



¿Podrá ser feminista la cooperación española?

Can Spanish cooperation become feminist?

María Castro Serantes

Recibido: 30/06/2023

Aceptado: 05/07/2024

RESUMEN

Este texto trata de explicar, desde mi experiencia como cooperante, los principales retos del sistema de la cooperación española para poder implementar una política de cooperación feminista, aprovechando la coyuntura de la anunciada reforma del sistema de cooperación internacional. Si bien el trabajo en igualdad de género es una de las señas de identidad de la cooperación española, su uso estético ha ido aumentando durante los últimos años, como en otros sectores, coincidiendo con que el feminismo se ha puesto de moda y la cooperación internacional ha perdido peso en la sociedad, en el mundo. A esto se unen varios problemas estructurales de la cooperación oficial que afectan a todo el sistema y llevan décadas siendo expuestos, sin concretarse reformas para su resolución. De ello depende el modelo de cooperación internacional para el desarrollo y la acción humanitaria por el que apuesta España. La desautorización del conocimiento experto, tanto en cooperación como en igualdad de género, están en la base de los desafíos a superar. Para implementar una cooperación feminista se requiere que el feminismo cale al interior de las organizaciones y que los y las cooperantes tengan mayor voz en el sistema de cooperación.

Palabras clave: cooperación, desarrollo, feminismo, cooperantes

María Castro Serantes es licenciada en sociología por la Universidad de A Coruña, magíster en Género y Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid. Tiene más de 20 años de experiencia en cooperación internacional para el desarrollo; trabajando en organizaciones no gubernamentales, agencias bilaterales, organismos multilaterales en Europa, África y América Latina. Ha trabajado, entre otras, con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y con Naciones Unidas como consultora y coach, centrando su trabajo en igualdad de género, derechos humanos y acción humanitaria, fortalecimiento institucional y de la sociedad civil. En su trabajo, pone en el centro las alianzas entre actores diversos y la incidencia para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, fomentando el acercamiento de la ciudadanía global al sistema internacional de cooperación para el desarrollo, la AH y el derecho internacional.

Cómo citar este artículo: Castro Serantes, María (2023). ¿Podrá ser feminista la cooperación española? *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*, 9(2), 02-28. doi: <https://dx.doi.org/10.17979/arief.2024.9.2.9804>

ABSTRACT

This text tries to explain, from my experience as a development worker, the main challenges of the Spanish cooperation system in order to implement a feminist cooperation policy, taking advantage of the announced reform of the international cooperation system. Although the work on gender equality is one of the hallmarks of Spanish cooperation, its aesthetic use has been increasing in recent years, as in other sectors, coinciding with the fact that feminism has become fashionable and international cooperation has lost weight in society, in the world. This is compounded by several structural problems of official cooperation which affect the entire system and have been exposed for decades, without any concrete reforms to solve them. The model of international cooperation for development and humanitarian action that Spain is committed to depends on this. The disavowal of expert knowledge, both in cooperation and gender equality, are at the base of the challenges to be overcome. To implement feminist cooperation, it is necessary that feminism permeates within the organizations and that development workers have a greater voice in the cooperation system.

Keywords: cooperation, development, feminism, development workers

1. INTRODUCCIÓN

En este texto pretendo hacer una reflexión sobre las posibilidades de materialización de la política de cooperación feminista que anunció España en 2021. Para ello, expreso algunos de los cuellos de botella que identifiqué en el sistema de cooperación centrándome en su estructura institucional, principalmente en la configuración y cultura organizacional de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) dado que condiciona todo el sistema de la cooperación española.

Escribo como cooperante y como feminista, desde la consideración de que las reflexiones y el análisis sobre políticas de cooperación son muy diversas cuando la mirada es desde la experiencia en la ejecución de la misma en el terreno (en los países receptores), desde las sedes (los países de procedencia de la ayuda) o desde otros ámbitos de trabajo, como puede ser la academia. Planteo estos retos bajo el cuestionamiento de si predomina o no el *purplewashing*¹ pues, en las condiciones en las que se desarrolla el trabajo, hay algunos obstáculos que hacen que las personas cooperantes nos interpelemos sobre el fin y el impacto de algunas acciones de cooperación.

Desgraciadamente, la profesión de cooperante ha caído en el olvido desde hace más de una década y no goza de su mejor momento en cuestión de autoridad y reconocimiento. Por otro lado, se ha distanciado enormemente de la población española (y global), que poco o nada conoce de la cooperación internacional para el desarrollo y la acción humanitaria, así como sobre la profesión de cooperante. A principios de siglo, cuando yo inicié mi carrera en la cooperación internacional para el desarrollo, la voz de las y los expertos, las personas cooperantes, era considerada la voz autorizada para hablar de cooperación. Actualmente, la

¹ Lavado de imagen lila, se refiere al uso del feminismo con fines ajenos a la igualdad de género, como puede ser la promoción de instituciones, personas, empresas, productos o países.

diplomacia, la política, la empresa y otras profesiones con más poder opinan y actúan en este sector, imponiendo su criterio en no pocas ocasiones. El rol de la cooperación y el trabajo de las personas cooperantes se ha invisibilizado o insertado en el discurso de otras profesiones, despolitizándose. Ha perdido centralidad la ética, capacidades y condiciones que se requieren para realizar un trabajo de calidad en la ejecución de políticas de cooperación, es decir, lo que se necesita para ser cooperante y realizar un trabajo de alto impacto. La profesión de cooperante es muy compleja y, como otras profesiones, requiere de actitudes, aptitudes, formación y experiencia determinadas. Algo parecido pasa con el feminismo. Cualquier persona con conceptos básicos sobre el asunto se considera con legitimidad para proponer, opinar y actuar en igualdad de género. Como en el caso de la profesión de cooperante, los conocimientos y capacidades tienen un valor secundario frente a otros elementos que el sistema condiciona.

