

Impactos del desmantelamiento de la cooperación española en las organizaciones de mujeres: Miradas feministas de aquí y allá

María Teresa Blandón, Estrella Ramil y Clara Murguialday





Impactos del desmantelamiento
de la cooperación española
en las organizaciones de mujeres:
Miradas feministas de aquí y allá

María Teresa Blandón, Estrella Ramil y Clara Murguialday



COOPERACCIÓ

Por una cooperación feminista

www.cooperaccio.org

Avinyó, 44, 2n

08002 Barcelona

Te.: 93 667 40 95

info@coperaccio.org

Edición:

Cooperacció, 2013

Autoras:

María Teresa Blandón (Programa Feminista La Corriente, Nicaragua)

Estrella Ramil y Clara Murguialday (Cooperacció, Estado español)

Fotografía portada:

Archivo del Programa Feminista La Corriente

Maquetación:

Yliana Simancas Ramírez

Impresión:

El Tinter

Con la colaboración de:



El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de Cooperacció y no refleja necesariamente la opinión de la AECID ni del Ayuntamiento de Barcelona.

Barcelona, noviembre 2013

“Si la igualdad comienza a ser un horizonte posible en América Latina y el Caribe es porque cuenta con la presencia de sujetos colectivos con capacidad de resistencia y autonomía para definir sus prioridades y proyectos emancipatorios. Las voces de todas las mujeres, indígenas, negras, blancas, rurales, urbanas, trabajadoras domésticas, discapacitadas, jóvenes, viejas, migrantes, lesbianas, transexuales, han sido imprescindibles para repensar y demandar la igualdad, la justicia social y la democracia”

Virginia Vargas

“Agradecemos a todas las compañeras que han participado de una u otra forma en este estudio sus valiosas contribuciones”

Índice

1. Presentación	6
2. Una mirada feminista a las tendencias actuales de la cooperación al desarrollo	9
2.1 Eficacia de la Ayuda: ¿Qué implica para las organizaciones de mujeres?	9
2.2 La Eficacia de la Ayuda en tiempos de crisis: ¿Qué quedará de la cooperación española?	13
2.3 Los recursos para la equidad de género en la diana de los recortes de la cooperación española	16
3 Los intereses de las mujeres en la agenda del desarrollo	20
3.1 Los aportes de las organizaciones feministas a la agenda internacional del desarrollo	20
3.2 La contribución de las ONGD del Estado español al impulso de la agenda feminista en los países donde trabajan. Impacto de los recortes de la cooperación.	28
4. El caso de Nicaragua	34
4.1 Principales rasgos del contexto nicaragüense	34
4.2 La deriva de la cooperación española en Nicaragua	37
5. Impactos de los recortes de la cooperación española en los movimientos de mujeres y feministas de Nicaragua	40
6. Conclusiones y propuestas feministas, desde aquí y desde allá	43
6.1 Propuestas para alianzas deseables entre ONGD y movimientos feministas	44
6.2 Propuestas sobre mecanismos, instrumentos y actores cooperación española	46

1. Presentación

CooperAcció, organización no gubernamental catalana de cooperación al desarrollo, y el Programa Feminista “La Corriente” de Nicaragua, hemos realizado este estudio conjunto sobre los impactos que el desmantelamiento de la cooperación española está teniendo en las dinámicas de las organizaciones feministas nicaragüenses, con el objetivo de perfilar algunas estrategias de acción conjunta, entre organizaciones feministas y ONGD del Estado español, que permitan hacer frente tanto a las consecuencias negativas de los recortes presupuestarios, como a los cambios en el modelo de cooperación al desarrollo que están ocurriendo en la cooperación española.

Durante las últimas tres décadas se han construido importantes relaciones de cooperación entre organizaciones de la sociedad civil de Centroamérica y ONGD del Estado español, las cuales desde el compromiso con la justicia social a nivel internacional, han llegado a ser un instrumento eficaz para canalizar recursos hacia el impulso de las agendas de los movimientos sociales en la región. No obstante, esta dinámica de colaboración se está viendo amenazada a consecuencia de los severos recortes de la ayuda oficial al desarrollo que se están dando en el Estado español.

Durante la década pasada coincidiendo con los gobiernos del Partido Socialista Obrero Español, la incorporación de la equidad de género en los planes directores de la cooperación se convirtió en una seña de identidad de la cooperación española -tanto la realizada por la administración central como la de las comunidades autónomas, diputaciones y ayuntamientos-, siendo uno de sus logros la asignación de recursos financieros para el apoyo a las organizaciones de mujeres y feministas de los países con los que estas instituciones cooperan.

Este resultado fue producto tanto del esfuerzo comprometido realizado por feministas que trabajaban en las instituciones de la cooperación, como por las demandas e incidencia política de los Grupos de Género de las Coordinadoras de ONGD estatal y autonómicas.

El actual contexto de crisis financiera, económica y política en el Estado Español, unido a la ideología neoliberal y reaccionaria que orienta las actuales políticas públicas, está propiciando el desmantelamiento de las políticas sociales, incluidas las vinculadas a igualdad y cooperación internacional, lo que implica no sólo recortes presupuestarios sino sobre todo, un cambio de modelo en las políticas sociales y laborales que hasta hace pocos años sustentaban el estado de bienestar.

En consecuencia, muchas organizaciones de la sociedad civil centroamericana que recibían fondos de la cooperación española, y particularmente las organizaciones de mujeres/feministas, están siendo muy afectadas por estos recortes presupuestarios, al punto de verse obligadas a modificar sustancialmente su funcionamiento y sus estrategias de lucha por los derechos de las mujeres.

Considerando el relevante papel de las organizaciones feministas y de mujeres como actoras de cambio en sociedades donde los derechos de las mujeres son constantemente vulnerados y donde las políticas estatales no priorizan las demandas de las mujeres, se vuelve urgente visibilizar qué efectos están teniendo las tendencias actuales de la cooperación en las dinámicas de organizaciones que hasta hace poco sólo contaban con recursos de la cooperación -aunque insuficientes- para financiar buena parte de sus actividades.

Así mismo, es imperativo analizar sus impactos en el tejido social de la cooperación española, particularmente en el ámbito de las ONGD que hasta la fecha se han guiado por un fuerte compromiso con el logro de la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres, tanto en su trabajo de cooperación como en el de educación para el desarrollo dirigido a su propia sociedad.

Para la realización de este estudio se recurrió a fuentes directas e indirectas. Por un lado, fueron entrevistadas activistas feministas nicaragüenses cuyas organizaciones y redes durante la última década han recibido apoyo financiero de la cooperación española, tanto estatal como descentralizada. Por otro, se entrevistó a mujeres feministas que trabajan en ONGD y coordinadoras de ONGD en el Estado español, particularmente catalanas y vascas, a representantes en la región centroamericana de diferentes ONGD y a la responsable de género de la Oficina Técnica de Cooperación-AECID en Nicaragua. Finalmente, se consultaron documentos elaborados por redes feministas nicaragüenses, centroamericanas y sudamericanas que han reflexionado sobre el papel de la cooperación al desarrollo en la defensa de los derechos de las mujeres y han construido propuestas para la incidencia en este ámbito; así como documentos oficiales de la cooperación española y estudios de expertos y expertas del Estado español en cooperación internacional.

2. Una mirada feminista a las tendencias actuales de la cooperación al desarrollo

2.1 *Eficacia de la Ayuda*: ¿Qué implica para las organizaciones de mujeres?

Además de incumplir el acuerdo de dedicar el 0,7% de su Renta Nacional Bruta a la ayuda oficial al desarrollo, los gobiernos de los países ricos se alejan cada vez más de los compromisos que ellos mismos adoptaron en las cumbres internacionales para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades en el mundo. Por el contrario, durante la última década, su principal preocupación es hacer eficiente una ayuda al desarrollo que cada día responde menos a los desafíos de un desarrollo basado en el bienestar humano, y más a los intereses económicos y comerciales de los Estados y las empresas transnacionales.

La firma en 2005 de la *Declaración de París para la Eficacia de la Ayuda* marcó el comienzo de una nueva época en la cooperación al desarrollo. Tras el objetivo declarado de construir relaciones de asociación más horizontales con los países receptores de cooperación, la Declaración de París esconde un interés prioritario por los aspectos técnicos, los mecanismos y procesos de la financiación para el desarrollo, y un análisis economicista de la pobreza y el desarrollo que ignora las asimetrías entre países ricos y países empobrecidos, entre empresas transnacionales y productores locales, entre los gobiernos y las sociedades a quienes dicen representar, y entre los hombres y las mujeres.

