

COHERENCIA DE POLÍTICAS Y GÉNERO

*Un análisis feminista de la
promoción del desarrollo
internacional*

Julia Espinosa Fajardo
Begoña Gallardo García



2015
y más



6

COHERENCIA DE POLÍTICAS Y GÉNERO

Un análisis feminista de la promoción del desarrollo internacional

Autoras:

JULIA ESPINOSA FAJARDO

BEGOÑA GALLARDO GARCÍA

Coordinación de la publicación:

IGNACIO MARTÍNEZ MARTÍNEZ

M^a LUISA GIL PAYNO

Diseño y maquetación:

KREN STUDIO

Rubén Galgo

José M^a San Antonio

Pedro Martínez

Editorial 2015 y más

ISBN: 978-84-940147-7-2

Depósito legal: M-33119-2013

Impresión:

UNIGRÁFICAS

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al Convenio, 10-CO1-117, "Investigación aplicada, comunicación social y participación ciudadana para el desarrollo humano, mediante la promoción de la coherencia de políticas públicas basadas en los derechos humanos, en la equidad de género, en el respeto al medio ambiente y en el comercio responsable". El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



LAS PERSONAS
LA POLÍTICA
EL MUNDO

COHERENCIA DE POLÍTICAS Y GÉNERO

*Un análisis feminista de la
promoción del desarrollo
internacional*

Julia Espinosa Fajardo

Begoña Gallardo García

AGRADECIMIENTOS	6
RESUMEN EJECUTIVO	7
INTRODUCCIÓN	12
1. ESTADO DE LA CUESTIÓN: CPD, DESARROLLO, COMERCIO Y GÉNERO	16
1.1. La CPD y la igualdad de género: marcos de política y dimensiones de análisis objeto de estudio	16
1.2. Liberalización económica, desarrollo y género: ideas claves para el estudio	22
2. COHERENCIA DE POLÍTICAS VERTICAL: ¿EXISTE UNA APUESTA POR UN DESARROLLO HUMANO PRO EQUIDAD DE GÉNERO?	26
2.1. La igualdad de género en los compromisos internacionales relativos a los derechos humanos, al desarrollo y a las relaciones comerciales	27
2.1.1. Atención tardía a la dimensión de género en los sistemas internacionales de derechos humanos	28
2.1.2. La agenda internacional de desarrollo: desigual inclusión de la igualdad de género en los mandatos de desarrollo y de comercio internacional	30
2.1.3. La agenda internacional sobre comercio: los intereses comerciales frente a la promoción de la igualdad de género	39
2.2. La igualdad de género en la política española de cooperación internacional	44
2.2.1. Conjugando los intereses estratégicos españoles y responsabilidades globales en el mandato de desarrollo... ¿dónde queda la igualdad de género?	45
2.2.2. El riesgo de unas relaciones de cooperación marcadas por los intereses empresariales y lejanas a la promoción de la igualdad	52
2.2.3. El compromiso con la igualdad de género en la encrucijada	54
2.3. La igualdad de género en la política de internacionalización de la empresa española	60

2.3.1. Refuerzo de las medidas para la promoción de la internacionalización con escasa atención a los contenidos de género	61
2.3.2. Impulso de la Marca España ciego al género	67
3. COHERENCIA DE POLÍTICAS HORIZONTAL: ¿LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN Y DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EMPRESA PROMUEVEN LA IGUALDAD DE GÉNERO DE ACUERDO CON LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES?	76
3.1. Compromisos internacionales de género asumidos por el Estado español: desde la Carta Internacional de Derechos Humanos a la Cumbre de los ODM de 2010	77
3.2. Alineamiento de la política de cooperación y de internacionalización de la empresa del Estado español con los compromisos internacionales de género	84
3.2.1. La igualdad de género en el mandato de desarrollo de las políticas de cooperación internacional y de internacionalización de la empresa	85
3.2.2. La igualdad de género en el mandato sobre relaciones comerciales con terceros países de las políticas de cooperación internacional y de internacionalización de la empresa	90
4. ¿HACIA UNA POLÍTICA DE DESARROLLO INTERNACIONAL PRO EQUIDAD DE GÉNERO? DESAFÍOS Y PROPUESTAS DESDE UN ENFOQUE DE COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO	97
BIBLIOGRAFÍA	111
DOCUMENTACIÓN	117
PÁGINAS WEB CONSULTADAS	122
PERSONAS ENTREVISTADAS Y CONSULTADAS	123
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	124
SOBRE LAS AUTORAS	125

Agradecimientos

El presente estudio ha sido fruto de un intenso trabajo de investigación de diez meses de duración. La novedad del tema –coherencia de políticas para el desarrollo– y la necesidad de repensarlo desde un enfoque de género ha hecho necesario que el equipo de investigación haya tenido que profundizar en diferentes temáticas como derecho internacional, políticas de género, internacionalización de la empresa, comercio internacional y desarrollo, propuestas desde la sociedad civil y la academia feminista, entre otros. En este proceso han sido muchas las personas que han contribuido a la reflexión y al debate. Desde aquí queremos agradecer su colaboración a todas las personas entrevistadas, así como a otras que nos han facilitado acceso a información o nos han prestado su conocimiento para hacer de esta investigación una investigación más rica. En concreto, queremos dar las gracias a María Bustelo Ruesta, Andrea Conte, Mar Correa García, Lina Gálvez Muñoz, Iván Gutiérrez Ruiz, Pablo Martínez Osés, Estefanía Molina Bayón, Jimena Navarrete Ruiz, Raquel Tomás Pérez, Juan Torres López y Raquel Vélez Castro. Y, muy especialmente, a Lourdes Benería Farré, Magdalena León Trujillo y José Antonio Sanahuja Perales por su tiempo y sus conocimientos.