Abordaré este asunto desde esa primera crítica a la autorización y desautorización de voces y discursos, dado que en las organizaciones públicas hay una combinación de perfiles que deberían ser revisados para que las capacidades se antepongan sobre otros criterios. La autoridad para hablar sobre un asunto solía ser dada por los/as receptores/as, reconocida por las personas empleadoras y estaba basada en las capacidades que una persona tenía sobre un tema (adquiridas por sus estudios, lecturas, escritos o experiencia). Actualmente, la opinión ha ganado sobre el conocimiento y el poder se impone al saber. Esto afecta más a las ciencias sociales y a profesiones poco valoradas o desconocidas, como los estudios del desarrollo y la cooperación internacional para el desarrollo. Hay algunas preguntas básicas desde las que se puede comenzar la reflexión y tratar de identificar las brechas que existen para poder implementar una cooperación feminista: ¿Puede ser una cooperación feminista sin feministas en posiciones clave? ¿Pueden organizaciones patriarcales desarrollar políticas feministas? ¿Puede desarrollarse una cooperación de calidad sin cooperantes en puestos de decisión? ¿Es requisito para implementar una política feminista que

el personal responsable posea capacidades sobre género y feminismos?

Para ello, comienzo mi reflexión escribiendo sobre el anuncio de España de la adopción de una política exterior feminista, para continuar reflexionando sobre la estructura de la AECID y su impacto en todo el sistema de cooperación, así como sobre la razón central de que la igualdad de género continúe siendo importante en la cooperación española. Cierro el artículo con unas breves conclusiones que pretenden aportar a la mejora del sistema de la cooperación española, que pasa por implementar una cooperación feminista.

2. ESPAÑA ANUNCIA UNA POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA

En marzo de 2021 España anunció la puesta en marcha de una *Política Exterior Feminista*, presentando un breve documento con las líneas que seguirá esta política pública (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación [MAUC], 2021). El mismo día de su presentación, la ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Arancha González Laya, hablaba en el programa de radio *Hora 25* de la Cadena SER sobre las resistencias existentes para la implementación de esta política:

Porque esto va de empoderar. Y en la palabra empoderar está la palabra poder. Quien lo tiene no lo quiere soltar y quien no lo tiene, lo quiere (...) Sólo lo vamos a cambiar Pepa, y esta es la lección también, con políticas y cambios estructurales. No queremos medidas cosméticas. No queremos acciones de un día (SER, 2021).

Ponía sobre la mesa asuntos clave: el poder como asunto central a abordar para aplicar una política feminista, las resistencias que existen al respecto, la necesidad de abordar cambios estructurales para implementar una política feminista y, además, identificaba como amenaza la existencia de una instrumentalización con fines “cosméticos” de este asunto.

España fue uno de los primeros países en presentar una política exterior feminista. Suecia abrió camino en 2014 sin eludir la palabra maldita, feminismo,

recibiendo algunas burlas al respecto. Rompía de esta manera un tabú y se subía a una ola que no ha dejado de crecer gracias a la visibilidad e incidencia que ha tenido el feminismo con movilizaciones históricas en todo el mundo (Marcha Mundial de Mujeres, Movimiento "Ni Una Menos", #MeToo, "Yo Sí Te Creo", entre otras).

Rota la barrera, le seguiría en 2017 Canadá (Global Affairs Canada, 2017). Francia aprueba en 2018 la *Estrategia Internacional de Francia para la igualdad entre mujeres y hombres (2018-2022)* (Ministère de L'Europe et des Affaires Étrangères, 2018) hablando en la actualidad abiertamente de política y diplomacia feminista. Sigue Noruega a finales de 2019 y, ese mismo año, el secretario de Relaciones Exteriores de México aseguró ante la Asamblea General de Naciones Unidas que "el Gobierno de México se considera un gobierno feminista" (Expansión, 2019), para anunciar en 2020 que sería el primer país latinoamericano en adoptar una política exterior feminista. En 2021 Luxemburgo y en 2022 Alemania, Chile, Colombia y Liberia se sumaron a esta tendencia. Hay luces y sombras sobre las diferentes experiencias, existiendo documentación y análisis suficiente para poder tomar decisiones y establecer mejoras.

Yo soy de esas cooperantes feministas que ha desarrollado toda su carrera profesional en "terreno" (implementando los proyectos en los países receptores de la cooperación), trabajando desde 2005 en diferentes países de África y América Latina desde Organizaciones No Gubernamentales (ONG), como consultora y en la AECID, donde trabajaba cuando se declaró la política exterior feminista. Por ello, como otras compañeras, recibí con optimismo la noticia convencida de que implicaría cambios en la estructura y políticas de la organización, en la formación y capacidades del personal, así como en la identificación, ejecución y evaluación de proyectos.

En el momento en que redacto este texto (primer semestre de 2023), poco de esto

había ocurrido, aunque pueden darse avances durante la anunciada reforma de la cooperación, que pasa por la revisión de la estructura de la AECID. La entrada en vigor de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global² es el marco de esta esperada reforma.

Para presentar la política exterior feminista, España difundió un breve documento que se divide en seis puntos y, en gran parte, recoge acciones y dinámicas en curso en ese momento, muchas de ellas de la AECID y la cooperación española en general. El documento se estructura como sigue (MAUC, 2021):

i. Impulsando la Igualdad en la Acción Exterior española

En este punto se atribuye la finalidad de esta política a contribuir a avanzar hacia la igualdad real y efectiva en el plano internacional. Enmarca este nuevo enfoque en sus políticas públicas para promover y garantizar la igualdad, aludiendo a la necesidad de la coherencia de la política exterior con las mismas, y la oportunidad que la política ofrece para avanzar en el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por España.

ii. Principios rectores: ¿En qué se traduce la adopción de una política exterior feminista?

Aquí se afirma que la Estrategia de Acción Exterior de España recoge la promoción activa de la igualdad de género como un principio transversal y un eje prioritario de la acción exterior española. Toma la orientación que España ha mantenido en su política de cooperación internacional para el desarrollo de combinar un enfoque transversal y sectorial. Los cinco principios rectores de esta estrategia son:

- Enfoque transformativo
- Liderazgo comprometido
- Apropiación

² Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-4512>

- Participación inclusiva y fomento de alianzas
- Interseccionalidad y diversidad

iii. Instrumentos: ¿Cómo se llevará a cabo la política exterior feminista?