Por otro lado, aunque los cinco principios¹ que sustentan la *agenda de la eficacia de la ayuda* parecen deseables y positivos, su aplicación no está dando los resultados esperados. Es el caso de los principios de apropiación y alineación cuando los gobiernos receptores de la ayuda no respetan los derechos humanos, no fomentan la participación ciudadana en el diseño de las políticas de desarrollo o no dan importancia a la destrucción medioambiental.

En la práctica, los acuerdos de asociación guiados por el principio de apropiación no están prestando suficiente atención a la fragilidad de las democracias en los países receptores, la discontinuidad de las estrategias de desarrollo como consecuencia de las pugnas político-partidarias en cada país, la creciente tendencia a la criminalización de la protesta social, o la falta de compromiso efectivo de los gobiernos con los derechos de las mujeres, entre otros aspectos. Por otro lado, el principio de alineación ha dado lugar a un mayor control por parte de los Estados de los recursos provenientes de la cooperación internacional, al tiempo que se presiona a las organizaciones de la sociedad civil, tanto en el llamado “Norte” como en el “Sur”, para que asuman las prioridades establecidas por sus respectivos gobiernos en torno al desarrollo y la cooperación internacional.

Además, al priorizar la ayuda bilateral entre gobiernos se han reducido notablemente los recursos dirigidos a las organizaciones y redes feministas o

¹ La Declaración de París compromete a donantes y receptores a trabajar en base a cinco principios: apropiación: los países socios lideran el establecimiento de su agenda del desarrollo; alineación: los donantes basan su acción en el apoyo a las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios; armonización: los donantes trabajarán para que sus acciones sean más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces; gestión orientada a resultados: todos los países gestionarán los recursos y mejorarán la toma de decisiones con vistas a los resultados deseados, y mutua rendición de cuentas: donantes y socios prometen que serán mutuamente responsables de los resultados del desarrollo.

de mujeres, afectando las posibilidades de dar continuidad a procesos de construcción de ciudadanía para la defensa de derechos y empoderamiento de las mujeres, sin los cuales no es posible lograr los objetivos de desarrollo planteados por la comunidad internacional.

Se observa también que muchas ONGD, en particular las más dependientes de los fondos públicos y/o afines a la ideología que sustenta los lineamientos de la eficacia de la ayuda, no han dudado en trasladar los principios de la Declaración de París a sus convenios de cooperación con las ONG y organizaciones locales, con lo que han incrementado las barreras existentes para que estas accedan a los recursos de la cooperación al desarrollo.

Por otra parte, los actuales retrocesos de la cooperación al desarrollo tienen una fuerte conexión con los esfuerzos de los gobiernos del Norte para hacer frente a la crisis actual, que tiene su origen tanto en las lógicas de acumulación de capital como en la incapacidad de los Estados para frenar el poder desmedido de las empresas transnacionales, cuya voracidad representa un serio peligro para el sostenimiento de la vida en el planeta. En este contexto, gana influencia la idea de que los países con los que se coopera sólo necesitarían Estados facilitadores y empresas transnacionales eficientes y con cierta “sensibilidad social” para que la ayuda al desarrollo sea efectiva. En esta asociación entre capitales privados y Estados, los movimientos sociales no sólo son prescindibles sino que se vuelven un obstáculo para el logro de una cooperación eficaz y eficiente.

En los países del Sur, aunque los principios de la eficacia de la ayuda ofrecen, en teoría, oportunidades a las organizaciones de mujeres y feministas para influir en la definición de las prioridades de la cooperación en sus países -abogando por la priorización de los temas de género en los acuerdos de asociación, definiendo indicadores para evaluarlos o monitoreando la

ejecución presupuestaria-, hasta la fecha no se ha logrado una efectiva participación de los movimientos feministas y de mujeres en el diseño de los acuerdos bilaterales de cooperación.

Ello se ha debido a diversos factores, entre otros la marginación de organizaciones que no realizan trabajo de incidencia o rechazan la instrumentalización de sus agendas, las barreras que las mujeres encuentran para participar (tiempo, información y recursos) e, incluso, las conflictivas relaciones que muchas organizaciones feministas mantienen con instituciones y funcionarios públicos que niegan y atentan contra los derechos de las mujeres. A menudo, las convocatorias oficiales para participar en las mesas de negociaciones, privilegian la presencia de aquellas organizaciones afines a los intereses de los donantes y/o de los gobiernos.

La escasa presencia de las organizaciones feministas y de mujeres en los espacios donde se deciden las líneas prioritarias de la cooperación deja en manos de los gobiernos la decisión de los temas y actores que serán incluidos dentro de los programas y proyectos de cooperación, limitando, y en el peor de los casos excluyendo, las dimensiones relativas a la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

La actual reducción de la cooperación al desarrollo acarrea, por tanto, el riesgo de debilitar la acción ciudadana de las mujeres en defensa de sus derechos, tanto a escala local como internacional, en contextos políticos donde cada vez más la toma de decisiones se concentra en los gobiernos y las burocracias de las instituciones internacionales. A estos riesgos se suman los derivados del progresivo traslado de recursos de la cooperación hacia empresas privadas con ninguna credencial en la defensa de los derechos humanos en general, ni de los derechos de las mujeres en particular.

2.2 La Eficacia de la Ayuda en tiempos de crisis: ¿Qué quedará de la cooperación española?

Durante los gobiernos socialistas de la década pasada se operaron notables cambios en la arquitectura de la cooperación española, principalmente en la definición de sus objetivos y políticas prioritarias, sus instrumentos y, sobre todo, en el considerable aumento de los presupuestos asignados a la cooperación, si bien los cambios fueron mínimos en las estructuras institucionales del sistema de cooperación.

Estos cambios convivieron, no obstante, con la aplicación de la agenda de la eficacia de la ayuda, lo que se tradujo en diversos instrumentos -Marcos de Asociación, Planes de Apoyo Sectorial- que, para ser coherentes con el principio de *apropiación democrática* contenido en el discurso oficial de la cooperación, hubieran requerido la participación de la sociedad civil. Sin embargo, la falta de interés de políticos y gestores de la cooperación española en la participación efectiva de las organizaciones sociales ha generado niveles mínimos de participación social, menores aún en el caso de las organizaciones feministas de cada país.

La cooperación española ha estado aplicando los principios de la Declaración de París sin tomar en consideración las (a menudo conflictivas) relaciones entre la sociedad civil organizada y las instituciones estatales en sus diferentes niveles y contextos, y adoleciendo de una *miopía de género* que le impide reconocer la diversidad de prácticas políticas de las organizaciones feministas y de mujeres. Todo lo cual nos induce a pensar que el principio de apropiación democrática ha quedado, en la práctica, vacío de contenido.

En la actualidad, con el gobierno del Partido Popular, asistimos a una *voladura controlada* de la política de cooperación al desarrollo. Se trata de

desmantelar el modelo de cooperación que ha existido hasta fechas recientes, por la vía de una drástica reducción de los presupuestos de cooperación que situará la AOD española en 2014 en los niveles de 1990, cuando el Estado español era aún un donante incipiente. Así, el próximo año se destinarán a la AOD menos de 2.000 millones de euros, que representarán el 0,17% de la Renta Nacional Bruta, cuando en 2009 era el 0,46%. Por otra parte, los recortes en los presupuestos de la AECID y de las Comunidades Autónomas para cooperación han sido del 70% y el 69% respectivamente, entre 2011 y 2013².

Pero se trata, al mismo tiempo y sobre todo, de implantar un nuevo modelo de cooperación al desarrollo más atento a los intereses económicos y financieros del Estado y las empresas españolas que a la agenda internacional de erradicación de la pobreza. Los cambios en este sentido se reflejan, por ejemplo, en quién gestiona la AOD: mientras los ministerios de Hacienda y Economía gestionarán en 2014 el 65% de la AOD, la AECID y las ONGD se reservan apenas el 14% y el 3% respectivamente³.

Confirma esta tendencia el investigador Carlos Gómez Gil cuando señala en un artículo reciente⁴ que entre 2008 y 2012 sólo se ha ejecutado 1 de cada 4 € presupuestados para AOD, lo que implica que no se han desembolsado 16.924 millones € que fueron presupuestados durante ese periodo. También desvela que los fondos ejecutados no han servido al objetivo de reducir la

² "Educación sin Fronteras condena el desplome de los fondos autonómicos destinados a cooperación". ESF (3-04-2013).