Resumen ejecutivo

En el actual contexto de globalización y crisis internacional, estamos asistiendo a la emergencia de un mundo multipolar caracterizado por una cada vez mayor heterogeneidad de los países del Sur y un aumento de la brecha entre los países más ricos y más pobres. En este escenario y de acuerdo con la experiencia internacional, el avance en términos de desarrollo no pasa solo ni fundamentalmente por las políticas de ayuda, sino que requiere de políticas más integrales y coordinadas. Así ha sido reconocido por diferentes instituciones y organizaciones internacionales –tales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Unión Europea (UE) y la Confederación Europea de Organizaciones No Gubernamentales de Emergencia y Desarrollo (CONCORD)– que han subrayado la necesidad de una mayor interrelación entre la política de ayuda y el resto de las políticas con impactos en el desarrollo y, en esta dirección, han comenzado a apostar por el impulso de una mayor Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD).

Por otra parte, tal y como la comunidad internacional reconoció en la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres (Beijing, 1995), el avance hacia un mayor desarrollo requiere de forma previa de progresos en términos de igualdad de género. En este sentido, la apuesta por la CPD ha de venir acompañada por una atención sistemática a las causas estructurales de la desigualdad de género y por el establecimiento de medidas específicas que impulsen una mayor igualdad entre mujeres y hombres en las acciones de promoción del desarrollo internacional.

En el caso del Estado español, la centralidad de la CPD y de la igualdad de género ha sido reconocida con la firma de diversos compromisos internacionales sobre desarrollo y género, así como en diferentes marcos de referencia estatales. En concreto, a escala estatal, la CPD aparece recogida en la Ley de Cooperación Internacional 23/98 y, con mayor fuerza, en el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012). Por otra parte, el compromiso con la igualdad de género queda plasmado fundamentalmente en la Constitución española, así como en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. En materia de desarrollo internacional, además, el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011) establece por primera vez un eje, el número 11, relativo a Política Exterior y Cooperación para el Desarrollo.

Ahora bien, a pesar de estos discursos en favor de la CPD y la igualdad de género, son numerosos los retos en la promoción de un desarrollo internacional pro equidad de género desde un enfoque de CPD, tanto en el escenario internacional como, más concretamente, en el contexto español. A grandes rasgos, pueden identificarse dos grandes tipos de desafíos: aquellos vinculados con la incorporación de un enfoque transformador de género –reclamado desde las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y la academia feminista– en las agendas y en las prácticas políticas; y aquellos relativos al alineamiento con los compromisos internacionales de género.

En relación a la incorporación de un enfoque transformador de género, la igualdad de género se ha reconocido en las últimas décadas como un contenido clave en la agenda política internacional y también en la agenda española. Sin embargo, como ponen de manifiesto las OSC y la academia feminista, la inclusión de los contenidos de género se hace de modo descafeinado y, por ende, son escasos los progresos en la incorporación de un enfoque transformador de género. Si bien es un avance el desarrollo normativo en materia de igualdad, los contenidos de género pierden fuerza en el mandato de desarrollo y apenas son recogidos en el mandato relativo a las relaciones comerciales. En el escenario internacional, esto se pone de manifiesto tanto en la agenda de desarrollo como en la de comercio, que tienden a armonizarse con las políticas neoliberales frente al compromiso con los principios que promueven los derechos humanos y la igualdad de género. En el caso español, la política de cooperación internacional revela una mayor inclusión de los contenidos de género que los instrumentos e iniciativas de internacionalización de la empresa –donde existe un vacío casi absoluto a este respecto. No obstante, asistimos también a un retroceso significativo en cuanto al compromiso con la igualdad de género en la cooperación española.

En concreto, si bien sigue existiendo una apuesta por la igualdad de género en el IV Plan Director, hay también un foco en las mujeres como generadoras de riqueza y crecimiento económico que refleja el riesgo de un énfasis mayor en la discriminación de las mujeres que en la desigualdad de género. De forma paralela, el IV Plan Director subraya –ante el mayor peso que toma el sector privado empresarial como agente de desarrollo– la necesidad de poner en marcha incentivos y apoyos a las empresas para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, la cooperación española no se dota de ningún mecanismo para asegurar que las empresas que reciben Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española no vulneren los derechos humanos ni, en concreto, los derechos de las mujeres. Por el contrario, por el momento, esto queda en manos de las políticas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) que lleven a cabo las propias empresas. Los esfuerzos públicos en este ámbito se orientan casi exclusivamente a promover una mayor responsabilidad empresarial como, por ejemplo, el Foro Visiones en Perú, impulsado por la Embajada de España en el Perú, la Cámara de Comercio Española y a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) como respuesta al compromiso asumido en pro de la consolidación de una economía sostenible.

Junto con todo ello, en los últimos años se ha asistido a un recorte de la AOD especialmente sustancial en aquellos sectores críticos de género independientemente de la caída de la AOD desde 2010. Así, de acuerdo con datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), se observa que la ayuda destinada a salud sexual y reproductiva ha pasado de conformar un 3,14% del total de la AOD en 2008 a un 2,08% en 2011, y la AOD dirigida a organizaciones e instituciones de igualdad, que en 2008 constituía el 2,10% del total de la AOD, pasa a ser el 0,90% en 2011. A la par, se ha cerrado la oficina de ONU Mujeres en el Estado español y la igualdad de género ha perdido posición dentro del organigrama de la AECID. Esta situación –unida al panorama general de austeridad y al ataque del Gobierno popular a temas críticos de género como la dependencia y el aborto– pone en grave peligro el avance en la inclusión efectiva del género en la cooperación española.

