

Género y desarrollo: ¿es la agenda post-2015 una oportunidad en el avance hacia la igualdad de género como objetivo de desarrollo?

MARTA PAJARÍN GARCÍA*

RESUMEN

El artículo reflexiona sobre las condiciones de oportunidad que facilitaron la incorporación de la igualdad de género en la agenda internacional de desarrollo, analiza los cambios que se han producido en el panorama internacional que afectan al marco institucional y programático del sistema internacional de ayuda al desarrollo, y analiza el alcance participativo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y, en concreto, de las organizaciones feministas en los procesos de conformación de la agenda en las últimas décadas.

PALABRAS CLAVE

Igualdad de género; agenda de desarrollo; feminismo internacional.

***Marta PAJARÍN GARCÍA,**
Investigadora asociada del Área de Género del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y consultora en género y desarrollo (dpt. coop@icei.ucm.es)



TITLE

Gender and Development: Is the post-2015 agenda an opportunity towards gender equality as a development goal?

ABSTRACT

The article reflects on the conditions of opportunity to set gender equality in the international development agenda. The article also analyzes the changes that have occurred in the international scene that affect the institutional and programmatic framework of the international development aid system, and examines the participatory outreach of Civil Society Organizations (CSO) –specifically of feminist organizations- in the process of agenda setting in recent decades.

KEYWORDS

Gender equality; development agenda; international feminism.

Introducción

La incorporación de la igualdad de género en la agenda del desarrollo fue posible desde que el Enfoque de Desarrollo Humano concitara el mayor consenso en el modo de entender el desarrollo y ofreciera el marco valorativo alternativo capaz de dialogar con planteamientos teóricos y prácticos impulsados desde la academia crítica y las organizaciones feministas. La adopción del Enfoque de Género en el Desarrollo, especialmente desde la IV Conferencia Mundial de Beijing y su Plataforma de Acción (1995), supuso el hito más relevante en la institucionalización internacional de la igualdad de género.

Desde entonces, la agenda del desarrollo y de la ayuda internacional ha experimentado cambios de envergadura que han influido en la orientación y medición de sus objetivos. En este recorrido destacan la Declaración del Milenio (2000) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los foros destinados a la financiación del desarrollo —especialmente Monterrey (2002)— y la agenda de la eficacia de la ayuda —principalmente desde la Declaración de París (2005)—. El alcance de la incorporación de la igualdad de género en este proceso ha sido desigual y limitado. Por lo que se refiere a la agenda de la eficacia de la ayuda impulsada desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el énfasis en la mejora técnica de los instrumentos de ayuda desde una posición ciega al género, y la escasa atención a las causas estructurales de las desigualdades o al impacto diferenciado por sexo de cualquier acción pública, limitaron su alcance en beneficio de la igualdad entre hombres y mujeres como objetivo de desarrollo. Por su parte, y en el marco de las Naciones Unidas (NNUU) la Declaración del Milenio y el diseño de los ODM, parecieron olvidar todos los avances teóricos y prácticos en torno a las estrategias de “*mainstreaming*” y empoderamiento, ampliamente reconocidas para el logro de la igualdad de género. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) realizaron sólidas críticas a ambos procesos y pusieron en marcha estrategias colaborativas de incidencia en espacios de negociación pública e institucional de la agenda.

En este contexto, la repolitización de la agenda del desarrollo en términos de ampliación de sus dimensiones y de transformación en la arquitectura encargada de su definición e implementación¹, ha permitido promover un diálogo más horizontal entre las OSC y la academia crítica, con las administraciones públicas y las entidades internacionales. La voluntad de fomentar la participación y la apropiación por parte de los diversos agentes de desarrollo que promueven el proceso de conformación de la agenda post-2015, puede considerarse como una oportunidad para reposicionar la igualdad de género en la agenda global de desarrollo.

El presente artículo pretende: i) recoger los cambios en el panorama internacional que ameritan la articulación de respuestas cooperativas y colaborativas a escala global a través de sistemas de gobernanza internacional más incluyentes y democráticos; ii) analizar los procesos de construcción de la agenda internacional de desarrollo y su alcance participativo; iii) valorar la incorporación en la agenda de la igualdad de género en estos procesos.

¹ AYUSO, Anna y COSTAFREDA, Andrea, “Retos para la apropiación democrática y la rendición de cuentas mutua en la nueva agenda” en ALONSO, José Antonio (dir.), *Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible. Consideraciones sobre la Agenda Post-2015*, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid, 2013, ps. 24-41.



Para ello, en el apartado segundo se realizará una breve síntesis de los factores de oportunidad que favorecieron la incorporación de la igualdad de género en la agenda internacional del desarrollo y su cristalización en los años 90. En el apartado siguiente se analizarán los cambios en el panorama internacional que afectan al alcance de la nueva agenda y que requieren la puesta en marcha de mecanismos de gobernanza global de la ayuda eficaces, representativos y legítimos. En el tercer apartado se identificarán las condiciones y estrategias para la incorporación de la igualdad de género en la nueva agenda del desarrollo. Finalmente, el artículo concluye con unas consideraciones finales acerca del papel de la sociedad civil y, en concreto, del movimiento feminista internacional y su incidencia para posicionar la agenda de género en el actual momento de cambio y conformación de una nueva agenda internacional del desarrollo.

1. Factores de oportunidad para la igualdad de género en la agenda internacional del desarrollo

El análisis, la interpretación y la respuesta colectiva a los problemas de la pobreza y la desigualdad han evolucionado sustancialmente en las últimas décadas, de la mano del empuje de diversas visiones alternativas y complementarias del desarrollo y sus aproximaciones doctrinales. En este proceso, la apertura disciplinar de los estudios del desarrollo de base económica y en diálogo con disciplinas como la Sociología o la Antropología, ha ampliado y diversificado sus dimensiones de análisis, dando lugar a una "comunidad de conocimiento" que nutre e integra una aproximación multidisciplinar a estas cuestiones². De manera paralela, los estudios del desarrollo tienen un marcado carácter prescriptivo y están orientados a la acción política; de ahí que las diversas teorías y enfoques —y los valores que las orientan y justifican— influyan en el diseño y en la elección de las políticas, estrategias e instrumentos más adecuados a los logros de desarrollo a los que aspiran las diversas sociedades; y también, a los objetivos de desarrollo que se marca la comunidad internacional. Este carácter aplicado y prescriptivo de los estudios del desarrollo favorece la creación de alianzas estratégicas entre los diversos actores sociales involucrados en los procesos de cambio social y gestión pública, como la academia, las OSC, la clase política y las instituciones públicas —multinivel— a la hora de identificar los problemas colectivos, incorporarlos en el debate público y canalizarlos e incorporarlos en la agenda política³.

En este contexto y a la hora de analizar el marco de oportunidad que favoreció la incorporación de la igualdad de género en la agenda internacional del desarrollo en la década de los 90, podemos destacar los siguientes factores: i) el cambio en la visión del desarrollo que consolidó el concepto de desarrollo humano, y la modificación que supuso en la justificación y la naturaleza del desarrollo y en la ampliación de sus dimensiones de análisis y acción⁴; ii) el diálogo con planteamientos doctrinales alternativos procedentes de la academia y de la sociedad civil y, especialmente, de las organizaciones feministas; y iii) la creación de alianzas

² ALONSO, José Antonio, "Sobre la frontera disciplinar de los estudios de desarrollo", *I Congreso Internacional de Estudios de Desarrollo Desafío de los Estudios de Desarrollo* REEDES, Santander, 2012.

³ LEYRA, Begoña Y PAJARÍN, Marta "Intervención social y género en la cooperación internacional al desarrollo: alianzas para el cambio social" en *Cuadernos de Género 3: Género, Educación e Intervención Social. Experiencias compartidas entre España y Níger*, ICEI-UCM, Madrid, 2013, ps. 59-71.

⁴ ALONSO, José Antonio, "Sobre la frontera..." *op.cit.*

estratégicas entre diversos actores que, de manera conjunta, realizaron una sólida labor de incidencia en los espacios internacionales de definición de agenda⁵.