³ "Los PGE 2014 rematan a una cooperación ya prácticamente desmantelada". Coordinadora de ONGD de España (1-10-2013).

⁴ "La voladura de la cooperación española. Indicadores para confirmar el deliberado colapso de la política de AOD". Documento on line.

pobreza en el mundo, ya que desde 2008 se observa un sostenido crecimiento del gasto de cooperación de los ministerios de Defensa e Interior mientras disminuyen los de los ministerios de Educación y Salud.

Así mismo, según expone Gómez Gil, el 58% de la AOD española se canalizó en 2011 a través del Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), un fondo sustituto de los Créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) que “ha abierto oficialmente la vía para dedicar importantes recursos de la cooperación española a instrumentos financieros de inversores opacos y altamente sofisticados, tales como los fondos de fondos, fondos de capital riesgo, fondos de capital privado, fondos de capital semilla, fondos de cuasi capital, adquisición de participaciones de capital y otros vehículos de inversión financiera, incluyendo donaciones con créditos privados... A través de estos instrumentos se está regando de dinero a fondos financieros opacos, algunos de los cuales, incluso, tienen su residencia en paraísos fiscales en forma de SICAV (Sociedades de Inversión de Capital Variable) creadas para evadir impuestos”.

Las ONGD del Estado español están siendo las mayores víctimas del desmantelamiento de la cooperación: han visto recortadas las subvenciones a sus actividades de cooperación y educación para el desarrollo un 35% en 2012, un 17% en 2013 y sufrirán un recorte del 50% en 2014⁵. La mayoría de las agencias gubernamentales de cooperación –tanto a nivel estatal como autonómico- han reducido las convocatorias de subvenciones a las ONGD;

⁵ Mientras, las Fundaciones FAES e IDEAS, *think tanks* del PP y del PSOE respectivamente, recibieron 3 millones de euros de los fondos de cooperación durante 2011-2012. Gonzalo Fanjul: “Los intereses políticos amenazan la cooperación española”. Blog 3.500 millones (15-07-2013).

algunas han retrasado el pago de las subvenciones concedidas⁶ e incluso niegan las deudas contraídas con las ONGD; otras condicionan a las ONGD a que hagan alianzas con empresas privadas para poder presentarse a las convocatorias de cooperación. Se estima que desde que empezó la crisis han desaparecido entre un 20 y un 30% de las ONGD del Estado español⁷.

Tanto las organizaciones de la sociedad civil centroamericana como muchas ONGD en el Estado español observan con preocupación las tendencias actuales de la cooperación española al desarrollo. Los drásticos recortes presupuestarios y la defensa de los *asocios público-privados* (un eufemismo para abrir el espacio de la cooperación internacional a las empresas españolas que buscan hacer negocios en los países del Sur), unidos al énfasis en la eficiencia y los retornos económicos de la cooperación, hacen temer que caminamos hacia la irreversible privatización de unos recursos públicos que debieran ser destinados a erradicar la pobreza y promover el desarrollo sostenible.

2.3 Los recursos para la equidad de género en la diana de los recortes de la cooperación española

Como decíamos en la introducción, la incorporación de la equidad de género como prioridad transversal y la autonomía de las mujeres como prioridad sectorial en los planes directores de la cooperación estatal y de varias Comunidades Autónomas, se convirtió en una seña de identidad de la

⁶ La Coordinadora de ONGD denunció que en septiembre de 2012 los gobiernos de las Comunidades Autónomas debían 70 millones de euros a las ONGD. ESF (3-04-2013).

⁷ *Estudio sobre el presente y futuro del Tercer Sector social en un entorno de crisis*. ESADE, Fundación PwC y La Caixa. 2012.

cooperación española durante la década pasada. Aunque la asignación de recursos financieros a estos objetivos aumentó de manera notable en relación a años anteriores, nunca llegó (excepto en Cataluña) a los umbrales mínimos recomendados por los organismos internacionales y establecidos por la Ley de Igualdad española: 15% de la AOD destinado a género y empoderamiento de las mujeres.

El desplome actual de la cooperación española ha afectado sobremanera los temas de igualdad y derechos de las mujeres, llegando a estar en cuestión la prioridad de la equidad de género en el proceso de elaboración del IV Plan Director de la cooperación (2013-2016). Como se evidencia en el gráfico y la tabla siguientes, los porcentajes de la AOD española dirigidos a las “Organizaciones e instituciones de la igualdad de las mujeres” y a los “Programas y políticas de población y salud reproductiva” han caído en picado desde 2010, retrocediendo en 2012 hasta los niveles que tenían el primer año del gobierno del PSOE.⁸

⁸ Estos son los únicos sectores del sistema de clasificación sectorial del CAD-OCDE en los que se registra la ayuda dirigida a las mujeres. El primero agrupa todas las iniciativas cuyo objetivo principal está relacionado con el enfoque de género o bien incluyen a las mujeres como beneficiarias directas. El segundo reúne las actividades relacionadas con la salud reproductiva. Los datos de 2012 corresponden a las previsiones del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), los de los demás años a los informes de seguimiento de los PACIs respectivos. Los datos de la tabla son la suma de los porcentajes de AOD destinados a ambos sectores.



Elaboración propia, con base en los PACI-Seguimiento de 2005 a 2011 y el PACI de 2012

Por otro lado, si en 2009 los recursos destinados a las organizaciones de mujeres y feministas latinoamericanas y caribeñas no superaron los 17 millones de euros⁹, las nuevas normativas de la AECID para la presentación de proyectos parecen estar diseñadas para impedir el acceso de las organizaciones de mujeres a los recursos de la cooperación española. Y aún más grave, el cierre de la convocatoria de proyectos del Instituto de la Mujer en 2011 ha clausurado el único instrumento que durante más de dos décadas esaba específicamente orientado a canalizar recursos hacia las organizaciones y redes feministas latinoamericanas y caribeñas.

⁹ Según informaron funcionarias de la AECID y la DGPOLDE en los III Diálogos Consonantes realizados en Antigua (Guatemala) en septiembre de 2010.

De esta manera, aunque el IV Plan Director mantiene la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género como una de sus 8 líneas estratégicas, la realidad es que han quedado reducidos a simple retórica tanto el compromiso de destinar el 15% de la AOD a estos objetivos como la aplicación de la Estrategia de Género y del Plan de Acción de Género de la AECID y, lo que es peor, se ha quebrado la confianza de las organizaciones feministas del Sur en los buenos propósitos de la cooperación española.

3. Los intereses de las mujeres en la agenda del desarrollo

3.1 Los aportes de las organizaciones feministas a la agenda internacional del desarrollo

Las organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres no han permanecido impasibles ante las tendencias actuales de la financiación al desarrollo y la nueva *arquitectura de la ayuda*. En los foros internacionales dedicados a monitorear la aplicación de la Declaración de París (Accra 2008, Busan 2011), las redes globales feministas han denunciado tanto la falta de transparencia, información y participación social que han caracterizado el proceso de reforma del sistema de cooperación internacional, como la *ceguera de género* que caracteriza la agenda de la eficacia de la ayuda, para la cual la igualdad de género es apenas una más de las cuestiones transversales que los donantes deben armonizar cuando diseñan sus políticas de cooperación internacional¹⁰.

Utilizando las cumbres y conferencias internacionales como altavoces para la agenda de derechos de las mujeres, las redes feministas regionales y globales han desarrollado una vasta experiencia reflexiva y propositiva, contribuyendo a reconceptualizar el desarrollo deseable para las mujeres y a redefinir la responsabilidad del Estado en la promoción de la equidad de género. Denunciando la exclusión y discriminación que viven millones de mujeres en el mundo, ellas han introducido en los debates sobre el

¹⁰ El párrafo 42 de la Declaración de París dice: "Asimismo, se precisan similares esfuerzos de armonización sobre otras cuestiones transversales, como la igualdad de género entre otros temas, incluyendo aquellos financiados por fondos específicos".

desarrollo la idea central de que sin el empoderamiento de las mujeres y la equidad de género será imposible erradicar la pobreza en el mundo.