En cuanto a los instrumentos e iniciativas para la internacionalización de la empresa, todas ellas asumen que el crecimiento económico traerá de modo directo el desarrollo. Sin embargo, el Estado español no cuenta con mecanismos, personal, formación, acciones ni presupuesto para asegurar que las empresas no contribuyan a reproducir la desigualdad estructural de género. Como revela el estudio de caso de Perú, los efectos sociales y ambientales de las empresas en los territorios constituyen una responsabilidad de las mismas que han de abordar a través de estrategias propias de RSE. Por ende, como subrayan las voces feministas, estos instrumentos para la internacionalización de la empresa no toman en consideración la interrelación entre lo productivo y lo reproductivo, la interdependencia de las personas y la fuerte división sexual del trabajo. En este sentido, no se promueve un equilibrio entre las diferentes formas de trabajo ni se pone en valor la economía de subsistencia, la economía familiar y la economía de los cuidados.

En el caso concreto de la Marca España, además, la igualdad de género se considera un tema superado sobre el que no es necesario trabajar más y, a pesar del reconocimiento internacional de España en esta materia, no se utiliza como elemento de valor en la promoción de la imagen país.

Respecto al segundo conjunto de retos mencionado –el relativo al alineamiento con los compromisos internacionales de género por parte de la cooperación española y los instrumentos e iniciativas para la internacionalización de la empresa–, se observa que coexisten diferentes mandatos sobre desarrollo y sobre relaciones comerciales, al tiempo que son desiguales las estrategias y mecanismos para avanzar hacia la igualdad de género.

Por un lado, el alineamiento con los compromisos internacionales de género en los mandatos de desarrollo es desigual en las dos políticas analizadas. En concreto, la política española de cooperación se centra en el desarrollo humano y sostenible e incluye una atención específica al enfoque de género en el desarrollo. Sin embargo, ni los instrumentos de internacionalización de la empresa ni la iniciativa Marca España disponen de un mandato de desarrollo expreso. Por el contrario, estas medidas ponen el acento en el crecimiento de

la economía española sin atender a impactos en terceros países ni a efectos específicos de género.

Ahora bien, a pesar del mandato de desarrollo existente en la política de cooperación, el énfasis en la confluencia entre los intereses estratégicos de España y sus responsabilidades globales –subrayado en el IV Plan Director– abre la posibilidad a un distanciamiento, en la práctica, entre los objetivos de desarrollo humano y otros objetivos que no son propios de la cooperación al desarrollo. En términos de igualdad de género, la inclusión de objetivos no propiamente de desarrollo humano puede coadyuvar también en una evaporación de la promoción de la igualdad de género en la praxis de la cooperación. Esta posibilidad, además, se amplía ante el creciente peso del sector privado empresarial como agente de cooperación y el vínculo establecido entre la cooperación española y la Marca España y su apoyo a la internacionalización de la empresa española. Cabe resaltar, en este punto, que ni para el sector privado empresarial ni para la iniciativa Marca España la igualdad de género constituye una prioridad en su actuación.

Grosso modo, esta orientación de la cooperación española y de la política de internacionalización, más hacia intereses empresariales que hacia intereses de desarrollo cosmopolita, revela que la acción exterior española se encuentra lejos de un alineamiento efectivo con los compromisos internacionales de desarrollo. Este escaso alineamiento se refleja también claramente cuando dirigimos la mirada a los compromisos de género que sí se incluyen en el mandato de desarrollo de la política de cooperación, pero no en el de la política de internacionalización. Más allá del alineamiento o no, este posicionamiento político tiene efectos en la vida de mujeres y hombres. Como los estudios de género y desarrollo subrayan, la no atención a las desigualdades estructurales de género contribuye a reproducir las asimetrías entre los géneros y el empobrecimiento de las mujeres. En efecto, las organizaciones y sus pautas de funcionamiento se apoyan en las desigualdades de género y, si no se atiende de forma específica a los efectos diferenciados de género de la acción pública, se tenderá a seguir manteniendo prácticas que fomentan la discriminación y la desigualdad.

A pesar de que no existe un mandato explícito y claro sobre las relaciones comerciales, sí existe una visión compartida de la promoción de la internacionalización de la empresa –en el caso de la cooperación española con la apuesta por la Marca España– como un modo para impulsar la economía española en su conjunto. Además, se asume que el *laissez faire* traerá consigo efectos positivos para el Sur y el Norte, sin atender a los posibles impactos en los derechos humanos y en la igualdad de género, entre otras áreas.

En materia específica de género, tampoco existe un alineamiento con la Declaración y Plan de Acción de Beijing (1995) ni en la Cumbre de los ODM de 2010. En concreto, no se valoran los posibles impactos de género de las relaciones comerciales promovidas por las políticas públicas analizadas ni si existe en estas un compromiso con la no discriminación de mujeres y niñas, con el incentivo de su independencia económica y su participación en espacios

de toma de decisiones, con la no violencia en el lugar de trabajo y con el reconocimiento de los derechos laborales de las mujeres, entre otras cuestiones. Al mismo tiempo, no existe ninguna referencia a que estas relaciones comerciales hayan de cumplir con el compromiso de trabajo decente para todas y todos, de eliminación de diferencias salariales, de promoción del liderazgo de las mujeres en el ámbito económico, así como de prevención y sanción de la violencia económica y laboral contra las mujeres. En este sentido, al no avanzar en línea con los compromisos internacionales de género, se corre el riesgo de potenciar con fondos públicos unas relaciones comerciales cuya finalidad central es la rentabilidad y eficiencia económica y que, para ello, se nutren de las desigualdades estructurales de género.

Por otro lado, esta escasa coherencia de la política de cooperación y la política de internacionalización con los compromisos internacionales de género también queda manifiesta cuando se revisan las estrategias y mecanismos puestos en marcha para promover la igualdad. Así, en materia de cooperación, se observa la adopción de las estrategias de Beijing, así como algunos avances en el grado de la incorporación operativa de las cuestiones de género. Sin embargo, en el caso de la política de internacionalización no se adopta ninguna estrategia ni existen mecanismos, estructuras, herramientas ni presupuesto para asegurar que el género se tome en consideración en la concesión y evaluación de instrumentos financieros o en las acciones para promover la imagen país de la Marca España.