Desde los años 90 el Enfoque de Desarrollo Humano⁶ inspirado en el trabajo del premio Nobel de Economía Amartya Sen⁷, ha impulsado el desarrollo teórico y operativo de una serie de enfoques transversales que se complementan y se refuerzan mutuamente y que promueven una visión normativa del desarrollo centrada en la igualdad, los derechos humanos, la lucha contra la pobreza o la sostenibilidad ambiental. Entendemos por enfoques transversales aquellos que remiten a una manera de concebir la realidad social, al ser humano y a las condiciones de su interacción social, por lo que han de estar incluidos en todas las intervenciones de desarrollo con independencia del sector en el que se ubiquen⁸. Entender el desarrollo como el proceso de ampliación de las capacidades, las opciones y las libertades de las personas para poder llevar a cabo una vida que consideran valiosa, supuso un importante cambio de paradigma al posicionar a los seres humanos en el centro de los procesos de desarrollo. El acento en "el aumento de la riqueza de la vida humana en lugar de la riqueza de la economía"⁹ concitó el mayor consenso en el modo de entender el desarrollo¹⁰ y ofreció el marco de valores y principios a los estudios y a la práctica del desarrollo, capaz de entroncar con planteamientos teóricos alternativos en torno a los conceptos de desigualdad, equidad, respeto a la diversidad, sostenibilidad ambiental o al concepto de agencia.

En materia de igualdad entre mujeres y hombres, la transversalidad del enfoque de género¹¹ en los ámbitos declarativos y programáticos de la ayuda internacional se ha visto influida y potenciada por el Enfoque de Empoderamiento que tiene sus orígenes en los años 70 en los grupos de mujeres del Sur y que rescata una visión positiva y multidimensional del poder como vía de concienciación y lucha contra la discriminación de las mujeres¹². El Enfoque de Empoderamiento y el Enfoque de Capacidades aplicado al objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres —especialmente a través del trabajo de Martha Nussbaum¹³— contribuyeron de manera decisiva a la cristalización del Enfoque de Género en el Desarrollo

⁵ CEPAL, *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, 2006.

⁶ El Informe de Desarrollo Humano del PNUD fue presentado por primera vez en 1990. Acceso al informe completo: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf [consultado el 15 de mayo 2014].

⁷ Entre la extensa bibliografía de Amartya Sen, puede destacarse *Desarrollo y Libertad*. Ver referencia completa en bibliografía.

⁸ ALONSO, José Antonio (dir.), *La cooperación al desarrollo y la infancia. Apuntes estratégicos para el caso de España* WP01/12, ICEI-UCM, Madrid, 2012.

⁹ Entrevista a Amartya Sen disponible en <http://www.desarrollohumano.org.gt/content/%C2%BFque-es-desarrollo-humano/> [Consultado el 14 de mayo de 2014]

¹⁰ ALONSO, José Antonio, "Sobre la frontera...", *op.cit.*

¹¹ Entendemos por enfoque de género la aproximación a la realidad social a través de la categoría género, en tanto que categoría *descriptiva* capaz de visibilizar la diferente y desigual distribución de recursos, oportunidades, beneficios y expectativas entre hombres y mujeres en todas las sociedades en función de los roles asignados a cada sexo y su consideración y valoración social; como categoría *analítica* que nos permite interpretar e identificar las causas y efectos de dichas desigualdades tales como patrones culturales, prácticas institucionales y relaciones de poder; y en tanto que categoría *política*, al comprometer con la transformación para la superación de estas desigualdades en términos de justicia social. Para más información sobre el concepto de género y su operacionalización ver APARICIO, Marta, LEYRA, Begoña y ORTEGA (eds.), *Cuadernos de género: Políticas y acciones de género. Materiales de formación*. Estudios e Informes, nº4, ICEI-UCM, Madrid, 2009.

¹² ZABALA, Idoe, *Banco Mundial y su influencia en las mujeres y en las relaciones de género*, Cuaderno de Trabajo 41, Hegoa, 2006, pp. 1-18.

¹³ NUSSBAUM, Martha, *Las Mujeres y el Desarrollo Humano*, Herder, Barcelona, 2012.



(GED).

El enfoque GED ha sido considerado, tanto entre las organizaciones feministas como por las agencias internacionales, como el más efectivo para favorecer la igualdad de género frente al Enfoque de Mujeres en Desarrollo (MED) surgido a partir de los años 70. Mientras el enfoque MED contribuyó a visibilizar el papel de las mujeres en los procesos de desarrollo, no se cuestiona sin embargo las causas de su participación diferenciada y se centra en la incorporación de las mujeres en los procesos de desarrollo, principalmente, como una vía para favorecer la eficiencia económica. El enfoque GED traslada por el contrario el énfasis desde el papel de las mujeres, a las causas estructurales de la desigualdad y a las relaciones de género entendidas como relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres que perpetúan la pobreza, las desigualdades o la diferente distribución de recursos, beneficios y las oportunidades de participación en la toma de decisiones.

La labor de incidencia y el intenso trabajo conjunto de las organizaciones feministas fueron decisivos en la década de los 90 para la integración de la perspectiva de género en la agenda internacional del desarrollo y el avance en los derechos humanos de las mujeres. En este proceso, la adopción en 1979 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés)¹⁴ constituye el marco declarativo de referencia que favoreció la articulación de los derechos de las mujeres en las sucesivas conferencias temáticas y sectoriales impulsadas por NNUU en torno al medio ambiente —Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro (1992), los derechos humanos —Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993)— o el desarrollo social —Conferencias Internacionales sobre Población y Desarrollo de El Cairo (1994) y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague (1995)—¹⁵. En este proceso destaca especialmente la IV Conferencia Mundial celebrada en 1995 en Beijing¹⁶, que contribuyó de manera decisiva a situar la causa de la igualdad entre los sexos y la participación efectiva de las mujeres en todas las esferas de la vida, como una de las dimensiones ineludibles de la agenda de desarrollo internacional.

La Conferencia de Beijing cataliza los avances que habían impulsado las tres Conferencias Mundiales de la Mujer anteriores: México (1976), Copenhague (1980) y Nairobi (1985)¹⁷, que contribuyeron a forjar un movimiento feminista a escala internacional con una considerable capacidad de incidencia. Los documentos de la IV conferencia —la Declaración y la Plataforma de Acción¹⁸— supusieron el diseño conjunto y la aprobación de un plan con

¹⁴ La *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer* adoptada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, es aceptada como una declaración internacional de los derechos de las mujeres. El preámbulo y sus 30 artículos define lo que constituye la discriminación contra las mujeres y establece una agenda para que las administraciones nacionales terminen con dicha discriminación. Para más información visitar el enlace web <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/CEDAWIndex.aspx> [Consultado en diciembre de 2014].

¹⁵ CEPAL. *Caminos hacia la equidad...*, op.cit, p.12.

¹⁶ NNUU, *Declaración y Programa de Acción de Beijing, 1995*: <http://www.eclac.org/mujer/publicaciones/sinsigla/xml/3/6193/Plataforma.pdf> [Consultado en diciembre de 2014].

¹⁷ Ver más información sobre las cuatro Conferencias Internacionales sobre la Mujer en NNUU <http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/Mujer2011.htm> [Consultado en mayo de 2014].

¹⁸ Los derechos de las mujeres se integran en doce de las áreas temáticas: pobreza, educación, economía, poder y toma de decisiones, derechos humanos, violencia de género, salud, mecanismos institucionales, medios de

objetivos comunes para toda la comunidad internacional y el impulso de dos estrategias fundamentales para el logro del objetivo de igualdad: el “*mainstreaming*”¹⁹ de género y el empoderamiento de las mujeres.

La introducción de la igualdad de género en la agenda del desarrollo y la ayuda internacional responde de manera decisiva a la presión e incidencia que las OSC han logrado imprimir sobre sus sistemas políticos pero también sobre los espacios de debate y de toma de decisiones a nivel internacional. En este proceso las organizaciones de mujeres han ido evolucionando y diversificando su discurso, ampliando sus alianzas —también en el ámbito de la academia— y afinando su repertorio de acción e incidencia. Tal y como señala Rosa Cobo²⁰, la ola feminista surgida en los años sesenta, de marcado carácter político, ha tenido un importante impacto pues “ha impregnado las mentalidades, ha permeado valores sociales, ha trastocado los paradigmas dominantes de las ciencias sociales y ha obligado a algunos estados a implementar políticas de igualdad”.