Dos décadas después de que vieran la luz las plataformas de acción aprobadas en las conferencias de El Cairo (1994) y Beijing (1995), los grandes cambios que se esperaban para millones de mujeres no se han producido y el balance de lo logrado arroja luces y sombras. Las luces tienen que ver con los avances en los ámbitos discursivos y políticos del desarrollo y la cooperación; las sombras, con la distancia entre las declaraciones y la realidad.

En cuanto al discurso oficial sobre las mujeres y el desarrollo, puede afirmarse que tanto las agencias internacionales como los gobiernos y agentes sociales de la cooperación reconocen ya que las mujeres no se benefician igual que los hombres del desarrollo y asumen que su empoderamiento tendría efectos positivos, tanto para ellas como para su entorno familiar y comunitario. También han ido ganando visibilidad algunos *problemas de género*, como el desigual acceso a la educación, la feminización de la pobreza, la violencia que sufren las mujeres por parte de los hombres, el aporte de su trabajo de cuidados al bienestar familiar, o la escasa presencia femenina en los espacios de la política local o nacional.

En la esfera de las políticas de cooperación, los avances se expresan en la aceptación oficial de la necesidad de una *estrategia dual* para caminar hacia un desarrollo con equidad: se necesita integrar la perspectiva de género en todas las políticas del desarrollo y la cooperación, pero también poner en marcha actuaciones expresamente dirigidas a fortalecer la autonomía y el empoderamiento de las mujeres.

Esta estrategia dual, oficializada en la última década por las agencias de Naciones Unidas y por la Unión Europea, ha sido puesta en práctica de diversas, y a menudo contradictorias, maneras. Así, mientras el primer componente de la estrategia dual, el llamado *mainstreaming de género*, ha recibido una mayor adhesión por parte de las instituciones internacionales, gobiernos y ONGD deseosas de mostrar cierta sensibilidad hacia las cuestiones de género, la estrategia del empoderamiento de las mujeres ha tenido mayor aceptación entre las organizaciones de mujeres y feministas de los países del Sur y en las ONGD del Norte más comprometidas con la agenda de derechos de las mujeres.

Los resultados de la aplicación del *mainstreaming* en la cooperación al desarrollo están a la vista: inclusión retórica de los asuntos de género en las políticas de cooperación que no guardan relación con los porcentajes financieros; impulso de mecanismos gubernamentales para la igualdad subfinanciados y sin capacidad de incidencia en las políticas públicas; adición de actividades dirigidas a mujeres en programas cuyos objetivos principales no apuntan a la equidad de género o abundante formación técnica en género carente de formación en derechos de las mujeres y sin comportar cambios organizacionales, entre otras distorsiones.

Hay acuerdo entre las feministas que trabajan en el desarrollo en que las cuestiones de género, abordadas desde la transversalidad, han recibido un tratamiento tecnificado y despolitizado, siendo pocas las entidades (gubernamentales o no) que reflejan de forma coherente y transparente tal transversalización en los presupuestos de sus intervenciones. En demasiadas ocasiones, además, la aplicación práctica de esta estrategia sólo ha servido para disminuir los fondos anteriormente asignados a organizaciones que trabajan por la igualdad y los derechos de las mujeres, como vienen denunciando las organizaciones feministas del Sur desde hace dos décadas.

Por el contrario, quienes se adhieren a la estrategia del empoderamiento se muestran más favorables a abordar los problemas de género desde una mirada feminista y menos interesadas por destinar recursos de la cooperación a la “institucionalización del género en las políticas públicas”; priorizan la búsqueda de recursos para las agendas de los movimientos feministas y de mujeres, así como para su fortalecimiento organizativo, ideológico y político; y apoyan a las organizaciones que trabajan desde los márgenes y la resistencia, pero también a aquellas otras que tratan de incidir en las políticas públicas nacionales.

Tanto la evolución de las políticas de género en la cooperación al desarrollo - desde los tradicionales enfoques del Bienestar y Mujer en el Desarrollo hasta los más actuales de Género en el Desarrollo, *mainstreaming* y empoderamiento de las mujeres- como la inclusión de los intereses de las mujeres en la agenda internacional del desarrollo, se han logrado gracias al trabajo de incidencia realizado por las redes de mujeres y feministas a nivel nacional, regional y global, así como por el esfuerzo de otras feministas que ocupan puestos de dirección en agencias de desarrollo, académicas e investigadoras con capacidad de influir en la agenda del desarrollo, y profesionales de las entidades de la cooperación empeñadas en que las mujeres participen en el diseño de las políticas de desarrollo de sus países y accedan a los recursos necesarios para implementar sus agendas.

De todas ellas, quizás son las feministas que trabajan en instituciones de la cooperación en el Norte quienes más aprecian las implicaciones del reconocimiento de los temas de igualdad de género, derechos y empoderamiento de las mujeres en la agenda internacional del desarrollo, pues a menudo éstas son sus únicas referencias para lograr que sean aprobados los proyectos que las organizaciones feministas del Sur presentan a las convocatorias de subvenciones públicas de cooperación.

Muchas de estas feministas han logrado ir introduciendo las cuestiones de género en las agendas y estructuras de las entidades de cooperación a costa de “morir en el intento”, pues no es raro que se les asignen tareas políticas y técnicas en relación a la equidad de género sin suficientes recursos para llevarlas a cabo. En muchos casos, los objetivos de género han avanzado en sus instituciones u ONGD gracias al trabajo que ellas han realizado, solas o sin suficientes apoyos y teniendo que asumir enormes responsabilidades para hacer frente a los resultados que se les demanda, que con mucho superan las capacidades instaladas en las propias entidades.

A estas dinámicas desgastantes se ha sumado la complejidad de trabajar bajo la *lógica del proyecto*, en entornos burocratizados y resistentes a la equidad de género, lo que a menudo les ha obligado a maquillar los proyectos presentados a las convocatorias de subvenciones y a entrar en negociaciones difíciles con sus socias feministas en el Sur. Algunas veces no les ha quedado más remedio que recurrir a la terminología de género (en lugar de hablar directamente de feminismos o derechos de las mujeres) para lograr una influencia efectiva. Sus fuertes convicciones feministas y su activismo les han permitido resistir en estos puestos, pero también el apoyo de otras feministas ubicadas en puestos estratégicos de las agencias de cooperación de sus países, con las que han establecido complicidades y alianzas.

Pese a todos estos esfuerzos, la concreción práctica del discurso sobre la igualdad y el empoderamiento de las mujeres sigue arrojando demasiadas sombras. En las instituciones del desarrollo y las agencias de cooperación el *discurso GED* tiende rápidamente a deslizarse hacia *prácticas MED*, la retórica de la equidad de género es pronto sustituida por la pragmática de los proyectos para mujeres, "pasando de hablar del género, que es una relación social, a referirse al bienestar de las mujeres, dejando así a los

hombres -e implícitamente a las relaciones desiguales de poder- fuera del campo de intervención”¹¹.

Como se puso de relieve en las conferencias realizadas 5, 10 y 15 años después de las de El Cairo y Beijing, y también en los foros relativos a la eficacia de la ayuda y al financiamiento del desarrollo, las organizaciones y redes de mujeres del Norte y del Sur gastan casi todas sus energías en evitar que se retroceda lo avanzado, y (casi) el mejor resultado al que aspiran consiste en reafirmar en cada evento los compromisos acordados en los eventos anteriores.

Es forzoso reconocer que las políticas y estrategias de género aún no dejan de ser temas marginales en la agenda del desarrollo y la cooperación, como constataban los movimientos de mujeres en el Cuarto Foro de Alto Nivel (Busan 2011), cuyo documento final incluye un párrafo sobre la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres como “condición previa para el crecimiento y desarrollo sostenible e incluyente”, pero los derechos de las mujeres no aparecen mencionados en ningún párrafo ni se aboga para que la financiación del desarrollo se emplee también en hacer avanzar la igualdad¹².

Igualmente, el *Grupo de Trabajo de Mujeres sobre Financiación del Desarrollo*, integrado por 13 redes feministas globales, ha reclamado en los últimos años la reforma de la arquitectura financiera global para asegurar

¹¹ Howard White (1999), "Algunas consideraciones sobre el futuro de la ayuda", en Alonso y Mosley (ed.) *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Madrid: AECI-ICEI.