Como vemos, son múltiples los desafíos que se observan cuando analizamos la coherencia de políticas para el desarrollo desde un enfoque de equidad de género. Gran parte de estos desafíos revelan también tendencias presentes en las agendas internacionales: enfoque neoliberal versus compromiso con los derechos humanos. Sin embargo, esto no hace más que poner de manifiesto la estrecha interconexión –en un mundo globalizado– entre políticas internacionales y políticas nacionales y la necesidad de avanzar de forma conjunta en estas dos direcciones cuando hablamos de desarrollo internacional. Por consiguiente, es en los dos espacios donde se precisa una actuación del Estado español en la promoción de un desarrollo internacional pro equidad de género, así como un trabajo importante de incidencia y seguimiento de la acción pública por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

Introducción

El presente estudio sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) y género tiene como finalidad mostrar la congruencia entre diferentes compromisos y políticas del Estado español con impactos en terceros países y la promoción de la igualdad de género. Tomando como referencia este análisis, también quiere poner sobre la mesa ideas clave para avanzar hacia una acción exterior del Estado español que sea más coherente a la hora de promover la igualdad de género.

Para ello, este estudio se centra en el análisis de los compromisos internacionales asumidos por el Estado español en materia de desarrollo, comercio y género provenientes del sistema de Naciones Unidas, así como en sus políticas de cooperación internacional para el desarrollo y de internacionalización de la empresa en el período 2008-2013.

El estudio de los mismos se realiza, por un lado, utilizando la metodología del análisis crítico de marcos¹ para revelar los distintos mandatos sobre desarrollo, relaciones comerciales e igualdad de género que conviven en los diferentes marcos políticos analizados, así como para mostrar las principales ausencias e inconsistencias en materia de igualdad de género y cuáles son las voces que definen la agenda. El análisis crítico de marcos parte de que los problemas públicos no son "hechos objetivos", sino que son fruto de un momento concreto y responden a intereses en competencia. Desde este punto de partida, el análisis se centra en poner de manifiesto las diferentes visiones en competencia sobre el desarrollo, el comercio y la igualdad de género, a la par que se enfatizan las inconsistencias que esto genera en el seno de las políticas públicas.

En cuanto a los marcos de política analizados, en el caso específico de la política de cooperación, el análisis se centra en sus planes directores y la documentación estratégica vinculada a los mismos en tanto que definen los objetivos y líneas prioritarias de dicha política. Respecto a la política de internacionalización de la empresa, se trata de una política de gran magnitud cuyo análisis al completo requeriría de un examen específico. En el presente estudio, debido

¹ El "análisis crítico de marcos" se concibe "como el estudio de los 'marcos interpretativos' de política tal y como se utilizan en la (re)construcción y negociación de la realidad por parte de los actores sociales y políticos en sus respectivos discursos" (Bustelo y Lombardo, 2007: 20). En este sentido, el "análisis crítico de marcos" se centra en el estudio de los diversos discursos políticos existentes dentro de la comunidad política y contribuye a poner al descubierto la diversidad y la competencia entre las interpretaciones de los problemas públicos, así como la inconsistencia de las políticas públicas.

a la centralidad en el contexto actual, así como a su grado de concreción y accesibilidad a la información, el foco se pone en una de sus seis áreas de actuación: los instrumentos financieros de internacionalización de la empresa². Estos instrumentos—cuyas normas de funcionamiento y gestión se analizan— son el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), el Fondo para Inversiones en el Exterior (FLEX), el Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME), las Líneas ICO Internacionalización, la Póliza de Seguro de Inversiones y los programas de conversión de deuda por inversiones. Asimismo, se incluye también un análisis de los documentos de referencia relativos a la iniciativa Marca España, dado su foco en promover la internacionalización de la empresa española y su relevancia en la actual política exterior española³.

Por otro lado, se lleva a cabo un estudio de caso centrado en la cooperación española, así como en los instrumentos e iniciativas para la internacionalización de la empresa española en la República del Perú. La elección de este país para el estudio de caso se debe a que este se ha situado de forma tradicional entre los principales receptores de ayuda oficial al desarrollo del Estado español y a las fuertes relaciones comerciales existentes con el mismo. En concreto, Perú constituyó uno de los cinco países con mayor recepción de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta española en el período 2008-2011 y, dentro de estos cinco países, es el que tuvo mayor volumen de importación y exportación en la balanza de pagos de España en este mismo período. Además, la cooperación española en este país se caracteriza por contar con una amplia experiencia en materia de género.

A través de este estudio de caso, se analiza la política española de cooperación para el desarrollo y los instrumentos e iniciativas para la internacionalización de la empresa española en un país concreto con la intención de observar, desde un enfoque de coherencia de políticas, los mandatos existentes, así como las medidas, acciones y medios específicos para la inclusión de los contenidos de género. La finalidad del estudio de caso es aterrizar el análisis más amplio que se realiza sobre las políticas seleccionadas para conocer cómo se llevan a la práctica los compromisos en materia de igualdad de género y qué incongruencias se observan a este respecto. En este sentido, el estudio del caso Perú aparece a lo largo de todos los capítulos para reflejar los retos más operativos que enfrenta el impulso de la CPD y de la promoción de la igualdad de género.

Por otra parte, para la implementación de ambas herramientas metodológicas, se ha llevado a cabo un intenso trabajo de análisis documental junto a un total

² Las otras cinco áreas de actuación de la política de internacionalización de la empresa son: la promoción comercial, la diplomacia comercial, la provisión de servicios de consultoría y asesoramiento a las empresas por parte de la Administración, la participación en el marco internacional de comercio, y las subvenciones y desgravaciones fiscales a la exportación y las inversiones en el exterior (Fanjul, 2012).