Cita lo que considera las principales herramientas para ejecutar la política, que son la transversalización del enfoque de género en la política exterior; la diplomacia pública, bilateral, regional y multilateral; el ámbito de trabajo con la Unión Europea; la cooperación internacional para el desarrollo sostenible; la protección y asistencia consular; así como las políticas de igualdad dentro del Servicio Exterior.

iv. Líneas de acción: Prioridades temáticas de la política exterior feminista

En este punto, se desarrollan los temas que serán prioritarios dentro de esta política, además de la transversalización efectiva de la perspectiva de género, que son: Mujeres, Paz y Seguridad; violencia contra mujeres y niñas, derechos humanos de mujeres y niñas, participación de mujeres en espacios de toma de decisiones, justicia económica y empoderamiento de las mujeres.

v. Actores: Trabajando juntos

Señala una serie de actores que se supone serán los principales en la ejecución de esta política, y son el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, la AECID, otros organismos vinculados o dependientes del MAUC (Instituto Cervantes, Fundación Carolina, Fundaciones, Consejos y la Red de Casas), otros Ministerios y Administraciones Públicas (Administración General del Estado, administraciones autonómicas y administraciones locales) y actores externos a la administración (organizaciones no gubernamentales, organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres, sector privado, universidades y centros de investigación) así como organizaciones multilaterales. Estas organizaciones serán la estructura que garantice la ejecución de la política exterior feminista.

El sencillo documento se cierra con un breve punto (el sexto) con el título “Mecanismos de seguimiento y recursos”, en el que hace un llamado a reflejar el enfoque de género en los instrumentos de financiación existentes y el apoyo a

proyectos y organizaciones que promuevan los derechos de mujeres y niñas. Igualmente, comunica que se dará seguimiento a esta política mediante informes anuales que se presentarán en sede parlamentaria, además de anunciar la creación de un Grupo Asesor de alto nivel para la identificación de prioridades y vías de actuación.

En la AECID no se explicó al personal sobre la implicación que este nuevo enfoque tendría sobre las necesidades de capacitación o principios, la gestión de personal, requisitos y criterios en los procesos de contratación o promoción de la participación de mujeres en cargos de decisión. No obstante, el discurso sobre igualdad sí aumentaba.

El *International Center for Research on Women* (ICRW) señala que la política exterior feminista es la política de un Estado que define sus interacciones con otros países, así como con los movimientos y otros actores no estatales de manera que se dé prioridad a la paz, la igualdad de género y la integridad medioambiental que consagre los derechos humanos de todos (Thompson, 2020). Podría añadirse a esto que una política de cooperación feminista debe poner los cuidados en el centro: en la cultura laboral, en la gestión de personas, en el cuidado de nuestras socias/os y del movimiento feminista y de mujeres global.

Está claro que la narrativa sobre la política y cooperación feminista ha aumentado y tiene una fuerte presencia, pero hay ocasiones en las que aumentar el discurso va acompañado de la evaporación de la acción, como explica Marta Pajarín (2021):

A pesar de que los países han incorporado el principio de igualdad en la narrativa política, los progresos en la implementación de estrategias de *mainstreaming* transformadoras son lentos y parciales (...). Esta evaporación del género, responde a diversos factores que tienen que ver con la falta de voluntad y compromiso político a la hora de considerar la igualdad como una prioridad de desarrollo a alto nivel; con la falta de capacidades institucionales en perspectiva de género -recursos suficientes, personal especializado, estructuras y herramientas específicas, o información diagnóstica desde el análisis de género; con la sectorialización de las intervenciones y la especialización de las organizaciones y agencias -lo que dificulta la complementariedad entre las

distintas actuaciones y la implementación de enfoques transversales-; o también, con la existencia de una cultura organizacional jerárquica que potencia las resistencias al cambio en materia de igualdad, dificultando el diálogo con países y entidades socias, -especialmente con las organizaciones feministas-, para trazar estrategias de género adaptadas y contextualizadas (p. 312).

En julio de 2021 el gobierno de España realiza una remodelación. La ministra que declaró la política exterior feminista fue cesada, la secretaria de estado de cooperación cambió y el director de la AECID fue cesado. En ese momento, se estaba promoviendo un diálogo interno entre la dirección y el personal de AECID experto en cooperación, los/las responsables de proyectos y programas, sobre la necesidad de adaptar el trabajo en la sede a las necesidades del exterior. En la AECID, una vez más, se iniciaba un nuevo periodo con otras prioridades.

La declaración de una política exterior feminista es una oportunidad, pero desde luego, no un factor decisivo ni especialmente relevante para la implementación de políticas feministas. En España, Europa y el mundo hay acuerdos y normativa más que suficiente para desarrollar políticas dirigidas a alcanzar la igualdad real. No obstante, en ocasiones la igualdad de género se destina a uso cosmético, imagen país o instrumento diplomático.

La teórica feminista Cynthia Enloe reivindica que lo personal es internacional y lo internacional es personal. Esta autora, en su experiencia de décadas estudiando la las relaciones internacionales y el feminismo, habla sobre la increíble capacidad de adaptación del patriarcado, citando con pesimismo que “plus les choses changent, plus elles deviennent les mêmes”³ (Enloe, 2014).

³ Traducción propia: cuanto más cambian las cosas, más se convierten en lo mismo.

3. IMPACTO DE LA ESTRUCTURA DE LA AECID EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA DE COOPERACIÓN FEMINISTA

La arquitectura de la cooperación española lleva desde su existencia en revisión. Los diagnósticos año a año son muy parecidos, al igual que las recomendaciones y reflexiones. Mientras se promulgan intenciones, objetivos y se producen documentos estratégicos y normas, cambia poco la estructura de la AECID. La agencia, que cuenta con algunas ventajas comparativas con otros actores de cooperación de su naturaleza, adolece algunos problemas que afectan a su funcionamiento e impactan a todo el sistema de cooperación. La fuga de personal, el desajuste de perfiles de puesto y necesidades de la organización y la conflictividad laboral son algunos de los factores que justificarían la realización de un diagnóstico interno. La reforma del sistema de cooperación, iniciada con la aprobación de la nueva ley en 2023, podría ser aprovechada para realizar estos cambios.