Uno de los aportes teóricos más significativos del feminismo en tanto que teoría crítica y movimiento social ha sido el relativo al desarrollo conceptual del “principio de igualdad”²¹, como garantía para el reconocimiento y ejercicio de los derechos y libertades en igualdad entre hombres y mujeres. La “condición de igual” se interpreta como “equivalencia humana” y a la vez, como reconocimiento de la diferencia o la diversidad. La igualdad no implica por tanto que las personas seamos idénticas, sino que implica la “no discriminación por el hecho de ser diferentes”. Así mismo, el principio de “igualdad sustantiva” recogido por la CEDAW (1979) ampara la acción política orientada en tres direcciones interrelacionadas y complementarias: la igualdad de oportunidades, la igualdad de acceso a las oportunidades y la igualdad de resultados. La “igualdad sustantiva” ofrece la cobertura normativa necesaria a la implementación de medidas temporales de acción positiva para la equidad en la distribución de recursos y oportunidades. El acento en la igualdad de resultados amerita el trato diferente a quienes se encuentren en desventaja para el logro de objetivos comunes en condiciones de igualdad. Las medidas de acción positiva tratan por tanto de superar la brecha que permanece con mayor o menor alcance en todas las sociedades entre la “igualdad formal” —reconocida en los marcos jurídicos— y la “igualdad real” —experimentada efectivamente en todos los ámbitos públicos y privados—.

Las alianzas creativas entre las organizaciones de mujeres y feministas, la academia y la clase política, han permitido la cristalización de estos desarrollos conceptuales en los marcos

comunicación, medio ambiente y derechos de las niñas.

¹⁹ El Consejo Económico y Social de NNUU define el *mainstreaming* de género como “el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive leyes, políticas o programas, en todos los ámbitos y en todos los niveles. Se trata de una estrategia destinada a considerar las preocupaciones y las experiencias de las mujeres igual que aquellas de los hombres como una dimensión esencial de la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y programas en todas las esferas: política, económica, y social, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de género.” Ver ECOSOC, *GenderMainstreaming. An Overview* [en línea], NNUU, Nueva York, 1997. Disponible en: www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSOCAC1997.2.PDF [Consultado en Mayo de 2014].

²⁰ COBO, Rosa, “Otro recorrido por las ciencias sociales: género y teoría crítica” en APARICIO, Marta; LEYRA, Begoña y ORTEGA, Rosario (eds.), *Cuadernos de género: Políticas ... op.cit.*, p. 24.

²¹ GARCÍA PRINCE, Evangelina, *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*, PNUD, San Salvador, 2008.



declarativos internacionales y nacionales, así como la puesta en marcha de iniciativas de desarrollo y políticas públicas específicas que han recabado un amplio consenso internacional. Autoras como Avonne Fraser e Irene Tinker, Peggy Antrobus o Wendy Harcourt²² han analizado la evolución de estas redes de mujeres, su repertorio y estrategias de incidencia y su poder de influencia en los espacios internacionales de toma de decisiones. Siguiendo el planteamiento de Harcourt podemos identificar tres fases históricas en la evolución del “movimiento global por los derechos de las mujeres”:

1) Un primer período que comprendería desde finales de los años 80 y principios de los 90 que resultó clave tal y como hemos mencionado, en la articulación de un movimiento global de mujeres con una visión y agenda compartidas. En esta fase, además de las conferencias mundiales sobre la mujer, tanto el Congreso Mundial de las Mujeres por un Planeta Saludable de Miami (1991) o el Planeta Femea en la Cumbre de la Tierra de Río (1992) supusieron hitos relevantes en la conformación y fortalecimiento de alianzas estratégicas en torno a organizaciones como Women Environment and Development Organization (WEDO), Women in Development Europe (WIDE) o Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN).

2) Una segunda fase centrada en el intenso, complejo, organizado y cualificado trabajo de incidencia y de incorporación de la perspectiva de género en las conferencias temáticas de NNUU de la década de los 90 que logró posicionar la igualdad de género en la agenda internacional de desarrollo. Cabe remarcar en este tiempo que el movimiento de mujeres y feminista articulado a escala internacional logró convertir a las NNUU como el espacio multilateral más favorable a la legitimación de la igualdad de género y a la promoción de una agenda internacional de desarrollo en diálogo con la agenda de género ya existente²³.

3) Finalmente, a partir del 2000 comienza una nueva fase para el movimiento feminista internacional en la que la fatiga y la frustración que provoca la “evaporación” de los aspectos más transformadores de la perspectiva de género²⁴ en las políticas de desarrollo, provoca tensiones internas en el movimiento y la traslación de los escenarios estratégicos de incidencia desde NNUU hacia espacios compartidos y articulados con nuevos movimientos sociales por otra globalización que comienzan a gestarse a escala internacional. El movimiento feminista internacional ha necesitado abrirse a nuevos espacios y acoger en su núcleo planteamientos desde la diversidad —geopolítica, generacional, étnica, cultural, sexual, etc.— capaces de renovar sus bases de apoyo y de ampliar su discurso. Tal y como analizaremos más adelante, su capacidad para articular alianzas estratégicas y un sólido discurso, y su capacidad para incidir y proponer en los nuevos espacios de definición de la agenda, será determinante para la posición y concreción que finalmente adquiriera la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la agenda post-2015.

²² FRASER, Avonne y TINKER, Irene (eds.), *Developing Power: how women transformed international development*, The Feminist Press, Nueva York, 2004. HARCOURT, Wendy “Reflexiones sobre el movimiento global por los derechos de las mujeres” en IBARRA, P. y GRAU, E. (coord.) *Red en la encrucijada. Anuario de movimientos sociales 2005*, Icaria, Barcelona, 2006, ps. 62-88.

²³ CEPAL. *Caminos hacia la equidad...*, *op.cit.*, p.5.

²⁴ Para más información sobre el concepto de evaporación del género en las políticas de desarrollo ver ESPINOSA, Julia “La igualdad de género en el ciclo de las políticas de cooperación al desarrollo” en *I Congreso Internacional de Estudios de Desarrollo “Desafío de los Estudios de Desarrollo”*, REEDES, Santander, 2012.

2. Cambios en el sistema internacional y en la agenda del desarrollo

Desde la década de los 90 la agenda de la ayuda ha experimentado cambios de envergadura en la orientación y medición de sus objetivos y, especialmente en la última década, se ha producido una transformación del marco institucional del sistema, caracterizado por una creciente proliferación de actores y una revisión de los procesos de gobernanza global de la ayuda²⁵.

El escenario internacional ha sufrido importantes transformaciones en los procesos económicos, financieros, ambientales, políticos, sociales y culturales caracterizados por una creciente globalización en los factores que los determinan y en el alcance de sus efectos en un mundo cada vez más interdependiente. Las tradicionales visiones de la realidad internacional y de las relaciones internacionales que tenían en los estados la unidad de análisis y acción política, están dando paso a nuevas interpretaciones que enfatizan el papel de los actores no estatales, la importancia de las estructuras institucionales en los procesos políticos internacionales, el alcance de la "idea de frontera"²⁶ o el carácter transnacional de los desafíos y factores que afrontan las agendas nacionales —así, por ejemplo, la globalización económica, la justicia universal, los problemas ambientales o la presión migratoria—²⁷.

Las explicaciones de dichas transformaciones y sus efectos también se encaminan, desde una visión normativa, al análisis de los procesos de gobernanza del sistema internacional y a los procesos de distribución del poder entre los Estados, los mercados y la sociedad civil, en escenarios cada vez más internacionalizados en los que los diversos actores interactúan de manera creciente a través de redes de relación e interdependencia²⁸.

En este contexto de replanteamiento del papel de los Estados, la doctrina cosmopolita ha adquirido un renovado impulso²⁹. Autores como David Held o Daniele Archibugi³⁰ entre otros, introducen el concepto de "democracia cosmopolita" como una apuesta por la generación de gobernanza democrática en diversos niveles, incluido el global. Los autores plantean la necesidad de dotar a la política mundial de un mayor grado de participación, transparencia y rendición de cuentas que posibilite que la sociedad civil global ejerza su ciudadanía de manera paralela e independiente a la política exterior de sus respectivos estados. Se propone por tanto una reconstrucción de la sociedad civil y la autoridad política a escala global, promoviendo la creación de un sistema de gobernanza global desde la base, así como de un "multilateralismo

²⁵ ALONSO, Jose Antonio *Cooperación con países de renta media: justificación y ámbitos de trabajo*. ICEI-UCM, Madrid, 2007. SANAHUJA, José Antonio, "Los ODM y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe" en *Pensamiento Iberoamericano*, nº 8, 2011, ps. 195-222. DEL CAMPO, Esther, "Procesos de descentralización, gobernanza democrática y cooperación internacional en países andinos" en MARTÍNEZ, Ignacio y SANAHUJA, José Antonio. (coord.) *Eficacia de la ayuda y división del trabajo*, CEIPAZ e ICEI, Madrid, 2012, ps. 135-170.