³ En el apartado relativo a documentación revisada se recogen, de forma específica, todos los documentos de política que han sido estudiados utilizando el análisis crítico de marcos.

de 27 entrevistas a especialistas en género, comercio internacional y desarrollo, y a activistas y representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC), así como a funcionarias y funcionarios públicos responsables de las políticas analizadas.

Los resultados de este estudio se presentan organizados en cuatro capítulos diferenciados. Por una parte, el primer capítulo expone el estado de la cuestión en materia de coherencia de políticas para el desarrollo e igualdad de género, explicitando por qué es preciso avanzar en esta dirección, qué elementos son clave analizar y qué dimensiones en concreto se abordan en el presente estudio. A la par, se indican los vínculos existentes entre liberalización económica, desarrollo y género.

En el capítulo dos, por otro lado, se presenta un análisis de la CPD en su dimensión vertical, indicando hasta qué punto se incluye un enfoque transformador de género –reclamado desde la sociedad civil y la academia crítica– en los compromisos internacionales, la política española de cooperación internacional para el desarrollo y la política de internacionalización de la empresa española. Utilizando el caso de estudio de Perú, se analiza, además, en qué modo la promoción de la igualdad de género en las políticas de cooperación e internacionalización cuenta con mecanismos, estructuras y recursos para su puesta en marcha.

El tercer capítulo presenta un análisis de la dimensión horizontal de la CPD en materia de género. Para ello, se identifican los principales compromisos internacionales de género asumidos por el Estado español. A partir de ahí, se examina hasta qué punto existe un alineamiento con los mismos en los mandatos sobre desarrollo y sobre relaciones comerciales de la política de cooperación y la política de internacionalización de la empresa española. Por último, utilizando el caso de Perú, se analiza hasta qué punto ambas políticas se dotan de estrategias, mecanismos, instrumentos y presupuestos para avanzar en la igualdad de género en línea con los compromisos internacionales asumidos.

Por su parte, el capítulo cuatro presenta las principales conclusiones y recomendaciones para avanzar hacia una mayor CPD en materia de género y, de este modo, impulsar que la acción exterior del Estado español promueva de modo más efectivo la igualdad entre mujeres y hombres.

A grandes rasgos, el estudio que aquí se presenta supone una primera aproximación al análisis de la CPD y la igualdad de género –tema novedoso y de gran actualidad. En el proceso de investigación, se ha hecho frente a diferentes limitantes vinculados a la falta de reflexión generalizada sobre cómo estudiar un tema de tal magnitud y la ausencia de datos públicos sobre los fondos destinados a cooperación internacional y a internacionalización de la empresa desde 2012.

A pesar de estos limitantes, el presente estudio espera poder alimentar otras futuras investigaciones que se realicen en esta materia. A este respecto, abre

la posibilidad de otros estudios concretos sobre la coherencia con el marco de la Unión Europea y con la propia normativa del Estado español en materia de igualdad que requerirían de investigaciones específicas. Al mismo tiempo, revela la necesidad de investigar de forma detallada la CPD y la igualdad de género en el seno del sistema de Naciones Unidas y de la propia Unión Europea. Asimismo, el estudio quiere ser una herramienta de utilidad para la incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil, en un momento en el que las políticas públicas nacionales apuestan por la defensa de los intereses del sector privado como motor casi exclusivo para la salida de la crisis –sin ninguna atención al desarrollo más allá de nuestras fronteras–, al tiempo que atacan de forma directa a la promoción de la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

1 Estado de la cuestión: CPD, desarrollo, comercio y género

"Policy coherence starts at home!"

*Coordinadora ejecutiva de la Secretaría General de la ONU
para la Campaña de los Objetivos del Milenio, Eveline Herfkens.*

1.1. La CPD y la igualdad de género: marcos de política y dimensiones de análisis objeto de estudio

En el contexto actual de globalización y crisis internacional, estamos asistiendo a cambios en el orden y funcionamiento de las relaciones internacionales que dibujan una tendencia hacia un mundo multipolar y unas regiones cada vez más interdependientes. Reflejo de este proceso de transformación es la creciente heterogeneidad de los países en desarrollo –algunos de los cuales ganan liderazgo en el plano internacional– y la brecha, cada vez mayor, entre los países más ricos y los más pobres (Alonso, 2012).

En este escenario cambiante, el sistema internacional de ayuda y las políticas impulsadas desde el mismo precisan de reformas profundas (Alonso, 2012). Tal y como es reconocido por diversos estudios, desde su puesta en marcha a mediados del siglo XX, las políticas de cooperación internacional han resultado marcadamente insuficientes para avanzar, de forma efectiva, hacia la reducción de las desigualdades internacionales y la erradicación de la pobreza. En concreto, su carácter unilateral, discrecional y no vinculante –entre otros factores– ha limitado y limita su potencialidad para impulsar procesos de desarrollo humano y sostenible a escala global (Alonso, 2012; Sanahuja, 2008; y Alonso y Sanahuja, 2006). En la actualidad, y ante el gran escepticismo sobre la eficacia de la ayuda, la reflexión sobre cómo promover el desarrollo internacional precisa de una mirada más completa y compleja que atienda no solo a las políticas de ayuda, sino a otras políticas con impactos en el desarrollo.

En efecto, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es un factor catalítico, pero no es el elemento central para promover el desarrollo (Alonso, 2012). En las últimas tres décadas, hemos asistido a la desregulación del mercado de capitales con una expansión sin precedentes de los flujos financieros internacionales y, hoy por hoy, la AOD es menor que las remesas, la inversión directa y otros flujos financieros. Además, de acuerdo con Alonso, con los actuales presupuestos de los países de la OCDE, es difícil que se cumplan los compromisos asumidos en la agenda internacional de desarrollo (Alonso, 2012).