¹² El *Plan Global de Acción de Género*, presentado en el foro por Estados Unidos y Corea del Sur, tampoco va más allá de proponer indicadores desagregados por sexo y medidas de rendición de cuentas para conocer el impacto de género de las políticas de desarrollo.

que las respuestas políticas a la crisis no pasen la carga del ajuste a la economía del cuidado, pero sus demandas no han encontrado respuesta en los gobiernos de los países ricos, más interesados actualmente en facilitar la entrada de las empresas al escenario de la financiación del desarrollo que en cumplir sus compromisos internacionales en materia de igualdad y empoderamiento de las mujeres.

No obstante, los movimientos de mujeres y feministas del Norte y del Sur siguen alimentando la agenda internacional del desarrollo con nuevos temas de debate que hacen énfasis en las siguientes preocupaciones:

- La necesidad de enfoques centrados en la justicia económica, que priorizan la denuncia de las causas multidimensionales de la pobreza y la falta de empoderamiento de las mujeres, en un marco de globalización neoliberal que se traduce en políticas de instituciones financieras internacionales, acuerdos comerciales y políticas de ajuste que con su secuela de reformas y recortes en el campo de la salud, educación, mercado laboral y sistemas de seguridad social, ponen en peligro la supervivencia de millones de mujeres.
- La crítica a instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario y el Banco Mundial, por su enfoque superficial y fragmentado de la pobreza, un enfoque que encubre las relaciones desiguales de poder y concibe a las personas que viven en condiciones de pobreza como receptoras pasivas de la ayuda, negándoles agencia para definir sus necesidades y desarrollar capacidades para vivir en condiciones de dignidad y bienestar.
- *Las políticas del cuerpo de las mujeres* (violencia contra las mujeres, conculcación de derechos sexuales y reproductivos), que siguen siendo las

grandes asignaturas pendientes del desarrollo y la cooperación internacional, mientras las fuerzas conservadoras y fundamentalistas impiden cada día más que las mujeres tengan un control efectivo sobre sus vidas.

- El urgente reconocimiento de la contribución económica de las mujeres al bienestar de sus familias y al desarrollo de sus comunidades, mediante sus largas jornadas de trabajo productivo, doméstico, de cuidados y comunitario. Ni siquiera la creciente contribución de la mujer al trabajo remunerado (en condiciones precarias, bajos salarios, inestabilidad laboral, informalidad y carencia de seguridad social) ha logrado que sean prioridad los temas de la segregación ocupacional y la discriminación de género en el ámbito laboral.
- Los monopolios masculinos de los espacios de decisión, tanto políticos como económicos. La falta de oportunidades para la participación política de las mujeres es un pesado lastre en la construcción de sociedades democráticas, particularmente en los países musulmanes donde la exclusión de las mujeres constituye uno de los principales obstáculos al desarrollo de sus sociedades.
- Y finalmente, la exigencia de rendición de cuentas sobre *dónde está el dinero de la cooperación internacional para los derechos de las mujeres*, una sencilla pregunta que la Asociación para los Derechos de las Mujeres en el Desarrollo (AWID en sus siglas en inglés) se formuló en 2004, convencida de que "quién tiene el dinero y quién toma las decisiones sobre cómo se utiliza, son temas políticos decisivos que no podemos

permitirnos ignorar". Sus programas de investigación-acción¹³ han permitido evaluar los recursos que las agencias financiadoras públicas y privadas destinan a las organizaciones de mujeres y comprender mejor las tendencias del financiamiento al trabajo por los derechos de las mujeres. Los resultados de sus investigaciones han abierto un nuevo campo de reivindicaciones de los movimientos feministas, decididos a reclamar el financiamiento de calidad que requieren para generar los cambios que necesitan las mujeres del mundo.

3.2 La contribución de las ONGD del Estado español al impulso de la agenda feminista en los países donde trabajan. Impacto de los recortes de la cooperación

Durante la última década las ONGD del Estado español han ido recorriendo un camino que, a unas más que a otras, les ha llevado a comprometerse con los temas de la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Presionadas por sus organizaciones socias en los países donde trabajan y por las feministas que ocupaban cargos de decisión o habían conseguido cierta influencia en su seno, para que ganasen coherencia entre sus propios idearios y el abordaje de las cuestiones de género en los proyectos de cooperación, las ONGD del Estado español han ido haciéndose cada vez más receptivas a los mandatos internacionales sobre la igualdad y los derechos de las mujeres. Para ello han tenido que desplegar procesos internos de formación y debate, revisar su ideario y elaborar la política de género

¹³ "¿Dónde está el dinero para los derechos de las mujeres?"(2006, 2007 y 2012). "Fináncialas. Vigilando el dinero para los movimientos y organizaciones de derechos de las mujeres" (2007 y 2008). Asociación para los Derechos de las Mujeres en el Desarrollo-AWID. www.awid.org

institucional, buscar nuevas socias locales más claramente definidas como feministas o dispuestas a trabajar por el empoderamiento de las mujeres, aprender sobre indicadores de género, unirse a campañas de los movimientos feministas del Estado español...

Las feministas que trabajan en las ONGD del Estado español han desempeñado un papel fundamental en estos esfuerzos. Ellas han promovido la integración del enfoque de género y el objetivo del empoderamiento de las mujeres, tanto en las dinámicas organizacionales y el trabajo de sus propias ONGD, como en los planes directores y las políticas de cooperación de la AECID y las agencias e instituciones de la cooperación descentralizada. También han sido las principales impulsoras del diálogo y la colaboración entre los movimientos feministas del Estado español y los de los países con los que se hace cooperación, buscando cómo influir juntas en las políticas de la cooperación oficial.

En particular, los Grupos de Género de las Coordinadoras de ONGD, estatal y autonómicas, han sido los principales artífices en la procura de formación en género para las ONGD, en la denuncia de las limitaciones e inconsistencias de las políticas de cooperación respecto a las normativas europeas o internacionales sobre equidad de género en el desarrollo, y en la propuesta de nuevos enfoques, criterios, indicadores y baremos para garantizar, y en ocasiones incentivar, el adecuado abordaje de las cuestiones de género en las políticas, programas y proyectos de cooperación al desarrollo.

Una veintena de ONGD defensoras de los derechos y el empoderamiento de las mujeres han llegado a construir alianzas estables con organizaciones y redes feministas latinoamericanas y caribeñas hacia las que canalizan recursos financieros para su sostenimiento, a la vez que las respaldan en sus esfuerzos para buscar alternativas a la reducción de los fondos de la

cooperación. A fin de cuentas, apuntalar la sostenibilidad de los procesos emprendidos por los movimientos sociales más contestatarios es un desafío compartido por las organizaciones feministas y estas ONGD.

Como consecuencia del rápido desmantelamiento de la cooperación española, las ONGD han sentido en sus actividades y estructuras organizativas los impactos negativos de los drásticos recortes presupuestarios de los últimos tres años, y tratan de enfrentarlos de diversas maneras. Así, las que tuvieron acceso a convenios y programas de cooperación plurianuales aprobados en los últimos años del gobierno del PSOE, han podido mantener en buena parte sus niveles de actuación hasta la actualidad pero sentirán en 2014 los efectos de la desaparición de este tipo de convocatorias durante los últimos dos años¹⁴.

Por su parte, la mayoría de medianas y pequeñas ONGD que acceden únicamente a convocatorias de proyectos anuales, se han visto en la necesidad de aplicar expedientes de regulación de empleo para reducir temporal o definitivamente su plantilla de trabajadoras y trabajadores, acuerdos pactados de reducción de jornada y salarios, aumento del trabajo voluntario y otros procedimientos laborales, con la esperanza de *capear el temporal* salvando las mínimas estructuras necesarias para regresar a la actividad en un futuro (que se espera) no muy lejano. De este panorama sólo se salvan, en cierta medida, las ONGD que disponen de suficientes fondos propios, procedentes de socios o donantes individuales o corporativos.

La reducción de fondos y el cierre gradual de los programas de cooperación española en 29 países, ha obligado a muchas ONGD a cambiar de región,

¹⁴ Toni Bruel, coordinador general de Cruz Roja Española, en "España redujo a la mitad su ayuda oficial al desarrollo en 2012" (3-04-2013).

país e incluso socios locales con los que venían trabajando, interrumpiendo proyectos de envergadura en amplias zonas de Africa, por ejemplo. Otras han optado por priorizar determinadas áreas de actuación para tener posibilidades de acceder a recursos públicos: se advierte en algunas grandes ONGD la tendencia a priorizar la cooperación en infraestructuras y servicios básicos, dos de los sectores priorizados por el IV Plan Director y que cuentan, por tanto, con mayores posibilidades de financiamiento.