Existe un número importante de análisis y evaluaciones de la política española de cooperación internacional para el desarrollo que apuntan, por lo general, hacia fortalezas y debilidades similares. Entre estas últimas estarían la fragmentación de la ayuda, el déficit de capacidades y recursos para gestionar una política de desarrollo rica en conocimiento y en un entorno cambiante, la falta de una visión estratégica o los rezagos en la agenda de coherencia de políticas para el desarrollo. Esta convergencia en el diagnóstico resulta sorprendente teniendo en cuenta que se vienen señalando similares puntos débiles desde hace ya lustros (Oliví y Pérez, 2016, p. 1,2).

A esto se une la falta de compromiso con una gestión basada en conocimientos y una insuficiente comunicación dirigida a que la ciudadanía comprenda y se apropie de esta política pública. Además, la estructura institucional existente dificulta la coordinación y la adopción de una visión estratégica y, por lo tanto, de la coherencia de políticas para el desarrollo.

Los diagnósticos se repiten, al igual que las propuestas de soluciones.

Si el diagnóstico de los retos es compartido, entonces, lógicamente, también lo son en gran medida las propuestas (adoptar una visión más estratégica, reformar el sistema institucionalmente, estabilizar los flujos de ayuda y mejorar las capacidades para la correcta gestión de esta política) que, también en este caso, se repiten en análisis más y menos recientes. Esta convergencia en el diagnóstico resulta sorprendente teniendo en cuenta que se vienen señalando similares puntos débiles desde hace ya lustro. (Olivié y Pérez, 2016, p. 3)

Impacta en este asunto la dificultad de tener una política de cooperación fuerte que pueda desarrollarse con cierta independencia de la agenda política partidaria y la diplomática. Con la AECID como órgano dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores puede realizarse, con la ventaja de que este Ministerio tiene buena posición para ello. No obstante, la cultura organizacional de exteriores y las particularidades de la diplomacia española, lo dificulta. De la Iglesia Caruncho (2011) hablaba ya en 2011 del dilema no resuelto de la cooperación española. El autor cita las posibilidades de relación entre una política exterior y una política de cooperación, dejando entrever los riesgos de esta relación, en tres posibilidades. (1) La política de cooperación es un instrumento de la política exterior (cita como ejemplo de este modelo a Estados Unidos y su utilización de la cooperación para objetivos nacionales ligados a su acción exterior). (2) La política de cooperación es un elemento definitorio que conforma de la política exterior, que interactúa con ésta desde una posición de relativa autonomía, no de subordinación, contribuyendo así a conformarla. En este modelo, la política de cooperación no se orienta a temas domésticos, sino que es coherente con los objetivos de desarrollo. (3) La política de cooperación influye en otras políticas con impacto en los países del Sur y se convierte en una política de desarrollo. En esta política, la ciudadanía espera un comportamiento responsable de su gobierno en política interna y externa, que deben impactar positivamente en el desarrollo global o, al menos, no causar daño.

El segundo y el tercer modelo serían los deseables, siendo el tercero el que

respondería a la necesaria coherencia de políticas. Para el autor, la dispersión y la priorización de países de renta media serían indicadores de la entrada de intereses ajenos al desarrollo en juego, así como la falta de una estrategia de comunicación y educación para el desarrollo. Sobre la priorización de países de renta media, elemento de la cooperación española, tengo mis discrepancias pues no creo que deba ser el único factor a considerar y que debe tenerse en cuenta el valor añadido de cada cooperación en un territorio.

La existencia o no de un cuerpo de profesionales de la cooperación es otro factor importante para saber en qué modelo nos encontramos, sobre lo que de la Iglesia explica:

cuando no lo hay (cooperantes), y los cuadros se nutren de otros cuerpos del Estado, se estará más cerca del modelo primero. En el caso español, los diplomáticos y los técnicos comerciales del Estado, comprometidos con la política exterior y la comercial, es decir, con los intereses propios, pero no necesariamente con el desarrollo, ocupan buena parte de los puestos directivos del sistema –en el MAEC y en el Ministerio de Economía y Hacienda—. En la misma línea, cuando existe un equipo de personas encargado institucionalmente de impulsar la coherencia de políticas, se darán pasos hacia el modelo tercero, lo que no sucederá en caso contrario. En España no existe tal equipo, ni tampoco otro que se encargue de la comunicación y la educación para el desarrollo, algo esencial para contar con una ciudadanía bien informada (modelos 2 y 3) (de la Iglesia Caruncho, 2011, p. 5).

El autor introduce la necesidad de integrar a personal experto en desarrollo en el sistema oficial de cooperación y en sus cuadros directivos, con independencia de su procedencia funcional o no, como paso necesario para separarnos del modelo 1 y tener una cooperación que siga sus fines. Plantea si es realista pensar que la guía de la acción exterior no se conduzca principalmente por los intereses nacionales propios (económicos, comerciales, políticos o militares) sin expertos/as en cooperación en puestos clave. La paradoja que se da es que en la cooperación española existen dos grupos de profesionales en cooperación para el

desarrollo y la acción humanitaria, uno de los cuales es personal fijo que ha accedido a la AECID por oposición, los y las responsables de programas. Aunque en los últimos años algunos/as responsables de programas han accedido a puestos de dirección en el exterior, mayoritariamente hombres, no ocurre lo mismo en los puestos de sede.

La cooperación española se encuentra entre el modelo 1 y el modelo 2, aunque la tendencia, si seguimos las características que de la Iglesia cita para cada uno de los modelos, nos acerca al modelo 1, situándola como instrumento de la política exterior. La diplomacia ha ganado peso dentro del sistema de cooperación y la autoridad de voces se fue revirtiendo en detrimento de las personas expertas. Como en otros ámbitos de la vida, el discurso suele ganar sobre los hechos y el poder sobre la autoridad que aporta el conocimiento.