²⁶ SANAHUJA, José Antonio, *¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea*, 2009, p. 23.

²⁷ *Ibidem* y AYUSO, Anna y COSTAFREDA, Andrea, "Retos para la apropiación democrática... *op.cit.*

²⁸ *Ibid.*, p. 23.

²⁹ MILLÁN, Natalia. *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2012.

³⁰ ARCHIBUGI, Daniele y HELD, David "La democracia cosmopolita: caminos y agentes", en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio social* Nº 117, FUHEM Ecosocial e Icaria, Madrid, 2012, pp.57-56.



más eficaz, representativo y legítimo”³¹, no exento sin embargo de enormes dilemas de funcionamiento³².

Tal y como hemos mencionado en el apartado anterior, el movimiento feminista a escala internacional fue pionero en el funcionamiento sobre los principios cosmopolitas, construyendo una agenda de género global que se posicionó en los foros internacionales de debate de la agenda internacional del desarrollo, con independencia de las posiciones que los respectivos Estados defendieron en dichos espacios.

Siguiendo a José Antonio Alonso³³ podemos destacar los siguientes cambios más relevantes que condicionan los estudios del desarrollo y la gestión de la ayuda internacional: a) la “creciente heterogeneidad en el mundo en desarrollo” en el que existen una gran diversidad de situaciones diferenciadas, por lo que no es posible realizar un diagnóstico y pronóstico únicos; b) los cambios en los “patrones de distribución de la pobreza” en los que se acentúa la desigualdad dentro de los países en términos de pobreza relativa; c) la creciente influencia regional y global de países emergentes con un elevado dinamismo y capacidad de influencia lo que ha originado una “creciente multipolaridad del sistema internacional”. Tal y como señala Alonso³⁴, este fenómeno “abre la oportunidad a la construcción de estructuras de gobernanza a escala internacional más incluyentes y democráticas; básicamente porque en un mundo multipolar es más necesario construir respuestas cooperativas a escala global”. Así mismo, un cuarto cambio en el sistema internacional es d) la creciente interdependencia y externalidades entre países y, en concreto, con la existencia de “bienes públicos internacionales” cuya provisión requiere de una acción voluntaria coordinada y cooperativa entre países a escala internacional por su carácter transnacional. La agenda de los bienes públicos globales se interrelaciona y complementa con la agenda del desarrollo ya que existen transacciones entre ellas, como ilustra la relación que existe entre el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental³⁵.

Estos cambios en el panorama internacional afectan de manera decisiva a la conformación de la agenda del desarrollo y la ayuda internacional, y plantea importantes desafíos a la arquitectura en la que sustente su definición e implementación³⁶. Entre dichos desafíos se encuentran los siguientes: i) la ampliación de dimensiones y alcance de la agenda, incluyendo la agenda de los bienes públicos globales como la sostenibilidad ambiental y aspectos fundamentales para una visión comprensiva y coherente como la defensa de los derechos humanos o la gobernanza democrática; ii) el incremento de nuevos actores con intereses, objetivos, poder e influencia diferenciada, y la proliferación de nuevos instrumentos.

³¹ SANAHUJA, José Antonio, “Narrativas del multilateralismo: efecto Rashomon y cambio de poder” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 101, 2013, p. 47.

³² RODRIK, Dani, *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, Antoni Bosch, Barcelona, 2012.

³³ ALONSO, José Antonio (dir.) *Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible. Consideraciones sobre la Agenda Post-2015*. Documento de trabajo, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid, 2013, ps. 97-99.

³⁴ *Ibidem*, p.98.

³⁵ *Ibid.* p. 99.

³⁶ AYUSO, Anna y COSTAFREDA, Andrea, “Retos para la apropiación democrática... *op.cit.*”, p. 24.

Estos desafíos requieren la articulación de fórmulas de gobernanza internacional más equilibradas y eficaces, pero también más legítimas y representativas a través de la puesta en marcha de mecanismos de representación política en la esfera internacional, capaces de canalizar y agregar las preferencias e intereses de la ciudadanía y de promover sistemas eficaces de rendición de cuentas. Se trata en definitiva de promover la apropiación democrática a todos los niveles, pero también y especialmente en el caso que nos ocupa, con una sólida dimensión internacional dada la universalidad y globalidad de la agenda de desarrollo. La apropiación democrática supone por tanto, no solo apuntalar la centralidad de los gobiernos en la definición de las prioridades del desarrollo de los países, sino principalmente, el ensanchamiento de las dimensiones democráticas —institucionales y en el ejercicio de la ciudadanía— de los sistemas representativos a escala nacional y global y en definitiva, la profundización de la calidad democrática de los marcos institucionales de toma de decisiones³⁷.

Cabe recordar que el gobierno representativo no es un sistema de organización política caracterizado por el principio de autogobierno popular, sino precisamente, una alternativa de organización frente al gobierno del pueblo tal y como fue concebido por la tradición democrática moderna. Los principios que le dotan de mayor carácter democrático, capaces de vincular las decisiones de quienes gobiernan y las preferencias políticas de los representados, se refieren especialmente a la libertad de opinión pública y al carácter periódico de las elecciones —lo que permite la rendición de cuentas a través del voto retrospectivo—. De manera paralela, las democracias representativas disponen de otros rasgos distintivos que se espera contribuyan a su eficacia en sociedades amplias, complejas y caracterizadas por la existencia de una pluralidad de intereses diferentes e incluso enfrentados, esto es, la independencia parcial de los representantes y el juicio mediante la discusión³⁸. Por otro lado, la lógica de inclusión/exclusión en la conformación de la ciudadanía —la paradoja democrática de los gobiernos representativos— ha alentado tensiones y crisis de representatividad en el sistema, ante las que el gobierno representativo se ha mostrado flexible y adaptativo.

Los cambios acontecidos en el escenario internacional ya mencionados han contribuido a una nueva crisis de representatividad de las democracias nacionales incapaces de gestionar las externalidades de los procesos de globalización ni de distribuir sus beneficios y oportunidades entre una ciudadanía cada vez más formada e informada y con posibilidad de desarrollar nuevas técnicas de participación y organización políticas. Estos cambios en el panorama internacional han alentado también un impulso democratizador a escala internacional con la revisión de los procesos de gobernanza global.

La gobernanza democrática como una forma renovada de gobernar o de hacer política —“*policy making*”— en sistemas sociopolíticos complejos e interdependientes caracterizados por la diversidad de actores —con diversos incentivos, objetivos y poderes—, parece sustentarse sobre conceptualizaciones más positivas y creativas del poder —frente al “poder sobre” característico del antiguo modelo jerárquico—. La gobernanza democrática promueve la solución compartida de problemas colectivos, la creación conjunta de oportunidades

³⁷ O'DONNELL, Guillermo, “Hacia un Estado de y para la democracia” en *Democracia/Estado/Ciudadanía en América Latina*, PNUD, 2008, ps. 25-64.

³⁸ MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.



colectivas y en última instancia, el logro del bienestar público de manera colaborativa. Frente a otras interpretaciones más conservadoras y economicistas de la gobernanza, entenderemos que el objetivo de la acción de gobierno en gobernanza es el bienestar público, que además de ser parte constitutiva del mismo, parece significarse como un elemento instrumental de su desarrollo, en el sentido en el que un bienestar más compartido y equitativo en un determinado sistema sociopolítico, favorece y potencia las condiciones para el desarrollo de una gobernanza más eficaz³⁹.

Un análisis amplio de la apropiación democrática en los procesos de desarrollo podría nutrirse de los modelos analíticos de la representación política y del estudio de las diversas perspectivas o dimensiones que la conforman⁴⁰. Entenderemos la representación política como un proceso dinámico de relaciones que comunican la sociedad y el estado —o el sistema de gobernanza a nivel internacional— centrado en la transmisión de los intereses y preferencias de la ciudadanía a la esfera pública y en la capacidad de la ciudadanía para juzgar las acciones y políticas llevadas a cabo por sus representantes. Los sistemas de autorización y legitimidad a los representantes, de rendición de cuentas —“*accountability*”— o de respuesta a las demandas de la ciudadanía —“*responsiveness*”— suponen dimensiones claves en este proceso.