Otra tendencia que encontramos es la búsqueda de financiación privada, casi a “toda costa” para poder mantener el nivel de actividad. Esto suele conllevar el trabajar con enfoques asistenciales y/o mensajes cuánto menos “paternalistas” a favor de las mujeres para garantizar el acceso a fondos.

En términos de su trabajo con las organizaciones de feministas y de mujeres, las ONGD enfrentan actualmente el dilema de permanecer en o regresar a enfoques asistenciales que colocan a las mujeres como intermediarias para el bienestar de sus familias o como víctimas de la pobreza de sus países -a tono con los planteamientos del Banco Mundial y del gobierno del Partido Popular en el Estado español- o, por el contrario, invertir recursos de la cooperación en el fortalecimiento de actoras colectivas dotadas de pensamiento crítico y de capacidad de incidencia, dispuestas a enfrentar todo tipo de autoritarismos e intentos de cooptación por los gobiernos neoliberales de turno.

Las ONGD más comprometidas con las agendas que desarrollan los movimientos feministas y de mujeres están tratando de mantener las relaciones de colaboración con sus socias locales, especialmente aquellas con las que existe un vínculo estratégico, pero la mayoría lo hacen a costa de disminuir los apoyos financieros o hacerlos de manera discontinua. Varias se han ratificado con firmeza en su línea de apoyo a las organizaciones

feministas, en un intento de compensar los vacíos dejados en este campo por otras ONGD.

No obstante, el panorama que enfrentan es bastante desolador pues, a pesar de que a nivel europeo se han abierto oportunidades de financiamiento para el trabajo en violencia contra las mujeres o sobre derechos sexuales y reproductivos, la orientación conservadora y antifeminista del actual gobierno no augura buenos presagios en cuanto a los flujos financieros destinados a los movimientos feministas de los 23 países en los que ha decidido concentrar la cooperación al desarrollo.

Sin embargo, respecto al comportamiento de algunas agencias de cooperación autonómicas como la vasca, andaluza o asturiana, aún existen expectativas a pesar de las reducciones aplicadas en sus presupuestos.

Otras ONGD, en particular las que muestran una débil adhesión al objetivo de equidad de género o en la última década habían incluido este enfoque en su trabajo más por interés de acceder a financiamientos públicos que por convicción institucional, parecen mostrarse dispuestas a reciclar sus intervenciones hacia enfoques asistenciales e incluso, a abandonar el trabajo con organizaciones de mujeres del Sur y priorizar la cooperación con otros colectivos sociales que tienen más posibilidades de recibir financiación.

En este sentido, las feministas nicaragüenses entrevistadas para este estudio son conscientes de las diferencias existentes entre las ONGD que se limitan a privilegiar proyectos asistenciales que resultan funcionales a las políticas de corte neoliberal, y aquellas otras con las que han construido durante los últimos años sólidas relaciones de intercambio y colaboración en torno a objetivos compartidos de equidad y empoderamiento de las mujeres.

Así mismo, encuentran muchas similitudes entre las ONGD del Estado español que trabajan con un enfoque de derechos de las mujeres y las organizaciones feministas nicaragüenses, en la actual coyuntura política del país, no sólo en términos de escasez de recursos y limitadas posibilidades de incidencia en las políticas de cooperación, sino también en la firme disposición de enfrentar la ola regresiva que vive la cooperación española.

4. El caso de Nicaragua

En los últimos años, los gobiernos de los países donantes han justificado la reducción de su cooperación con la región centroamericana aludiendo la priorización de la ayuda a regiones aún más pobres, obviando que en Centroamérica, dos terceras partes de las 65 millones de personas que la habitan viven en condiciones de pobreza, como consecuencia no sólo de los rezagos históricos, sino de los procesos de privatización, la desregulación y precarización del empleo, los bajos salarios, y los drásticos recortes en las políticas de salud y educación, entre otros problemas.

El Informe de Competitividad Global 2012-2013 muestra que entre los principales factores problemáticos que afectan la competitividad en Centroamérica están la seguridad, la corrupción, la burocracia y la inestabilidad política. Según las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), esta región crecerá en un 4% durante 2013 aunque para el actual representante en Centroamérica del Fondo Monetario Internacional “la región está en una situación de crecimiento estable, pero estancado”.

4.1 Principales rasgos del contexto nicaragüense

Nils-SjardShulz afirmaba en 2007¹⁵ que bajo el liderazgo del gobierno del FSLN, Nicaragua había retrocedido en los avances alcanzados desde que en 2002 este país se transformara en una experiencia piloto de la nueva agenda de desarrollo y los principios recogidos años después en la Declaración de París.

¹⁵ “Nicaragua: Un duro despertar de la eficacia de la ayuda”. FRIDE. *Comentario*, noviembre 2007.

Para este investigador, “el liderazgo nacional se fundamenta en unos pilares poco coherentes con los ideales y valores implícitos de la armonización y el alineamiento”, aludiendo con ello al control absoluto que el gobierno de Daniel Ortega ejerce sobre toda la información del sector público, la manipulación de la comunicación con donantes articulados alrededor de la Mesa Global de Cooperación y el Grupo de Apoyo Presupuestario, la negativa del gobierno a debatir las estrategias de desarrollo a impulsar, la suspensión del diálogo sobre gobernabilidad y la ausencia de información pública.

Como consecuencia directa o indirecta de estas dificultades, durante los primeros años del gobierno de Ortega varios de los donantes históricos de Nicaragua -en particular los nórdicos- dejaron de cooperar con Nicaragua, al mismo tiempo que se ponían en marcha los mecanismos de la cooperación venezolana que han canalizado hacia el país más de 2.000 millones de dólares durante los últimos seis años. Las políticas de compensación social desarrolladas por el gobierno de Ortega, incluidos varios programas focalizados hacia las mujeres, dependen de los recursos aportados por la cooperación venezolana, lo que hace incierta su sostenibilidad.

Por otro lado, el funcionamiento de la economía nicaragüense se ha mantenido con relativos altibajos en los márgenes fijados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, quienes en distintas ocasiones han calificado positivamente los esfuerzos realizados por el gobierno de Ortega en el control de la inflación y el déficit fiscal, así como en el mantenimiento de las reservas internacionales.

Los principales problemas que enfrenta la economía nicaragüense, según el Instituto Centroamericano para la Economía (INCAE), se encuentran en la baja competitividad y bajos salarios de los y las trabajadoras, y en la mala

calidad de la educación. Dado que más del 60% de la fuerza de trabajo, y un porcentaje superior en el caso de las mujeres, se encuentra ocupada en la economía informal y las pequeñas empresas, es posible inferir que sus posibilidades de salir de la pobreza son escasas, a pesar de los limitados esfuerzos del gobierno para reducir la pobreza extrema. En cuanto a la educación persisten dos problemas principales: los altos índices de deserción escolar y la mala calidad de la educación. Puesto que el llamado *bono demográfico* requiere de jóvenes con educación media, técnica y profesional que les habilite para insertarse de forma ventajosa en el mercado de trabajo, puede preverse que en el mediano plazo la juventud actual estará reproduciendo el ciclo de la pobreza o migrando en busca de oportunidades.

La radiografía del empleo femenino muestra que la mayoría de las mujeres están empleadas en el sector informal de la economía, las empresas de las *zonas francas*, el trabajo doméstico y la producción en pequeñas parcelas agropecuarias. Estos nichos laborales tienen en común los bajos e inestables ingresos, la falta de seguridad social y el escaso o nulo valor agregado. Por otro lado, la migración nicaragüense tiene desde hace muchos años el rostro de mujeres dispuestas a realizar cualquier tipo de trabajo para garantizar recursos que destinan al sostenimiento de las familias, cada vez más extendidas y dependientes.

En este escenario son las mujeres las que han tenido que cargar, en mayor proporción que los hombres, con la responsabilidad de satisfacer las necesidades de las familias, tanto en términos de cuidados como de obtención de recursos para la sobrevivencia, tareas que sólo ellas se ven obligadas a conciliar y que dan como resultado menores oportunidades para lograr su autonomía económica. Por su parte, las que dedican todo su tiempo al trabajo doméstico y las que trabajan en el sector informal se ven

excluidas de los sistemas de seguridad social, lo que incrementa su vulnerabilidad en la vejez.