La estructura de la AECID influye fuertemente en el estilo de cooperación que desarrolla España y condiciona a los demás actores. Existen opiniones que consideran que la cooperación española se orienta hacia los beneficios económicos de España (García del Real, 2015); aunque, desde mi punto de vista, el factor económico no es siempre el más determinante en este asunto.

La dispersión es una de las características de la cooperación española (sobre todo la estatal). La dispersión está muy relacionada con la búsqueda de visibilidad (de la Iglesia Caruncho, 2011), algo esencial para la carrera diplomática y la imagen país. La dispersión lleva a que sea muy difícil identificar áreas de especialización de la cooperación española, y casi imposible evaluar políticas, programas, proyectos y acciones. También está relacionada con la pérdida de experiencia y conocimiento, y reduce impacto y eficiencia. La dispersión implica más trabajo de las personas en terreno, pero con un menor impacto.

Esta dispersión, unida a que AECID no cuenta con una política de recursos

humanos adaptada al trabajo en cooperación, produce en muchos casos una desprofesionalización del personal experto (que es mayoritariamente el que está en terreno), empujándoles a convertirse en gestores de expedientes o asistentes del cuerpo diplomático en lugar de en cooperantes. Esto pasa principalmente con las y los responsables de programas (personal laboral fijo). A causa de esto, la voz de las personas cooperantes es cada vez más débil y menos autorizada para hablar sobre desarrollo y acción humanitaria, voz que han tomado otros sectores sin las competencias y conocimientos que el trabajo en cooperación requiere, pero que cuentan con más poder en la estructura de la administración pública. Esto afecta al desarrollo de una política de cooperación feminista, pues el conocimiento en género sufre el mismo proceso de desautorización que el resto de disciplinas.

En la AECID los puestos de dirección están en la mayor medida ocupados por personal diplomático. Muchas de estas direcciones están ocupadas por mujeres diplomáticas que tienen más obstáculos para desarrollar su carrera como diplomáticas en el exterior (algo que puede observarse en la brecha que existe entre embajadores y embajadores, como ejemplo). La AECID es un buen espacio para el desarrollo de la carrera diplomática si estás en España, en parte, por los presupuestos que se manejan. Hay también personal funcionario de diferentes cuerpos y pocas personas expertas en los temas de trabajo, como el de género. No hay responsables de programas en la sede, siendo el personal laboral fijo de sector público experto en cooperación. A esto se une la falta de recursos humanos, muy marcada por la huida de talento.

De la Iglesia, Alonso, Olivie entre otros autores/as que han analizado nuestro sistema de cooperación, insisten desde hace más de una década en la necesidad de una presencia mayor de profesionales de la cooperación en el trabajo en cooperación. La falta de perfiles expertos en cooperación y género en la sede, que es donde se toman las decisiones, es un obstáculo para el desarrollo de una

política de cooperación feminista.

Uno de los aspectos que más influye el trabajo en la AECID es la relación que se establece entre la sede, la coordinación de AECID en la Oficina de Cooperación y la embajada. Si bien la persona que ocupa la coordinación de la cooperación española en los países de trabajo tiene el cargo de consejera de cooperación de la embajada, el criterio de las Oficinas de Cooperación suele tener un peso menor que el de otras consejerías a la hora de la toma de decisiones (pesca, empresa, ...). El criterio de la diplomacia y de la cooperación no siempre convergen, como pasa en otros temas de trabajo en el exterior. Coincidirían más si optásemos por una política de desarrollo que se sitúe en el modelo que de la Iglesia sitúa como el ideal, asociado a la coherencia de políticas. En la estructura de la cooperación española, como ya se ha dicho, muchos puestos directivos son ocupados por personal de la carrera diplomática por lo que, en caso de un desacuerdo entre la oficina de cooperación y el cuerpo diplomático, entran en juego otras lógicas que van en detrimento de la opinión técnica experta. Esto no ocurre con otras consejerías ya que su ministerio intercede ante este tipo de cuestiones para la adopción de las mejores decisiones.

Por otro lado, e influido por este factor, la cooperación española adolece de algunos males estructurales que impiden que la política de cooperación tenga la fuerza y coherencia que requiere. Eso influye en la institucionalización de temas y procedimientos, entre otras cosas.

La institucionalización de la perspectiva de género en la Cooperación Española está condicionada por los rasgos de la política española de cooperación, como la falta de visión política y estratégica, las debilidades institucionales, las dificultades de coordinación entre actores, la escasa gestión del conocimiento, así como la débil cultura evaluativa, capaz de contribuir al aprendizaje institucional y a los procesos de rendición de cuentas. (Pajarín García, 2021, p. 344)

Formación del personal, diagnósticos, seguimiento, evaluación y gestión del

conocimiento, son áreas de mejora en la AECID. Por otro lado, las debilidades en gestión y dotación de personal (tanto en cantidad como en adecuación de perfiles), hace imposible que la reflexión y el análisis estén en el centro de la toma de decisiones. Algo que, junto a la autorización de la voz de las personas expertas, es esencial en un trabajo tan complejo.

La “dispersión” estratégica para ganar visibilidad (de la Iglesia Caruncho, 2011), está en la base de esto. Querer visibilizar los resultados e impacto del trabajo realizado es legítimo y necesario; sería muy importante hacerlo para sensibilizar e informar a la ciudadanía. Pero la visibilidad del país emisor de ayuda no es un objetivo de desarrollo a no ser que se trate de incidir visibilizando una posición política en referencia a un derecho humano o un bien público global, como la igualdad de género. Tomar decisiones en esa dirección (buscando un titular), perjudica la calidad de la cooperación, la organización del trabajo y obstaculiza la implementación de una política de cooperación feminista. La instrumentalización del feminismo en el ámbito de la cooperación, así como de las mujeres y la igualdad, está muy relacionada con este tipo de dinámicas. Una cooperación feminista debe ser guiada por objetivos de la agenda feminista global y por las necesidades que las instituciones públicas y el movimiento feminista de cada país tiene como prioritarias, junto a voces expertas en género y cooperación. Esto podrá explicar la brecha existente entre discurso y hechos.