El análisis de la representación política aplicado al ámbito de la “política pública global de desarrollo”⁴¹ puede contribuir a dotarla de mayor legitimidad social y representatividad, especialmente en los momentos de definición y establecimiento de agenda —“*agenda setting*”—, y en los momentos de rendición de cuentas y control político —“*democratic accountability*”—. Se trataría como indican Anna Ayuso y Andrea Costafreda⁴² “de analizar cómo se definen y agregan las prioridades de la agenda de desarrollo y cómo se incorporan los intereses de las personas beneficiarias en el diseño de las políticas públicas de desarrollo para garantizar su apropiación y legitimidad democrática” y de manera paralela, atender a la eficacia del proceso y a los mecanismos de rendición de cuentas y de “control político democrático por parte de los distintos actores involucrados”. El enfoque resulta enormemente estimulante pero sin duda también de gran complejidad, dado que las dinámicas que se establecen en el proceso político a escala internacional son de naturaleza diferenciada a las acontecidas a nivel local y nacional, en términos de transparencia, institucionalidad o equilibrio de fuerzas y capacidad de influencia entre los diversos actores, tanto en el plano participativo como operativo. Estas dinámicas afectan así mismo a los procesos de rendición de cuentas a nivel internacional, en los que la participación de una ciudadanía crítica y la institucionalización de canales de diálogo entre los diferentes niveles de decisión —local, nacional y global— adolecen de problemas de agencia política; también de problemas de información imprescindible para el control e incidencia políticos; así como de problemas de eficacia cuya consecución —su capacidad para producir *outputs*— redundaría en la propia legitimidad del sistema⁴³.

³⁹ MAYNTZ, Renate “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 21, Caracas, 2001. KOOIMAN, Jan “Gobernar en Gobernanza” en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Ministerio de Administraciones Públicas e INAP, Madrid, 2005.

⁴⁰ PITKIN, Hanna, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

⁴¹ AYUSO, Anna y COSTAFREDA, Andrea, “Retos para la apropiación democrática... *op.cit.*”, p. 26.

⁴² *Ibíd.* p. 26.

⁴³ *Ibíd.*, ps. 28-29.

No cabe duda que en este contexto de cambios en el sistema internacional, las OSC han contribuido al fortalecimiento, la eficacia, la democratización y la transparencia de las políticas de desarrollo a través de, por un lado, una sólida y articulada labor de incidencia a escala nacional y global cuestionando y confrontando los espacios limitados de participación; y por otro, a través de la implementación en terreno de gran parte de dichas políticas con una lógica orientada a resultados y promoviendo la eficiencia y la legitimidad social de las mismas⁴⁴. En los siguientes apartados nos referiremos especialmente al papel de las OSC en los escenarios de incidencia globales y en concreto, al recorrido y estrategias que está llevando a cabo el movimiento global por los derechos de las mujeres en los principales procesos de conformación de la agenda internacional de desarrollo en este contexto de cambios.

3. De los ODM a la agenda post-2015: condiciones y estrategias para la igualdad

Los ODM amparados por la Declaración del Milenio (2000), supusieron un respaldo político sin precedentes al esfuerzo compartido por la lucha contra la pobreza y la promoción de procesos de desarrollo centrados en las personas. La iniciativa impulsada desde NNUU, logró la concreción y acuerdo en torno a una agenda del desarrollo con ocho objetivos⁴⁵ y a un sistema de medición encargado de valorar el alcance de su logro. Con todo, los ODM adolecieron de importantes debilidades que han marcado y condicionado su apropiación por parte de los países receptores, así como su implementación y evaluación. Siguiendo a Alonso⁴⁶ podemos destacar las siguientes debilidades e inconsistencias en los ODM:

“la asimetría de esfuerzos y compromisos que suponían para países desarrollados y en desarrollo, el carácter parcial del cuadro de objetivos seleccionados, la discutible métrica que domina la definición de metas e indicadores, el silencio respecto a recursos y cambios internacionales requeridos para hacer realidad esas metas o, en fin, la opacidad del proceso de deliberación y decisión de la agenda”.

Además de estas debilidades compartidas, el movimiento global por los derechos de las mujeres se vio decepcionado por el escaso alcance de género que asumieron los ODM, a pesar del papel relevante que la Declaración del Milenio había reservado a la igualdad como uno de los principios que deberían inspirar a las relaciones internacionales en el siglo XXI. La iniciativa no recogió sin embargo dimensiones y temas imprescindibles en materia de derechos de las mujeres y la igualdad de género, y no incorporó los avances teóricos y prácticos en torno a las estrategias de “*mainstreaming*” y empoderamiento ampliamente reconocidas para el logro de la igualdad, tras una década de consolidación e institucionalización de la perspectiva de género.

De los ocho ODM formulados, con sus correspondientes metas e indicadores, el ODM 3, “Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer”, se refiere explícitamente

⁴⁴ RICO, Graciela, MARTÍNEZ, Ignacio, MARTÍNEZ, Pablo, “Changes in the international development agenda: the role of civil society in the development policies”, *Papeles 2015 y más*, nº 16, Plataforma 2015 y más, Madrid, 2013.

⁴⁵ Los ocho ODM son los siguientes: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) Educación Universal; 3) Igualdad entre hombres y mujeres; 4) Reducir la mortalidad infantil; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el VIH/SIDA; 7) Sostenibilidad del medio ambiente y; 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Para más información: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

⁴⁶ ALONSO, José Antonio (dir.), *Compromiso global por un desarrollo* Alonso... *op.cit.*, p. 94.



a la igualdad de género. El ODM 3 tiene como meta eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de enseñanza para el año 2015. Entre los indicadores para el seguimiento de los progresos en este objetivo se recogen la tasa neta de matriculación en enseñanza primaria, la proporción de alumnado que concluye la educación primaria y la tasa de alfabetización de mujeres y hombres de entre 15 y 24 años. La igualdad de género y la promoción del empoderamiento se circunscriben por tanto al ámbito de la educación, quedando fuera de la agenda otros temas clave para la igualdad como la violencia de género, los derechos sexuales y reproductivos, la presencia de mujeres en puestos de toma de decisiones económicas y políticas, el trabajo reproductivo no valorizado o la brecha de ingresos, entre otros. Así mismo, no se llegó a transversalizar la perspectiva de género en el resto de objetivos y en algunos casos, como en el ODM 5 —destinado a mejorar la salud materna—, o el ODM 6 —destinado a combatir el VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades—, se vuelve a visiones MED y ciegas al género. Desde las OSC e instituciones internacionales como la CEPAL, se ha tratado de visibilizar esta carencia y de formular indicadores complementarios y alternativos que aborden estas cuestiones al evaluar la evolución en el logro de los ODM⁴⁷.

Otro de los procesos claves en la conformación de la nueva arquitectura de la ayuda es la llamada agenda de la eficacia, impulsada desde el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que trata de lograr acuerdos y compromisos internacionales que mejoren técnicamente el manejo de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) por parte de países donantes y receptores, con el objetivo de hacerla más eficaz y transparente. La agenda de la eficacia llegó a transformar el marco de referencia operativo de la cooperación al desarrollo incorporando nuevos principios en la gestión de los flujos de ayuda, recogidos en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (DP)⁴⁸ en 2005 —apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión orientada a resultados—; así como nuevos instrumentos —apoyo presupuestario general, enfoque sectorial, fondos canasta, etc.—.

En los últimos años factores como las transformaciones del sistema internacional, los debates críticos en torno a la construcción de la agenda de la eficacia de la ayuda —en cuanto a su legitimidad, alcance y su carácter tecnocrático— y las debilidades de los ODM como agenda internacional compartida, ha renovado el firme cuestionamiento a una visión del desarrollo que se ha mostrado marcadamente injusta e insostenible. En la última década se ha tratado por tanto de posicionar visiones alternativas del desarrollo en estos foros y de recuperar la centralidad de los temas transversales —sostenibilidad, derechos humanos, igualdad de género, etc.—, así como de fortalecer la coherencia y la gobernanza democrática del sistema internacional de ayuda. En este tiempo se está recuperando también el interés por el papel de la sociedad civil y las instituciones públicas en los procesos de desarrollo y en especial, por el papel del Estado como “gestor del desarrollo”⁴⁹, proveedor de bienes públicos y catalizador de la cohesión social⁵⁰.