En este escenario, se precisa –tal y como ha sido reconocido por diferentes organismos internacionales y por la sociedad civil organizada– avanzar hacia acciones políticas más integrales y coordinadas que permitan hacer frente a los importantes retos de la globalización. Así se reconoce en el Objetivo de Desarrollo del Milenio número 8, que persigue promover una asociación global para el desarrollo, y en las diferentes conferencias internacionales de Naciones Unidas y de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) que vienen desarrollándose desde la década de los noventa.

Al hilo de esta apuesta por acciones públicas internacionales más coordinadas, en la agenda internacional de desarrollo ha ido tomando fuerza en las dos últimas décadas la CPD, que asume que el impulso de los procesos de desarrollo precisa de una interrelación entre la política de ayuda y el resto de las políticas puestas en marcha desde los países donantes. En el ámbito internacional, las Naciones Unidas, la OCDE, la Unión Europea y la Confederación Europea de ONG para el Desarrollo (CONCORD) han sido las principales impulsoras de la CPD en los países donantes y la han reconocido como un paso esencial para mejorar los resultados de desarrollo a escala internacional. De acuerdo con la OCDE, una mayor coherencia “permitirá que los beneficios de la globalización sean más equitativamente distribuidos y compartidos” (Alonso, 2010: 1). En el caso español, la CPD forma parte de la Ley de Cooperación Internacional 23/98 (artículo 4) y es reconocida como uno de sus ámbitos estratégicos de acción en el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) y como uno de los principios de acción en la apuesta por la eficacia y la calidad en el IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016) (MAEC, 2012b; Millán, 2011; y Olivé y Sorroza, 2006).

A grandes rasgos, la CPD puede definirse como “la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas estatales –tanto domésticas como internacionales– de los diferentes países” (Millán *et al.*, 2012: 19). Esto supone, siguiendo la clasificación de la OCDE, el impulso de una coherencia vertical, horizontal y temporal (Alonso *et al.*, 2010). En concreto, implica una “coherencia vertical”, orientada a promover la consistencia entre los objetivos de la sociedad civil, los objetivos de las políticas, y los medios y acciones definidas a escala política; una “coherencia horizontal”, centrada en la inclusión de los objetivos de desarrollo en las políticas públicas en su conjunto; y una “coherencia temporal”, referida a la consistencia de las políticas en relación a las medidas que se toman a lo largo del tiempo (Alonso *et al.*, 2010).

En el marco de nuestra investigación, reconociendo el amplio debate existente sobre la CPD⁴, esta se define como la congruencia en la promoción del desa-

⁴ El debate sobre coherencia de políticas para el desarrollo, en el caso español, ha sido abordado en diferentes investigaciones entre las que cabe citar: Millán, N., Santander, G., Aguirre, P. y Garrido, A. (2012): *La coherencia de políticas para el desarrollo en España*, Madrid, Editorial 2015 y más. Millán, N. (2012): *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia*, tesis doctoral inédita, Madrid, Universidad Complutense de Madrid. Olivé, I. (2012): *De la coherencia*

rollo internacional existente entre las diferentes políticas públicas de un país y los compromisos internacionales asumidos por el Estado. En concreto, el foco se centra en valorar hasta qué punto las políticas públicas del Estado español –política española de cooperación internacional para el desarrollo y política de internacionalización de la empresa española– se orientan a promover el desarrollo internacional de acuerdo con los compromisos internacionales –en materia de género, desarrollo y comercio–. Entendiendo, como subrayan Floro y Hoppe, que la coherencia de políticas “empieza en casa” y requiere de un intenso trabajo en relación a las políticas nacionales y regionales –en este caso, las políticas de la Unión Europea– a la par que precisa que los representantes gubernamentales definan de forma clara las posiciones de sus países en comercio, asuntos exteriores y desarrollo a escala internacional (Floro y Hoppe, 2005: 26).

Ahora bien, desde una perspectiva crítica, la aproximación a la coherencia de políticas para el desarrollo parte del cuestionamiento de qué entendemos por desarrollo y cuáles son los y las principales agentes implicadas en la promoción de este desarrollo. Si bien el discurso dominante es el de “desarrollo humano”, acuñado por el economista premio Nobel Amartya K. Sen, los objetivos de las diferentes políticas con impactos en terceros países tienden a reflejar la convivencia de diferentes mandatos en relación al desarrollo y qué acciones han de ponerse en marcha para promoverlo. De igual modo, aunque existe una promoción de la participación democrática como discurso dominante, las diferentes políticas reflejan la primacía de grupos de interés cuyo poder influye en el funcionamiento real de las políticas. Unos grupos de interés que, por otra parte, tienen una naturaleza privada y cuyos intereses a menudo son incompatibles con el interés general.

Por otra parte, de acuerdo con Millán, desde una mirada cosmopolita de los procesos de desarrollo se precisa también dirigir la atención a la “coherencia global”, orientada a promover la acción colectiva y concertada entre los países (Millán, 2011). “La CPD remite a una visión cosmopolita basada en la promoción de un marco institucional democrático y global tendente a garantizar a las personas el libre y pleno ejercicio de sus derechos sin discriminación por raza, sexo o nacionalidad” (Millán, 2013: 3). A este respecto, desde nuestro punto de vista, se precisa que los diversos Estados del planeta actúen de forma coordinada y se incluyan también las voces de la sociedad civil internacional para avanzar hacia estrategias de desarrollo global conjuntas e instituciones que, en efecto, resulten representativas y democráticas.