El 21 de febrero de 2023 se aprobó la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, que promueve una reforma profunda y amplia de la cooperación española para el desarrollo sostenible conforme con los principios de buena regulación, necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia. La AECID fortalece su posición como centro del sistema, de donde se ha ido moviendo con la dispersión de los recursos de la cooperación entre diversas instituciones públicas. Podría darse un cambio real implementando una reforma profunda en la agencia, en la

que cooperantes y otras voces expertas tomen peso en la toma de decisiones. Es necesario que, al mismo tiempo, se instauren políticas de recursos humanos, de seguimiento y de evaluación feministas, acordes a las necesidades del trabajo. La implementación de una política feminista necesita una estructura y cultura organizacional feministas o, como mínimo para iniciar, la autorización del conocimiento sobre igualdad de género y feminismos. Actualmente la política de gestión de personas de la AECID dista mucho de la existente en agencias e instituciones de desarrollo, cuyo trabajo principal es en el exterior. Esto impacta en mayor medida en las mujeres, que son mayoría en el sector.

Una línea de trabajo imprescindible desde un enfoque transformador, es el avance en la coherencia entre la dimensión interna y externa de la igualdad. Por ello, medidas para el desarrollo de una cultura organizacional igualitaria, con la puesta en marcha de planes de igualdad, de actividades de sensibilización para el personal, el diseño de manuales de comunicación desde la perspectiva de género con pautas de uso de lenguaje inclusivo, son fundamentales (Pajarín García, 2021, p. 353).

4. COOPERACIÓN FEMINISTA: ¿FRUTO DE LAS POLÍTICAS INSTITUCIONALES O DE LA MILITANCIA DE LAS FEMINISTAS?

Mi experiencia profesional en el sistema de cooperación me inclina a opinar que la puesta en marcha de acciones en pro de la igualdad de género y la transversalización del enfoque de género están mucho más relacionada con la militancia interna dentro de sus organizaciones de cooperantes feministas, mayoritariamente mujeres, que en el cumplimiento de políticas.

Existe un marco normativo global, europeo y español vinculante más que suficiente para implementar una política de cooperación feminista. Desde los tratados y agendas globales, hasta los compromisos europeos y las leyes españolas. La Unión Europea tiene instrumentos que posicionan la igualdad entre mujeres y hombres como prioridad de la política exterior europea. Su posicionamiento al respecto queda reforzado en su *Estrategia para la igualdad de*

género 2020-2025 y el *Plan de Acción en Materia de Género de la UE 2021-2025 (GAP III)*. El GAP III es un programa para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en la acción exterior de la UE, que se llama a ser ejecutado en sinergia con la primera *Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ 2020-2025*. Además, esta posición se ve fortalecida por el llamado que hace a la Unión Europea a fortalecer y reconocer el multilateralismo que, sin duda, pasa por la protección y seguimiento del marco internacional de derechos humanos y derechos de las mujeres con sus agendas.

PLAN DE ACCIÓN EN MATERIA DE GÉNERO DE LA UE (GAP III)

PRINCIPIOS

- Adoptar un enfoque transformador de género
- Abordar la interseccionalidad del género con otras formas de discriminación.
- Seguir un enfoque basado en los derechos humanos

PILARES

1. Hacer más eficaz el compromiso de la UE con la igualdad de género como prioridad transversal de la acción exterior de la UE en su labor política y de programación. El 85 % de todas las nuevas actuaciones en todas las relaciones exteriores contribuirá a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres de aquí a 2025
2. Promocionar un compromiso estratégico de la UE a nivel multilateral, regional y nacional e intensificar conjuntamente la ejecución del GAP III en cada país y región asociados, en estrecha cooperación con los gobiernos asociados, la sociedad civil, el sector privado y otras partes interesadas clave.
3. Centrarse en las principales áreas de intervención: garantizar la libertad frente a todas las formas de violencia de género; promover la salud y los derechos sexuales y reproductivos; fortalecer los derechos económicos y sociales y el empoderamiento de las niñas y las mujeres; fomentar la participación y el liderazgo en condiciones de igualdad; aplicar el programa de defensa de las mujeres, la paz y la seguridad, abordando los desafíos y aprovechando las oportunidades que ofrecen la transición ecológica y la transformación digital.
4. Predicar con el ejemplo, estableciendo un liderazgo que responda a las cuestiones de género y que sea equilibrado en cuanto al género en los niveles superiores de la gestión y la política de la UE. Esto exige que los dirigentes se comprometan, inviertan en conocimientos y recursos, y acciones concertadas con los Estados miembros de la UE.
5. Medición de los resultados.

ÁREAS DE INTERVENCIÓN GAP III

- Garantizar la ausencia de todas las formas de violencia de género
- Promover la salud y los derechos sexuales y reproductivos
- Fortalecer los derechos económicos y sociales y empoderar a las niñas y las mujeres
- Fomentar la participación y el liderazgo en condiciones de igualdad
- Integración del programa sobre las mujeres, la paz y la seguridad
- Abordar los desafíos y aprovechar las oportunidades que ofrecen la transición ecológica y la transformación digital

Fuente: Elaboración propia a partir de UE (noviembre 2020).

Es cierto que las ONG pueden mejorar el enfoque de trabajo y las prácticas feministas y, como muestra, bastaría solo ver la cantidad de mujeres y hombres en cargos de dirección y las extenuantes jornadas de trabajo de las personas cooperantes. Pero hay que reconocer que muchas ONG españolas han dado pasos muy importantes en materia de igualdad y política feminista, además de dialogar permanentemente con los feminismos de otros países. Desde luego, hay mucho personal con una sólida experiencia en género dentro de la cooperación española, mayoritariamente mujeres.

La implementación de la transversalidad y las acciones afirmativas de género son indispensables tanto para trabajar a favor de la igualdad como para cumplir con un principio esencial: no hacer daño (*no harm*). La acción con daño, el impacto negativo sobre las mujeres de algunas acciones de desarrollo y humanitarias (desempoderamiento, falta de participación de las mujeres, malinterpretación de algunas prácticas o estructuras sociales...), fueron el germen de los estudios sobre igualdad y cooperación. De igual manera, para detectar los riesgos y posibilidades en una intervención en lo referente a la igualdad de género se requiere poseer formación y experiencia en género y en cooperación. Por otro lado, sin medidas de organización, coacción y seguimiento, es imposible que personas no feministas o sin formación en género adopten un estilo y actuar feminista en el ámbito laboral. Es decir, si se quiere aplicar una política feminista deben producirse cambios en la estructura, cultura laboral y en las personas

(fundamentalmente en las capacidades y ética que deben tener para realizar su trabajo).