⁴⁷ LEYRA, Begoña Y PAJARÍN, Marta “Intervención social y género... *op.cit.*, p. 60.

⁴⁸ La Declaración de París retoma y desarrolla los acuerdos de la Declaración de Roma de 2003 en seguimiento a los Acuerdos de Monterrey sobre financiación para el desarrollo establecidos en 2002.

⁴⁹ DEL CAMPO, Esther, “Procesos de descentralización... *op.cit.* p. 135.

⁵⁰ ALONSO, Jose Antonio *Cooperación con países de renta media... op.cit.* FIIAPP, *Iniciativas para la Cohesión Social... op.cit.* REVILLA, Marisa. y SUAREZ, Ignacio, *Hacia una mayor eficacia de la cooperación internacional*

En el contexto de profunda transformación en la arquitectura de la ayuda, el reconocimiento y el posicionamiento de la igualdad de género como uno de los objetivos centrales en la agenda del desarrollo, ha necesitado renovar la voluntad política a todos los niveles, potenciar las alianzas para la igualdad y fortalecer y adaptar las capacidades técnicas, que favorecieron los avances en materia de igualdad acontecidos desde los años 70. Tal y como hemos explicado con anterioridad, desde el cambio de siglo, el movimiento de mujeres internacional ha trabajado por incidir en estos espacios de definición de agenda, desde la institucionalidad —por ejemplo a través de la red de género del CAD o GENDERNET⁵¹—, pero principalmente, a través de la conformación de nuevas alianzas con los movimientos sociales por otra globalización.

En todo este proceso y especialmente desde 2005, las organizaciones de mujeres han participado en los espacios alternativos primero, y posteriormente de canalización oficial de la participación de las OSC en los procesos de conformación de la agenda y en los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (HLF), como Better Aid, Open Forum y desde 2012, el Partenariado de las OSC para la Eficacia del Desarrollo⁵². Desde estos espacios, el movimiento global por la igualdad de género ha estado trabajando para denunciar la falsa neutralidad de la agenda de la eficacia, para realizar una lectura desde el enfoque de género de los principios de París, y para acompañar las transformaciones en la nueva arquitectura a los marcos normativos de referencia de los derechos humanos, del derecho al desarrollo y en concreto, de los derechos de las mujeres en todo el mundo. Las organizaciones de mujeres visibilizaron y denunciaron la ceguera de género con la que nació la agenda de la eficacia⁵³ desde una doble perspectiva: por un lado, porque amparada en una visión tecnocrática no tuvo en cuenta las necesidades ni impactos diferenciados por sexo que tienen todas las políticas públicas y tampoco, sus efectos sobre las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Y por otro lado, la agenda de la eficacia no realizó una reflexión en torno a la visión del desarrollo que se pretendía impulsar, tampoco analizaba las causas estructurales de la pobreza o la desigualdad, ni promovió en sus inicios dinámicas inclusivas y participativas en los procesos de toma de decisiones en materia de gestión de la ayuda.

Como en todos los procesos de cambio social, la presión de las OSC ha resultado decisiva para la repolitización de la agenda de la eficacia en los HLF celebrados en Accra (2008) y en Busan (2011), así como la declaración de Doha (2008) sobre Financiación para el Desarrollo. En estos foros las OSC han sido reconocidas como actores de pleno derecho⁵⁴ y en materia de igualdad de género, han rescatado los compromisos adquiridos y aún vigentes

para la gobernabilidad democrática y la convivencia democrática en América Latina, FLACSO, San José, 2010.

⁵¹ Ver trabajo del GENDERNET en <http://www.oecd.org/dac/gender-development/gendernetpracticenotes.htm> [Consultado en octubre de 2014].

⁵² Para más información revisar los espacios web: <http://www.csopartnership.org> [Consultado en octubre de 2014].

⁵³ Es en el punto 42 de la Declaración de París es donde se menciona la integración del enfoque de género en la nueva política de desarrollo, en concreto, en cuanto a la armonización de los flujos de la ayuda: "también serán necesarios esfuerzos de armonización similares para otros planteamientos transversales, como la igualdad de género y otras problemáticas incluyendo los que estén financiados por fondos dedicados" OCDE (2008) *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra*. Disponible en <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34580968.pdf>.

⁵⁴ Para más información revisar Foro sobre la Eficacia del Desarrollo visitar <http://cso-effectiveness.org/alianza-de-busan-para-una,192?lang=es> [Consultado en diciembre de 2014].



en la CEDAW y Beijing y han logrado visibilizar la necesidad de seguir destinando esfuerzos a la igualdad de género como principio constitutivo y como instrumento operativo para una ayuda y un desarrollo eficaces.

En este sentido cabe señalar como los marcos declarativos de los siguientes HLF recogieron de manera más contundente la importancia de la igualdad de género. Así, el Programa de Acción de Accra (2008) reconoce que,

“la igualdad de género, el respeto por los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental son esenciales para lograr un efecto duradero sobre las vidas y el potencial de mujeres, hombres y niños pobres. Es vital que todas nuestras políticas aborden estos temas de manera más sistemática y coherente”⁵⁵.

Por su parte, la “Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo” también recoge de manera ya más contundente un párrafo específico —párrafo 20— destinado a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres. Las organizaciones de mujeres altamente organizadas en plataformas como el Foro Global de las Mujeres fueron decisivas para estos avances, participando en espacios comunes de incidencia con las OSC, pero también, diseñando una hoja de ruta propia claramente definida. Organizaciones como AWID —Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo— resultaron agentes clave en la articulación del discurso⁵⁶ y en la difusión de información sobre el proceso⁵⁷.

Uno de los procesos destacados en la nueva arquitectura de la ayuda es la reforma de NNUU encaminada a fortalecer su legitimidad y su capacidad para establecer un marco normativo internacional. De nuevo la reforma de NNUU se inició con un alcance de género limitado y en riesgo de ser excluido, y fue crucial el empuje de las OSC y movimientos de mujeres para la creación en 2010 de ONU Mujeres. ONU Mujeres nace con la función específica de velar por el cumplimiento de los compromisos en materia de igualdad de género y de dar apoyo a los Estados miembros y al propio sistema de NNUU en la formulación de políticas, estándares y normas mundiales y en la implementación de las mismas. De manera paralela, las OSC y las organizaciones de mujeres también abogan por potenciar el papel de NNUU como el espacio legítimo donde debatir, acordar y normativizar la hoja de ruta sobre financiación del desarrollo y donde promover de manera compartida procesos de desarrollo centrados en las personas, que tengan en cuenta el bienestar económico, el desarrollo social en equidad y la sostenibilidad medioambiental.

En definitiva, la agenda de la eficacia supuso una indudable amenaza para los avances en igualdad de género logrados en las últimas décadas; amenaza ante la que el movimiento feminista internacional reaccionó de manera coordinada, visibilizando su falsa neutralidad de género e introduciendo referencias declarativas y operativas a la igualdad y a la transversalidad de género, en los nuevos principios e instrumentos. Este trabajo de

⁵⁵ OCDE, *Programa de Acción de Accra*, 2008, p. 16.

⁵⁶ Ver documento sobre la eficacia desde la perspectiva de género <http://www.awid.org/esl/Library/La-Cooperacion-para-el-Desarrollo-mas-alla-del-paradigma-de-la-Eficacia-de-la-Ayuda-Una-perspectiva-de-derechos-de-las-mujeres> [Consultado en diciembre de 2014].

⁵⁷ Ver espacios informativos sobre las negociaciones, como <http://awid.org/Library/Position-on-the-proposed-Busan-Joint-Action-Plan-on-Gender-Equality-and-Development> [Consultado en diciembre de 2014].

revisión e incidencia entronca con el debate sobre la eficacia del desarrollo —y no solo sobre la eficacia de la ayuda— que llevaron a cabo las OSC en este contexto. El impulso y alcance de este proceso de revisión, el renovado acento en el análisis de las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad, la incidencia de la OSC en la conformación de agenda y la búsqueda de fórmulas de gobernanza internacional más inclusivas, representativas, legítimas y eficaces, que enmarcan el proceso de definición de la agenda post-2015, confluyen como factores de oportunidad para el posicionamiento de la igualdad de género en la nueva agenda del desarrollo.