Desde esta perspectiva, en esta investigación se analiza la coherencia vertical –poniendo el foco en las convergencias entre las agendas de Gobierno y las agendas de la sociedad civil y entre los objetivos, las acciones y los medios– y

de políticas a la financiación global para el desarrollo: cómo superar el trabalenguas de la agenda política, Madrid, Real Instituto Elcano. Alonso, J.A., Aguirre, P., Madrueño, R. y Millán, N. (2010): *Coherencia de políticas: Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*, Documento de Trabajo nº 42, Fundación Carolina.

la coherencia horizontal –contrastando los compromisos internacionales del Estado español, la política de cooperación internacional para el desarrollo y la política de internacionalización de la empresa española. En este último punto, se pone especial atención en analizar si la política de cooperación está siendo dañada por otras políticas del mismo Gobierno o subordinada a propósitos que le son ajenos.

No obstante, puesto que el foco central de este estudio es la CPD y la igualdad de género, el análisis de la coherencia vertical que aquí se presenta se centra en observar hasta qué punto los compromisos internacionales y las políticas analizadas están siendo coherentes con las demandas de la sociedad civil de incorporar la igualdad de género en el centro de las políticas, y cómo se traduce –en el caso de la política de cooperación y de internacionalización de la empresa– en acciones y medios específicos destinados a este objetivo de desarrollo. En este sentido, y dada la adopción, con frecuencia a efectos meramente “cosméticos”, de la igualdad de género en las políticas públicas, se pone énfasis en la inclusión de un enfoque transformador de género –reclamado desde la sociedad civil– y en los recursos existentes para ello, y no solo en los acuerdos internacionales en materia de género. A este respecto, las dos preguntas clave a responder son: ¿cuán coherentes están siendo los compromisos internacionales y las políticas nacionales con la inclusión de un enfoque transformador de género?, ¿hasta qué punto existen acciones y medios que faciliten la promoción de la equidad de género? Para ello, no obstante, se precisa previamente de una presentación de los compromisos internacionales y las políticas estatales mencionadas, así como de un análisis de sus mandatos sobre desarrollo, comercio internacional e inversión extranjera directa (IED).

Por otro lado, el examen de la coherencia horizontal revisa hasta qué punto la política de cooperación y la política de internacionalización de la empresa están abordando la igualdad de género al hilo de los compromisos internacionales asumidos. Así, la cuestión a contestar a este respecto es: ¿hasta qué punto las políticas nacionales analizadas –sus mandatos, estrategias y mecanismos– se encuentran en línea con los compromisos internacionales de género?

Tabla 1. Tipos de CPD, marcos políticos y dimensiones del estudio

	Marco político de estudio	Dimensiones de análisis
CPD vertical Inclusión de las demandas feministas en los compromisos internacionales y en las políticas estatales analizadas.	Compromisos internacionales relativos a desarrollo y comercio internacional.	Mandato de desarrollo. Mandato sobre comercio y sobre inversión extranjera directa. Inclusión de contenidos de género en: ● Definición de los objetivos de desarrollo. ● Definición de las relaciones comerciales y de la inversión extranjera directa promovida por el Estado español. Visiones de la sociedad civil y la academia feminista en relación al desarrollo, las relaciones comerciales y la inversión extranjera directa promovida por el Estado español.
	Política de cooperación para el desarrollo y política de internacionalización de la empresa del Estado español.	Mandato de desarrollo. Mandato sobre comercio y sobre inversión extranjera directa. Inclusión de enfoque transformador de género en: ● Definición de los objetivos de desarrollo. ● Definición de las relaciones comerciales y de la inversión extranjera directa promovida por el Estado español. Acciones específicas pro equidad y medios concretos para ello.
	Caso Perú: política de cooperación para el desarrollo y política de internacionalización de la empresa del Estado español en Perú.	Mandato de desarrollo. Mandato sobre comercio y sobre inversión extranjera directa. Inclusión de enfoque transformador de género en: ● Definición de los objetivos de desarrollo. ● Definición de las relaciones comerciales y la inversión extranjera directa promovida por el Estado español. Acciones específicas pro equidad y medios concretos para lograrlo.

CPD horizontal Alineamiento con los compromisos internacionales de género por parte de la política de cooperación y la política de internacionalización de la empresa.	Compromisos internacionales relativos a desarrollo y comercio internacional.	Acuerdos asumidos en materia de género por el Estado español.
	Política de cooperación para el desarrollo y política de internacionalización de la empresa del Estado español.	Alineamiento con los compromisos internacionales de género asumidos por el Estado español en: ● Mandato de desarrollo. ● Mandato sobre relaciones comerciales con terceros países.
	Caso Perú: política de cooperación para el desarrollo y política de internacionalización de la empresa del Estado español en la República del Perú	Alineamiento con los compromisos internacionales de género asumidos por el Estado español en: ● Mandato de desarrollo. ● Mandato sobre relaciones comerciales con terceros países. Estrategias y mecanismos para incorporar la perspectiva de género en la política de cooperación para el desarrollo y política de internacionalización de la empresa del Estado español en la República del Perú.

Fuente: Elaboración propia.

De forma paralela, tanto en el estudio de la coherencia vertical como de la coherencia horizontal, se aborda de forma específica la política de cooperación internacional y de internacionalización de la empresa del Estado español en la República del Perú para poder contar con mayor información sobre cómo se traducen estas y sus compromisos con la igualdad de género en la práctica política. ¿Cuál es la situación actual?, ¿cuáles son los desafíos desde una mirada de coherencia de políticas pro equidad de género si atendemos a las estrategias, mecanismos y medios existentes? La finalidad de este estudio de caso es adentrarnos en la praxis política en relación a cada una de las dimensiones de la CPD analizadas y permitir, en este sentido, bajar en mayor medida a los retos operativos existentes a la hora de promover una coherencia de políticas pro equidad de género.