Dicho esto, es importante considerar la influencia la estructura de AECID en todo el sistema de la cooperación española y, por ello, este asunto debería tomar mayor relevancia en la agencia. Además de tener un rol central en la política de cooperación y su implementación, toma la decisión sobre subvenciones y áreas de trabajo prioritarias. Por otro lado, el sector público debe fungir siempre como ejemplo. La cultura laboral y la organización de la AECID presentan unos desafíos que dificultan la implementación de una cooperación feminista.

A pesar de que la igualdad de género se considera una de las “señas de identidad” de la CE, las capacidades institucionales -referidas al marco político y estratégico, a las capacidades y recursos técnicos, o a la cultura organizacional, presentan debilidades que comprometen la puesta en marcha de un enfoque transformador de género. (Pajarín García, 2021, p. 346)

El compromiso de algunas personas al interno de la organización, principalmente mujeres, es superior a la institucionalización de la perspectiva o estrategia de género. Las Oficinas de Cooperación contaron durante algunos años con expertas en género, aunque desaparecieron al igual que la priorización del trabajo en género dentro de las planificaciones. Las personas responsables de dar seguimiento a las acciones de género son, generalmente, responsables de multitud de otros asuntos y, en ocasiones, se pretende que sigan la transversalización de género en los proyectos de otras áreas, algo que debería ser obligación de todo el personal. Por otro lado, se nota también el impacto de la reducción del apoyo al programa Mujeres y Desarrollo que formó un gran número de expertas en género y cooperación y tuvo un enorme efecto en que la cooperación española fuese una cooperación con marca de género desde su inicio (Espinosa Fajardo, 2014 y Pajarín García, 2021). Esto está en contraposición con el peso en los documentos estratégicos sobre igualdad y, sobre todo, con el peso

en el discurso que tiene la igualdad en España.

Existen algunos ejemplos con relación al trabajo en género en la AECID acordes con las críticas y recomendaciones que lleva recibiendo la cooperación española desde hace dos lustros, citaré tres:

Capacidades de los equipos: la formación en género debe ser obligatoria y valorada. Donde hay género hay alguna feminista y cuando se va, la cantidad y calidad de este trabajo desciende o directamente se evapora. La formación o experiencia en género aparece como requisito en muy pocos procesos de contratación, normalmente asociado a puestos dirigidos a implementar alguna acción afirmativa de género. Esto afecta a la organización del trabajo y a las prácticas que se dan en las oficinas. No existen rutas formativas obligatorias para que el personal tenga la formación necesaria para realizar el trabajo especializado o responder a los compromisos políticos institucionales.

Organización del trabajo y gestión de Recursos Humanos adaptada a una profesión en movilidad. La AECID es de las pocas organizaciones internacionales con pocos requisitos y medidas específicas acorde a los destinos de trabajo. Un asunto que complica la gestión del trabajo es el hecho de que las personas que trabajan fuera de España son expertas en cooperación, mientras que, en la sede, que es donde está el poder de decisión, hay muy pocas personas cooperantes. No hay políticas adaptadas a los contextos de trabajo en cuanto a embarazo, parto o el interés superior de la infancia o a otras circunstancias que pueden darse relacionadas con cuidados, seguridad y conciliación. Las medidas dirigidas a promover y garantizar la igualdad son las propias al servicio público, no pensadas para una profesión en movilidad.

Coherencia y posicionamiento público: necesidad de socializar con todo el personal los posicionamientos sobre igualdad. Las instrucciones claras sobre el

posicionamiento son necesarias para cualquier tipo de intervención pública, para usar el lenguaje correctamente, cuidar la coherencia y para incidir políticamente. Una cooperación feminista requiere de posicionamiento para incidir y posicionarse ante determinados asuntos e impulsar proyectos y acciones en consonancia. Hay muchos temas de la agenda de género que son delicados en los países de trabajo, por eso es necesaria una posición clara. Cuando no se dan instrucciones y formación sobre igualdad puede caerse en un actuar conservador o contrario a la igualdad.

La igualdad de género es un bien global, un reafirmado compromiso internacional y del Estado español. Es un objetivo declarado de la comunidad internacional y asumido por España con su firma y adhesión a diferentes acuerdos internacionales. En la cooperación española existe una apuesta por la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género, que no ha perdido centralidad dentro de las orientaciones políticas desde la primera ley de cooperación. No obstante, si dirigimos la mirada a las estructuras y recursos existentes podría cuestionarse este compromiso. La experiencia internacional ha puesto de manifiesto que los avances en términos de desarrollo no pasan solo ni fundamentalmente por las políticas de cooperación, sino que se requieren políticas integrales y coordinadas, coherencia de políticas (Espinosa Fajardo, 2014).

El Parlamento Europeo (2019) en su *Informe sobre la Igualdad de Género en la política exterior y de seguridad de la Unión*, ha pedido una mayor coherencia política y coordinación para dar cumplimiento a los compromisos en materia de igualdad de género incluidos en la acción exterior de la Unión (exterior y de seguridad, de ampliación, comercial y de desarrollo). Además, la Cooperación Española se ha dotado a lo largo de los años de un conjunto de documentos que lo favorecen, aspecto reconocido internacionalmente. A este respecto, organismos como la OCDE en sus *Peer Review* han resaltado los logros alcanzados, aunque continúan

señalando la necesidad de un mayor compromiso por parte del personal directivo para su efectiva aplicación (Oxfam, 2022). Además de esto, el estilo de trabajo de la cooperación española y las relaciones existentes entre las ONG españolas y el movimiento feminista y de mujeres de muchos países, son una enorme ventaja comparativa frente a otras cooperaciones.