El proceso de conformación de la agenda de desarrollo post-2015 incluye varios procesos en marcha: 1) la creación de un *Task Force* como unidad interagencial en el seno de las NNUU en la que el PNUD tiene un papel preponderante y que presentó recomendaciones en el informe “El futuro que queremos todos” —2012—; 2) el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes que elaboró también su informe de recomendaciones para la nueva agenda —2013—; 3) el desarrollo de un Open Working Group de carácter intergubernamental en seguimiento a los resultados de la Conferencia de Río+20 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); y 4) las consultas temáticas, nacionales, regionales y globales, en torno a 11 áreas temáticas. La igualdad de género parece estar reconocida como objetivo de desarrollo en los primeros informes emitidos por el *Task Force* y del Grupo de Personas Eminentes; por su parte, el Grupo de Trabajo en torno a los ODS también está trabajando en materia de Equidad social e igualdad de género como una de sus áreas de interés; y la consulta temática sobre desigualdades —en la que está involucrada ONU Mujeres— parece que está apuntalando la necesidad de incorporar la igualdad de género como una doble prioridad —transversal y específica—⁵⁸ en la nueva agenda.

El movimiento feminista internacional sigue realizando un trabajo de incidencia en estos espacios para la articulación de posiciones conjuntas que contribuyan al posicionamiento de la igualdad de género en la nueva agenda de desarrollo. Cabe mencionar en este sentido, el *Comunicado feminista para el Post2015. Justicia de género, económica, social y ecológica para el desarrollo*, que firmaron más de 340 organizaciones nacionales, regionales e internacionales de 143 países⁵⁹. Desde entonces organizaciones participantes del encuentro feminista continúan incidiendo en el proceso a través de la plataforma Post-2015 Womens´ Coalition⁶⁰ que promueve la coordinación del trabajo que vienen desempeñando.

Podemos concluir por tanto, que existen varios factores concurrentes en la conformación de la nueva agenda de desarrollo que nos llevan a considerar este proceso como una oportunidad para la promoción de la igualdad de género. Por un lado, factores referidos al propio proceso político de construcción de la agenda y que favorecen su repolitización: el mayor alcance participativo —con mecanismos *bottom-up*⁶¹— en su diseño y la centralidad

⁵⁸ Ver descripción que recoge la posición española para la Agenda post-2015 en http://www.cooperacionespañola.es/sites/default/files/resumen_posicion_espanola_post2015.pdf [Consultado en Noviembre de 2014]

⁵⁹ Ver declaración en el siguiente enlace <http://www.awid.org/News-Analysis/Announcements2/Over-340-endorsements-of-the-Feminist-Declaration-for-Post-2015> (Noviembre, 2014) [Consultado en Noviembre de 2014]

⁶⁰ Para más información visitar el espacio web <http://www.post2015women.com/> [Consultado en Diciembre de 2014]

⁶¹ Frente al proceso *top-down* que caracterizó a los ODM. Para más información sobre el proceso consultivo de



de dimensiones de desarrollo que habían quedado excluidas en los ODM y la agenda de la eficacia —gobernanza, participación, igualdad—. Y por otro lado, factores referidos a la propia capacidad de influencia del movimiento global por los derechos de las mujeres que ha sabido revitalizar y fortalecer su discurso, así como articular y coordinar nuevas alianzas y acciones estratégicas.

4. Algunas consideraciones finales sobre el movimiento feminista a escala internacional

El ejercicio de revisión e incidencia sobre la agenda de la eficacia de la ayuda que realizaron las OSC y las organizaciones de mujeres, así como su participación en la definición de la agenda post-2015 puede ser entendido como un desafío de carácter democrático a las élites y a los procesos de toma de decisiones que han venido marcando la agenda internacional de la ayuda al desarrollo. Y es que como la mayor parte de los avances en justicia social, solo a través de la presión y la incidencia es posible ensanchar las bases democráticas de nuestros sistemas representativos y mejorar los sistemas de información y de rendición de cuentas.

El impacto del papel de las OSC en el escenario internacional es múltiple y en diversas dimensiones: así por un lado, incidieron en el ámbito simbólico de la agenda de la eficacia porque propusieron trasladar el debate desde la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo en términos de sostenibilidad y de garantía de los derechos y del bienestar de las personas; las OSC propusieron en definitiva, visiones alternativas de desarrollo. Por otro lado, las OSC afectaron también al *ámbito interactivo e institucional* en la definición de políticas porque además de cuestionar la legitimidad de los HLF y promover una nueva arquitectura de la ayuda al amparo de NNUU, entre sus objetivos se encuentra enfatizar el papel de los estados como principales responsables de las políticas de desarrollo, abogar por un proceso de empoderamiento democrático de la sociedad civil en dichas políticas y su participación como miembros de pleno derecho en los HLF. Finalmente, las OSC también tuvieron un impacto sustantivo en sí mismas, pues funcionan como instrumentos de cambio de la realidad, creando nuevas oportunidades de movilización a otros niveles.

Las organizaciones de mujeres y el movimiento global por los derechos de las mujeres han tenido un papel especialmente relevante en estos procesos de cuestionamiento e incidencia, dada la trayectoria del feminismo como teoría crítica y movimiento social. Las organizaciones de mujeres han sido pioneras en la creación de redes creativas —entre academia, ámbito político y sociedad civil— y redes globales para el cambio social, combinando los avances conceptuales y técnicos, con la progresiva institucionalización de la igualdad. Los años 90 fueron decisivos para el posicionamiento de la igualdad en el centro de la agenda del desarrollo, si bien, desde el inicio de la nueva agenda y arquitectura de la ayuda a partir del cambio de milenio, y debido al auge de nuevas y antiguas resistencias —especialmente en materia de derechos sexuales y reproductivos—, los logros alcanzados hasta entonces no encontraron un encaje satisfactorio ni en los ODM ni en la agenda de la eficacia.

Las OSC y en concreto las organizaciones feministas se han enfrentado a este nuevo

conformación de la Agenda desde el análisis de la política pública global ver el trabajo de Anna y COSTAFREDA, Andrea, "Retos para la apropiación democrática... *op.cit.*, pp. 24-41.

desafío con una agenda muy definida y unos objetivos muy precisos en materia de igualdad de género lo que ha facilitado el proceso de incidencia. Las propuestas feministas en torno a la sostenibilidad de la vida, la tradición de lucha por los derechos de ciudadanía de las mujeres o el principio de igualdad sustantiva, son activos que el movimiento feminista internacional puede aportar a los retos de la nueva agenda en torno al cambio de los patrones de producción y consumo, la gobernanza democrática o el afrontamiento de las desigualdades. El feminismo como movimiento social, contribuye así mismo, con la trayectoria de trabajo en red a nivel transnacional, que ha nutrido y catalizado el movimiento social por otra globalización.

La repolitización de la agenda de la eficacia de la ayuda gracias al aporte de las OSC en los HLF de Accra (2008) y Busan (2011) y la vocación participativa y más comprehensiva y coherente de la conformación de la agenda post-2015, marca la pauta de uno de los desafíos permanentes para la OSC y las organizaciones de mujeres: la lucha contra la falsa neutralidad de las políticas en términos de igualdad de género y justicia social y la necesidad de adoptar un enfoque integral de desarrollo que dote de coherencia a todas las políticas. En materia de igualdad de género podemos destacar otros desafíos específicos, como la importancia de combinar la transversalidad de género con medidas efectivas para la igualdad y que potencien a las organizaciones locales de mujeres a todos los niveles, la necesidad de incorporar alianzas estratégicas con hombres comprometidos con la igualdad o la importancia de destinar recursos suficientes a estos esfuerzos. A nivel sectorial, destacan el trabajo por la garantía de los derechos sexuales y reproductivos, pero también, problemas como la violencia contra mujeres y niñas o la distribución desigual de recursos y oportunidades como la educación a todos los niveles, el acceso a la tierra y al crédito, la persistencia de la discriminación salarial, la participación asimétrica en la prestación de cuidados no remunerados, o la desigualdad en el poder de decisión, de voz, de liderazgo e influencia en instituciones públicas y privadas, constituyen retos compartidos que requieren abordajes conjuntos y globales.