Son estas mujeres las que se han acercado a programas públicos desarrollados por el gobierno, como los denominados *Hambre Cero* y *Usura Cero*, para acceder a los escasos recursos que ofrecen estos programas (no exentos, por otra parte, de clientelismo político). Son también estas mujeres las que se resienten con mayor rigor de la mala calidad e insuficiente cobertura de servicios de salud que se reflejan, entre otras cosas, en el creciente deterioro de su salud reproductiva y la proliferación de enfermedades crónicas.

4.2 La deriva de la cooperación española en Nicaragua

El gobierno de Nicaragua y las agencias de Naciones Unidas se han constituido en prácticamente los únicos interlocutores de las agencias oficiales de cooperación y receptores de la casi totalidad de los flujos financieros externos. Así, por ejemplo, el Fondo para la Igualdad de Género de la Unión Europea, un *fondo canasta* vigente hasta el 2015, tiene como únicas contrapartes en Nicaragua al Ministerio de Hacienda, para la formulación de presupuestos con perspectiva de género, el Ministerio de la Familia y el Programa Rural.

Aunque el gobierno de Ortega aún tiene pendiente el establecimiento de un Marco de Asociación País con el gobierno español (programado para 2014), durante los últimos años la cooperación española ha privilegiado a las instituciones públicas nicaragüenses como destinatarias de los flujos de la cooperación, reduciendo notablemente las líneas de financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil. Así, mientras en 2008 las ONGD y sus

organizaciones socias pudieron presentar proyectos a las convocatorias de subvenciones en 6 líneas de trabajo, en el 2012 sólo pudieron hacerlo en 2 y en 2013 únicamente en la de formación técnica.

Por otro lado, en 2012 la cooperación española destinó 2 millones de euros a diversas instituciones estatales nicaragüenses y más de 1 millón de euros a 5 entidades sociales que trabajan desde una perspectiva cristiana o en el ámbito de la generación de ingresos a pequeña escala. Estas cifras contrastan con el nulo flujo de recursos hacia las organizaciones y redes feministas y en particular hacia aquellas que trabajan para fortalecer la autonomía de las mujeres.

Atendiendo al principio de alineamiento con las políticas de los gobiernos receptores de ayuda, y a medida que crecían los desacuerdos de las organizaciones feministas con las políticas del gobierno en torno a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, la cooperación española pasó de priorizar en 2012 el empoderamiento económico de las mujeres, la participación comunitaria y la violencia de género, a tener como líneas prioritarias en 2013 la seguridad ciudadana, el agua y saneamiento, la violencia de género y la mencionada formación técnica.

Esta *evaporación* de los temas de género en las prioridades de la cooperación con Nicaragua se produce en abierta contradicción con los lineamientos del IV Plan Director de la cooperación española que, como señalamos antes, mantiene vigente el compromiso con los derechos de las mujeres y la igualdad. Tampoco resulta coherente con el Plan de Acción de la Unión Europea aprobado en 2010, que recomienda a los Estados miembros

y a la Comisión Europea asegurarse de que las organizaciones de mujeres participan en los diálogos políticos con los gobiernos socios¹⁶.

Las evidencias en torno a la exclusión sistemática de las organizaciones de mujeres y feministas de los fondos de la cooperación española, y la experiencia de los *Diálogos Consonantes* entre redes y organizaciones feministas de América Latina y el Caribe y funcionarias y activistas feministas de la cooperación española, animaron a aquellas a promover en 2012 una iniciativa de diálogo con la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Managua, evaluada finalmente como infructuosa al reafirmarse sus representantes en la adhesión incondicional a las prioridades definidas por el gobierno de Ortega, en consonancia con el principio de alineamiento de la eficacia de la ayuda.

¹⁶ Tales como la introducción de la igualdad de género como asunto sistemático en la agenda del diálogo político con los países socios; la participación en dichos diálogos de los organismos de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones de mujeres; actuaciones específicas en países donde la situación política no permite que la problemática de equidad de género sea tomada en cuenta seriamente en el diálogo político. *Plan de Acción de la UE sobre Igualdad de Género y Empoderamiento de las mujeres en el Desarrollo 2010-2015*. Bruselas: 8-03-2010.

5. Impactos de los recortes de la cooperación española en los movimientos de mujeres y feministas de Nicaragua

Desde que la cooperación al desarrollo se instaló como política oficial del gobierno español, las organizaciones de mujeres y feministas nicaragüenses han sido receptoras de reducidos e inconstantes montos de cooperación, debido tanto a las limitaciones que presentan los formatos de proyectos de corta duración como a los temas que estas organizaciones abordan habitualmente. Los cambios ocurridos durante la última década en las políticas de cooperación al desarrollo han multiplicado los obstáculos para que estas organizaciones puedan acceder a tales recursos.

Como tendencia general, aunque los objetivos de equidad de género y de empoderamiento de las mujeres entraron con fuerza en la política de cooperación española a mediados de la pasada década, los reducidos presupuestos asignados a esta línea de cooperación y la prioridad otorgada por la OTC de Nicaragua a instituciones estatales y organizaciones sociales no beligerantes con el gobierno de Daniel Ortega, han reducido las posibilidades de las organizaciones feministas de acceder a los recursos de la cooperación española, quedando estos limitados a los provenientes de algunas cooperaciones autonómicas y/o a los canalizados por un reducido número de ONGD del Estado español.

Las feministas entrevistadas en este estudio consideran que durante la última década el financiamiento proporcionado por las ONGD ha sido de gran ayuda para sostener sus luchas a favor de los derechos de las

mujeres, aunque el auge de los movimientos feministas en Nicaragua no ha dependido de los flujos de la cooperación al desarrollo pues, por el contrario, la mayoría de las organizaciones sobreviven a pesar de los reducidos y fluctuantes apoyos financieros externos.

No obstante, también reconocen que los recortes actuales en la cooperación al desarrollo están teniendo un impacto particular sobre las organizaciones feministas, hasta el punto de llevarlas al límite de sus posibilidades en el sostenimiento de las pequeñas estructuras que gestionan los recursos para su trabajo. A mediano plazo, el cierre de estas estructuras hará más difícil la labor de impulsar propuestas estratégicas de largo aliento que, desde un enfoque de empoderamiento, apunten a fortalecer la agencia de las mujeres en la transformación de sus actuales condiciones de vida.

En este escenario, las entrevistadas perciben el peligro de ver reforzadas las tradicionales presiones para que las organizaciones feministas concentren sus esfuerzos en el abordaje de las llamadas *necesidades prácticas de las mujeres*, postergando nuevamente la defensa de aquellos *intereses estratégicos de género* que contribuyen al fortalecimiento de la autonomía y la libertad de las mujeres. Al menos dos de la decena de organizaciones entrevistadas reconocen, en este sentido, que están siendo presionadas para priorizar el impulso de pequeños emprendimientos de generación de ingresos que incluyan a hombres y mujeres, evitando el abordaje de temas cuestionadores de las relaciones desiguales de poder entre unas y otros.

Varias organizaciones expresan su preocupación por que, a pesar de que sus proyectos plurianuales fueron aprobados por agencias de la cooperación descentralizada, sólo recibieron los fondos para las actividades del primer año y tienen pocas garantías de recibir los restantes. En otros casos, los financiamientos aprobados nunca llegaron, lo que les ha obligado a limitar

las actividades planificadas a aquellas que han podido realizar con los recursos de contrapartida aportados por las ONGD respectivas, o a realizarlas con fondos propios o préstamos solicitados a otras organizaciones.

La pérdida de mujeres profesionales en las que las organizaciones han invertido recursos y tiempo para su capacitación, la sobrecarga de trabajo de las que aún tienen empleo, las tensiones provocadas por la inseguridad laboral de casi todas, debilitan las estructuras organizativas y reducen las posibilidades de sostener y profundizar los procesos de desarrollo organizacional y de incidencia política feminista.

Las entrevistadas coinciden en que el desmantelamiento de la cooperación española ha generado un estado de incertidumbre en los movimientos de mujeres y feministas, justamente en una coyuntura política, económica e institucional en el país sumamente adversa para los derechos de las mujeres.

Frente a estas tendencias, las activistas feministas nicaragüenses destacan la necesidad de seguir manteniendo una visión crítica hacia la cooperación internacional que coloque en el centro del debate la vigencia de los derechos humanos y los acuerdos internacionales que comprometen a los gobiernos del “Norte” y del “Sur” con los derechos de las mujeres. Sin esta perspectiva, no creen que sea posible avanzar hacia un desarrollo que erradique la pobreza y sostenga sociedades democráticas, donde las mujeres encuentren las condiciones necesarias para avanzar en su empoderamiento personal y colectivo.