Si España aprovechase el valor añadido que tiene en materia de igualdad de género y garantizase una arquitectura del sistema de cooperación acorde con las necesidades de éste podría jugar un papel de liderazgo en el sistema internacional de la ayuda que, indirectamente, le traería beneficios internos aun optando por el mejor modelo de cooperación, en el que la ayuda no se ligue a los intereses nacionales.

Dar un sentido feminista a la política internacional requiere que ejerzas una curiosidad genuina por cada una de estas mujeres en vivo -y por las mujeres en las que aún no has pensado. Es decir, dar un sentido feminista a la política internacional requiere adquirir habilidades que parecen bastante nuevas y reorientar habilidades que uno ha ejercido antes, pero que uno suponía que no podían arrojar luz sobre las guerras, las crisis económicas, las injusticias globales y las negociaciones de élite (Enloe, 2014, p. 3).

5. CONCLUSIONES

La instrumentalización del feminismo, de las mujeres y de las organizaciones y defensoras de derechos humanos es un hecho en muchas ocasiones y un riesgo en otras tantas. Una política feminista, además de feministas, debe tener unas capacidades internas para ser desarrollada y un interés genuino por dialogar con los diversos feminismos nacionales y globales. Debe ser estratégica y basada en el conocimiento, es decir, en poseer personal con capacidades, diagnósticos y evaluaciones. Una cooperación feminista no se dispersa, se concentra en el logro de fines para los que tiene capacidad. Implementar una cooperación feminista implica tener capacidades para hacerlo.

Si es obvio que para tener una cooperación eficiente y de calidad se requieren profesionales de la cooperación en puestos clave y de decisión, una cooperación feminista requiere personal formado en la materia y estrategias para que el feminismo cale en toda la organización. La cooperación española cuenta con excelentes perfiles y experiencia de trabajo para poder realizarlo. Se requiere terminar con la dispersión, incluir el seguimiento y la evaluación en el ADN y garantizar una estructura en la AECID que permita a la política de cooperación gozar de la independencia suficiente para perseguir objetivos de desarrollo globales, regionales y de los países de trabajo.

Una política de cooperación feminista pone el poder en el centro de las reflexiones, es crítica y piensa en nuestra propia complicidad en la creación de las disfunciones de este mundo, sus desigualdades, sus abusos e injusticias. Se pregunta constantemente ¿dónde están las mujeres?, también las de su organización (Enloe, 2014). Igualmente, debe trabajar contra el racismo y el necocolonialismo, revisando permanentemente sus esquemas de interpretación, relación y propuesta. Cumple los compromisos formales y los supera para abordar de manera firme las causas estructurales que generan discriminaciones y exclusión en todos los espacios.

Una política de cooperación feminista requiere una arquitectura que le permita pasar del *storytelling* al *storydoing*. La estructura actual de la AECID y del sistema de la cooperación española tiene algunos retos para implementar una cooperación plenamente feminista. No obstante, la existencia de feministas dentro del sistema de la cooperación española hace que la igualdad de género continúe siendo un valor añadido que, de no cuidarlo, podría evaporarse. Algunos de los obstáculos a la implementación de una política de cooperación feminista en España que se dan en AECID e impactan en todo el sistema, serían: i) primar el discurso sobre el impacto; ii) la falta de recursos humanos con

capacidades adecuadas; iii) la gestión de personas y la evaluación de desempeño no adaptados al trabajo en cooperación internacional para el desarrollo; iv) la poca de valoración del conocimiento experto.

La nueva Ley de cooperación puede producir las reformas necesarias para el buen funcionamiento del sistema. Requiere de valentía, compromiso y feminismo.

6. BIBLIOGRAFÍA

de la Iglesia Caruncho, M. (2011). *Política Exterior y Política de Cooperación: ¿Amistados Peligrosos?* Lewes: Fundación Carolina.

Enloe, C. (2014). *Bananas, beaches and bases. Making feminist sense of international politics.* University of California.

Espinosa Fajardo, J. (2014). La igualdad de género en la cooperación española y en la iniciativa Marca España. Abordajes e inconsistencias en tiempos de crisis. *Investigaciones Feministas vol. 5.* Madrid: UCM.

Expansión (2019, septiembre 28). *El gobierno de México es feminista: Marcelo Ebrard en la ONU.* Recuperado 5 de abril de 2021 de <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/09/28/el-gobierno-de-mexico-es-feminista-marcelo-ebrard-en-la-onu>

García del Real, M. A. (2015). *La imagen e instrumentalización de la política de cooperación española.* Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

Global Affairs Canada (2017). *Canada's Feminist International Assistance Policy.* Ottawa: Global Affairs Canada.

Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, BOE núm 44 A-2023-4512.

Ministère de L'Europe et des Affaires Étrangères (2018). *Stratégie Internationale de la France pour L'égalité entre les Femmes et les Hommes (2018-2022).*

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2021). *Política Exterior Feminista.* Recuperado de https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/PublicacionesOficiales/2021_02_POLITICA%20EXTERIOR%20FEMINISTA.pdf

Olivié, L., y Pérez, A. (23 de mayo de 2016). Catorce dilemas de la cooperación española en la nueva legislatura. *ARI 39/2016 Real Instituto El Cano*. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/catorce-dilemas-de-la-cooperacion-espanola-en-la-nueva-legislatura/>

Oxfam (2022). *MÁS ALLÁ DE LAS PALABRAS. Hacia una política de cooperación feminista y transformadora*. Madrid: Oxfam Intermón.

Pajarín García, M. (2021). *Alcance Transformador de Género de las Agendas y de las Políticas de Desarrollo y de Cooperación Internacional: Análisis del Caso Español*. Madrid: UCM.

Parlamento Europeo (2020). *Informe sobre la igualdad de género en la política exterior y de seguridad de la Unión*. A9-0145/2020.

SER. (2021, marzo 10). *Entrevista completa a Arancha González Laya en 'Hora 25' con Pepa Bueno*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=OBliyXzwamk>

Thompson, L. (2020). *Feminist Foreign Policy: A Framework*. Washington, DC: Center for Research on Women.