Finalmente, cabe señalar la importancia de la implementación de sistemas de evaluación de políticas, con información fiable y disponible, y de sistemas de rendición de cuentas que favorezcan el control democrático de las políticas de ayuda. Solo con estos instrumentos operativos y disponibles será posible promover una verdadera gobernanza democrática global de las políticas de desarrollo y de la ayuda internacional. La agenda post-2015 constituye una oportunidad ineludible para el ensanchamiento democrático del sistema internacional de ayuda, si bien la gestión de las expectativas y la participación promovida en los diferentes procesos de consulta y conformación de agenda serán decisivas a la hora de realizar un balance final de su alcance transformador. ●

Bibliografía

ANTROBUS, Peggy, *The Global Women's Movement*, Zed Books, Londres, 2004.

ALONSO, José Antonio (dir.), *Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible. Consideraciones sobre la Agenda Post-2015*, Documento de trabajo, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid, 2013.

ALONSO, José Antonio, "Sobre la frontera disciplinar de los estudios de desarrollo". Ponencia presentada en el *I Congreso Internacional de Estudios de Desarrollo*, "Desafío de los Estudios de Desarrollo",



- REEDES, Santander, 2012. Disponible en: <http://congresoreedes.unican.es/actas/PDFs/138.pdf>
- ALONSO, José Antonio (dir.), *La cooperación al desarrollo y la infancia. Apuntes estratégicos para el caso de España*, ICEI-UCM, Madrid, 2012. Disponible en: http://eprints.ucm.es/14650/1/WP_01-12.pdf
- ALONSO, José Antonio, *Cooperación con países de renta media: justificación y ámbitos de trabajo*, ICEI-UCM, Madrid, 2007.
- APARICIO, Marta; LEYRA, Begoña y ORTEGA, Rosario (eds.), *Cuadernos de género: Políticas y acciones de género*, Materiales de formación. Estudios e Informes, nº 4, ICEI-UCM, Madrid, 2009. Disponible en http://eprints.ucm.es/9638/1/estudios_e_informes_n%C2%BA_4.pdf
- ARCHIBUGI, Daniele y HELD, David, "La democracia cosmopolita: caminos y agentes" en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio social*, nº 117, FUHEM Ecosocial e Icaria, Madrid, 2012, ps. 57-56.
- AYUSO, Anna y COSTAFREDA, Andrea, "Retos para la apropiación democrática y la rendición de cuentas mutua en la nueva agenda" en ALONSO, Jose Antonio (dir.), *Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible. Consideraciones sobre la Agenda Post-2015*, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid, 2013, ps. 24-41.
- CEPAL, *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe* [en línea], 2006. Disponible en: http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/14956/P14956.xml&xsl=/publicaciones/ficha-i.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones-i.xsl
- DEL CAMPO, Esther, "Procesos de descentralización, gobernanza democrática y cooperación internacional en países andinos" en MARTÍNEZ, Ignacio y SANAHUJA, Jose Antonio (coord.), *Eficacia de la ayuda y división del trabajo*, CEIPAZ e ICEI, Madrid, 2012, ps. 135-170.
- ECOSOC, *GenderMainstreaming. An Overview* [en línea], Naciones Unidas, Nueva York, 1997. Disponible en: www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSOCAC1997.2.PDF [Consultado en Mayo de 2014].
- ESPINOSA, Julia, "La igualdad de género en el ciclo de las políticas de cooperación al desarrollo", ponencia presentada en el *I Congreso Internacional de Estudios de Desarrollo "Desafío de los Estudios de Desarrollo"*, REEDES, Santander, 2012. Disponible en: <http://congresoreedes.unican.es/actas/PDFs/138.pdf>
- ESPINOSA, Julia. y GALLARDO, Begoña, *Coherencia de Políticas y Género. Un análisis feminista de la promoción del desarrollo internacional*, Plataforma 2015 y más, Madrid, 2013.
- FIIAPP, *Iniciativas para la Cohesión Social en América Latina y el Caribe*, Documento base, FIIAPP, Madrid, 2010. Disponible en: <http://www.fiiapp.org/pdf/publicaciones/139ee2f16b06607ed6b3c6b44c998f18.pdf>
- FRASER, Arvonne y TINKER, Irene (eds.), *Developing Power: how women transformed international development*, The Feminist Press, Nueva York, 2004.
- GARCÍA PRINCE, Evangelina, *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*, PNUD, San Salvador, 2008. Disponible en http://www.americalatina.genera.org/es/index.php?option=com_content&task=view&id=905&pub_id=922&ml=1&mlt=system&tmpl=component
- HARCOURT, Wendy, "Reflexiones sobre el movimiento global por los derechos de las mujeres" en IBARRA, P. y GRAU, E. (coord.), *Red en la encrucijada. Anuario de movimientos sociales 2005*, Icaria, Barcelona, 2006, ps. 62-88. Disponible en http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/lau/Art_355culoWendyHarcourt.pdf
- KOOIMAN, Jan, "Gobernar en Gobernanza" en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Ministerio de Administraciones Públicas e INAP, Madrid, 2005.
- LEYRA, Begoña y PAJARÍN, Marta, "Intervención social y género en la cooperación internacional al desarrollo: alianzas para el cambio social" en *Cuadernos de Género 3: Género, Educación e Intervención Social. Experiencias compartidas entre España y Níger*, ICEI-UCM, Madrid, 2013, ps. 59-71. Disponible en <https://www.ucm.es/icei/genero>
- MAEC, *Estrategia de "Género en Desarrollo" de la Cooperación Española*, Madrid, 2007. Disponible en <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperaci%C3%B3n%20espa%C3%B1ola/>

- Publicaciones/DES%20GENERO.pdf
- MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- MAYNTZ, Renate, "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 21, Caracas, 2001.
- MEYER, Stefan y SCHULZ, Nils-Sjard, *Apropiación con adjetivos. Armonización de los donantes: entre la eficacia y la democratización*, WP 59, FIRDE, Madrid, 2008.
- MEYER, Stefan, *Evaluaciones de gobernanza y rendición de cuentas interna: contribuir al debate nacional y cambiar las prácticas de ayuda*, WP 86, FRIDE, Madrid, 2009.
- MILLÁN, Natalia, *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2012.
- NNUU, *Convención sobre la eliminación de todas la formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)*, 1979. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm>
- NNUU, *Declaración y Programa de Acción de Beijing*, 1995. Disponible en <http://www.eclac.org/mujer/publicaciones/sinsigla/xml/3/6193/Plataforma.pdf> [Consultado en Febrero de 2013]
- NUSSBAUM, Martha, *Las Mujeres y el Desarrollo Humano*, Herder, Barcelona, 2012.
- OCDE, *Programa de Acción de Accra*, 2008, ps. 16-23. Disponible en <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- O'DONNELL, Guillermo, "Hacia un Estado de y para la democracia" en *Democracia/Estado/Ciudadanía en América Latina*, PNUD, 2008, ps. 25-64.
- PITKIN, Hanna, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- PNUD, *Informe de Desarrollo Humano*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf / [Consultado en Mayo de 2014].
- REVILLA, Marisa. y SUAREZ, Ignacio, *Hacia una mayor eficacia de la cooperación internacional para la gobernabilidad democrática y la convivencia democrática en América Latina*, FLACSO, San José, 2010.
- RICO, Graciela, MARTÍNEZ, Ignacio, MARTÍNEZ, Pablo, "Changes in the international development agenda: the role of civil society in the development policies", *Papeles 2015 y más*, nº 16, Plataforma 2015 y más, Madrid, 2013.
- RODRIG, Dani, *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, Antoni Bosch, Barcelona, 2012.
- SEN, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Planeta, Barcelona, 2000.
- SANAHUJA, José Antonio, "Narrativas del multilateralismo: efecto Rashomon y cambio de poder" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 101, 2013, ps. 27-54. Disponible en http://www.cidob.org/ca/publicacions/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/101/narrativas_del_multilateralismo_efecto_rashomon_y_cambio_de_poder [Consultado en Mayo de 2014].
- SANAHUJA, José Antonio, "Los ODM y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe" en *Pensamiento Iberoamericano*, nº 8, 2011, ps. 195-222.
- SANAHUJA, José Antonio, *¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea*, 2009. Disponible en <http://seminarioyhoraquehacemos.files.wordpress.com/2012/09/c2bfun-mundo-unipolar-multipolar-o-apolar-josc3a9-antonio-sanahuja.pdf> [Consultado en Mayo de 2014]
- TARROW, Sidney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- ZABALA, Idoe, "El Banco Mundial y su influencia en las mujeres y en las relaciones de género", *Cuaderno de Trabajo 41*, Hegoa, 2006, ps. 1-18.

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional

