiciones”.