6. Conclusiones y propuestas feministas, desde aquí y desde allá

Tal y como ocurre con otros tipos de crisis, la de la cooperación al desarrollo encuentra una puerta falsa de salida en la reducción de fondos para los movimientos sociales que mantienen posturas críticas y de denuncia ante las profundas asimetrías entre el Norte y el Sur, entre las empresas transnacionales y la producción local, entre los gobiernos y las ciudadanías, y entre las mujeres y los hombres.

La tendencia a marginar los flujos financieros de la cooperación internacional a los movimientos feministas, tal y como documentan los estudios realizados por AWID, se agudiza por la falta de compromiso real con la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres, por parte de las agencias gubernamentales de cooperación y de algunas ONGD alineadas con los mandatos de estas. Una notable *ceguera de género* unida a fuertes resistencias al cambio, les impiden reconocer el importante papel de los movimientos de mujeres y feministas en la construcción de sociedades más justas, democráticas e igualitarias, optando en cambio por presionar a las organizaciones de mujeres para que adopten enfoques asistencialistas funcionales a las lógicas impuestas por los gobiernos del Norte y del Sur y por las instituciones financieras internacionales.

Tomando en cuenta que la mayoría de países receptores de ayuda externa están lejos de alcanzar los niveles deseables de igualdad entre hombres y mujeres, los recientes cambios en las prioridades geográficas y temáticas de la AOD española nos confirman que se está priorizando la inversión de recursos en aquellos países donde prevalecen necesidades extremas de

supervivencia, en detrimento de aquellos países donde las demandas ciudadanas reclaman políticas de desarrollo basadas en derechos y superadoras del asistencialismo y el clientelismo.

Corresponde, por tanto, a las ONGD comprometidas con el desarrollo humano equitativo y a los movimientos feministas denunciar las diversas maneras en que los gobiernos neoliberales, en alianza con las agencias de cooperación internacional, están utilizando la crisis para debilitar el papel de los movimientos feministas, tanto en los países del Norte como del Sur. Y reafirmar, así mismo, que en el contexto regresivo actual y ante la evidente falta de correspondencia entre crecimiento económico y avances en la igualdad, se vuelve urgente re-politizar el debate sobre la cooperación al desarrollo y su compromiso con la igualdad.

En el caso particular de Nicaragua, escenario de este estudio exploratorio, las tensiones derivadas de un sistema de gobierno autoritario que pretende controlar la participación ciudadana y ha demostrado un abierto rechazo a las demandas relacionadas con la autonomía y la libertad de las mujeres, debieran ser argumentos suficientes para animar la cooperación con el movimiento de mujeres y feminista nicaragüense, único movimiento social que durante más de tres décadas ha colocado en el debate público la centralidad de las desigualdades de género en la profundización de la pobreza en el país. También es el único movimiento social que ha denunciado las múltiples violencias que sufren las mujeres y la conculcación de sus derechos, y que ha promovido de manera sostenida nuevas nociones y prácticas de ciudadanía de las mujeres.

6.1 Propuestas para alianzas deseables entre ONGD y movimientos feministas

Para enfrentar la crisis de la cooperación desde mejores posiciones éticas y políticas es necesario desarrollar una mirada crítica hacia las dinámicas de la colaboración entre las ONGD y los movimientos feministas centroamericanos. Tomando en cuenta que las propias ONGD y las organizaciones feministas del Estado español se enfrentan a un contexto general de retroceso en los derechos alcanzados durante las últimas décadas, tiene más sentido que nunca la reactivación de las alianzas transoceánicas con el objetivo de construir nuevos ámbitos de colaboración que no tengan a los Estados como intermediarios, toda vez que, como dice una feminista nicaragüense, “la solidaridad nunca estuvo limitada a la aprobación de proyectos”.

Para establecer un dialogo transparente y democrático entre ONGD y organizaciones feministas necesitamos confirmar que compartimos el análisis de las causas de las desigualdades entre las mujeres y los hombres, y asumir que las relaciones horizontales de colaboración entre unas y otras requieren del mutuo reconocimiento y de compromisos éticos que pongan por encima de cualquier consideración el bienestar de las mujeres y la apuesta por la igualdad.

Reconocer la pluralidad de actrices dentro de los movimientos feministas es uno de los mayores desafíos para las ONGD del Estado español. Esta diversidad es, en buena medida, la razón de la vitalidad de los movimientos feministas en América Latina y el Caribe, y obliga a las ONGD a trabajar con políticas de cooperación incluyentes dispuestas a apoyar los diálogos reflexivos entre las diversas expresiones feministas, y el fortalecimiento de redes que posibilitan una mayor conciencia y participación de las mujeres

negras, indígenas, lesbianas, jóvenes, viejas, rurales, trans y con discapacidad, en las agendas y dinámicas reivindicativas de los movimientos feministas.

Necesitamos que las ONGD contribuyan a fortalecer las redes de colaboración entre las organizaciones feministas de Centroamérica y del Estado español, para evitar el aislamiento al que nos quieren condenar por la vía del estrangulamiento de los recursos y para que podamos sostener el activismo y la incidencia política a favor de los derechos de las mujeres. Entendemos que las ONGD pueden ser buenas aliadas de los movimientos feministas en la construcción de espacios de complicidad y colaboración, para llevar adelante estrategias efectivas de incidencia en las políticas de cooperación españolas.

6.2 Propuestas sobre mecanismos, instrumentos y actores de la cooperación española

Los movimientos feministas están planteando desde hace tiempo la necesidad de revisar los mecanismos de intermediación que se están usando para canalizar los flujos financieros de la cooperación española, entendiendo que tal revisión debiera contribuir a que tanto las ONGD como las organizaciones feministas logren el equilibrio necesario entre los objetivos políticos perseguidos y la necesaria rendición de cuentas del uso de fondos públicos españoles.

Como parte del sistema de rendición de cuentas, consideramos urgente la revisión de los grados de incoherencia práctica entre los lineamientos sobre igualdad de género de la política de cooperación española y la asignación de

recursos a actores que de manera deliberada y consciente no están contribuyendo al logro de dicho objetivo.

También se plantea la necesidad de que tanto las ONGD como las organizaciones feministas realicen cambios que permitan articular de mejor manera los objetivos políticos con las dinámicas organizativas y burocráticas indispensables. La colaboración en base a las diversas especializaciones desarrolladas por unas y otras representaría una oportunidad para el aprendizaje mutuo y la potenciación de una más eficaz acción conjunta.

Retomando los lineamientos del Plan de Igualdad español y del Plan de Acción de Género de la Unión Europea, que establecen porcentajes de la AOD para objetivos de igualdad y empoderamiento de las mujeres, consideramos que el cumplimiento de los mismos debiera ser objeto de seguimiento y auditoría social por parte de las ONGD, las organizaciones feministas del Estado español y los movimientos feministas de los países receptores de cooperación.

Igualmente, se propone demandar a la AECID la creación de un programa específicamente orientado a financiar iniciativas de los movimientos feministas del “Sur”, elaborado con la participación de las ONGD y organizaciones feministas del Estado español. Son necesarios, además, mecanismos de seguimiento y verificación de dicho programa en las Oficinas Técnicas de Cooperación en cada país. Este ejercicio de auditoría cobra especial importancia en la cooperación descentralizada, desde la formulación de los planes directores hasta la evaluación de los mismos, pasando por la definición de criterios y mecanismos para la asignación de fondos.

Desde una perspectiva de empoderamiento que apuesta por fortalecer la agencia de las mujeres, entendemos que no tienen justificación los proyectos de corte asistencialista ni ningún tipo de exigencias que no se correspondan con las necesidades, los deseos y las reivindicaciones que cada organización de mujeres formula en su respectivo contexto. Las ONGD debieran concentrar sus esfuerzos en el apoyo a estos procesos y en las labores de incidencia que permitan movilizar recursos para fortalecer la organización y capacidades políticas de los movimientos feministas.

Finalmente, denunciamos el traslado de recursos de la cooperación hacia empresas privadas cuya razón de ser se centra en la obtención de lucro, y que cuentan con un largo historial de violación de los derechos humanos en los países latinoamericanos y caribeños donde actúan.