1.2. Liberalización económica, desarrollo y género: ideas claves para el estudio

“Estudios sobre determinantes económicos sugieren que las sociedades donde la desigualdad de ingresos y la discriminación de género son más bajas tienden a crecer de modo más rápido”
(*Women Watch*, 2011: 4)

En las últimas dos décadas, la mayor parte de los países han apostado, bajo los preceptos del Consenso de Washington, por políticas de liberalización económica como motor clave para el desarrollo. En este sentido, se ha asumido que el libre mercado –combinado con la liberalización de inversiones, la desregulación del sector privado y de los sistemas financieros y la privatización de empresas y servicios públicos– facilitaría un proceso de crecimiento económico sostenido y de desarrollo de capacidades productivas. Además, los altos niveles de crecimiento y productividad incrementarían las oportunidades de empleo y de sostener la vida para todas las personas –hombres y mujeres–, y les proporcionarían las mismas oportunidades de beneficiarse de las políticas macroeconómicas (Women Watch, 2011).

Ahora bien, como ya expuso Esther Boserup en 1970 en su libro *La mujer y el desarrollo económico*, los programas y proyectos que persiguen potenciar el crecimiento económico no generan resultados equivalentes para ambos sexos, sino que tienen efectos diferenciados sobre mujeres y hombres (Boserup, 1993). De hecho, de acuerdo con un amplio abanico de investigaciones, las políticas de liberalización económica no son neutrales al género. Por el contrario, estas tienen impactos diferenciados en mujeres y hombres debido a las desiguales relaciones de género, así como a los diferentes roles de género, oportunidades, limitaciones sociales e influencia en la toma de decisiones (Salvador, 2012; Women Watch, 2011; Floro y Hoppe, 2005; y AWID, 2002b).

En efecto, las mujeres se enfrentan a diversos limitantes marcados por su género en los múltiples roles que juegan en la economía –como productoras, trabajadoras, comerciantes, gestoras del hogar, contribuyentes y usuarias de servicios públicos. Estos múltiples roles limitan las oportunidades y beneficios que las mujeres pueden obtener de las actividades económicas e imponen importantes costes al desarrollo de economías y sociedades (Higgins, 2012).

Recuadro 1. Limitantes de las mujeres en el ámbito económico

Como productoras y trabajadoras, las mujeres tienden a estar concentradas en unos pocos sectores en los países en desarrollo –típicamente en la producción agrícola, la industria textil y los servicios domésticos. Los hombres, sin embargo, se distribuyen en una gama mayor de ocupaciones y actividades productivas.

Por otra parte, las mujeres tienen más posibilidades de ubicarse en trabajos precarios y asumen una mayor desventaja en la respuesta a los incentivos de la nueva economía porque su tiempo es más limitado y su acceso a recursos productivos (como la tierra y el crédito) es restringido.

Además, las mujeres suelen tener un acceso limitado a las competencias, lo que limita su movilidad ascendente para las oportunidades de empleo relacionadas con el comercio.

Como comerciantes, los límites de tiempo con frecuencia imposibilitan que las mujeres puedan desplazarse largas distancias para encontrar mercados que ofrecen mejores precios y condiciones más justas. Además, las mujeres se enfrentan a prejuicios culturales en lo que respecta a los medios de transporte. Muchas mujeres viajan a pie y llevan cargas en la cabeza, y su control sobre los avances del transporte –incluso simples como animales de tiro, bicicletas y carritos– es limitado.

Normalmente, las mujeres se enfrentan a mayores niveles de hostigamiento en el mercado y, en consecuencia, se les paga muy poco por lo que venden y pagan demasiado por lo que compran.

Como gestoras del hogar, las tareas que son críticas para la productividad de la fuerza del trabajo y el bienestar de la población –como la preparación de comidas, la recolección de agua y combustible, el trabajo doméstico o el cuidado de los niños y niñas– recae de forma desproporcionada sobre las mujeres.

Por otra parte, la carga de trabajo no pagado es particularmente fuerte para las mujeres rurales en zonas alejadas, principalmente debido a la deficiente infraestructura física, lo que puede menoscabar la capacidad de las mujeres para contribuir al pago de las actividades productivas e incrementa la probabilidad de que estén involucradas en el sector de empleo informal de baja rentabilidad.

Debido a los roles que las mujeres juegan en el hogar, es probable que los efectos económicos resultantes de los cambios en el precio relativo de los artículos de primera necesidad tengan un impacto diferente en los hogares en las mujeres y en los varones.

Como contribuyentes y usuarias de los servicios públicos, las mujeres y los hombres son propensos a ser afectados de manera diferente por las reformas fiscales, debido a sus diferentes roles y responsabilidades económicas. Por ejemplo, un IVA sobre los bienes de consumo básicos puede afectar más directamente a las mujeres en su responsabilidad como cuidadoras de familiares primarios. Por otra parte, una reducción de los ingresos públicos puede tener efectos específicos de género si lleva asociada recortes en los servicios públicos que benefician en mayor medida a las mujeres.

Fuente: Higgins, 2012: 4 y 5.

Si se centra la mirada en la liberalización del comercio y de los mercados de capitales, hasta el momento esta ha tenido una distribución desigual de costes y beneficios entre mujeres y hombres, teniendo un especial impacto negativo en las mujeres pobres (Berik *et al.*, 2004; Williams, 2003; Kucera y Milberg, 2000; y Floro y Hoppe, 2005). En este sentido, los procesos de liberalización han influido en la discriminación salarial de las mujeres y en sus condiciones laborales, al tiempo que han contribuido a incrementar la carga laboral total de las mujeres, entre otros impactos. Esta situación se debe a los sesgos de género en educación y formación, a las desigualdades de género en la distribución de ingresos y en el control sobre los recursos y al acceso desigual a los *inputs* productivos como el crédito, la tierra y la tecnología, que se traducen en diferencias de género significativas en la distribución de la ocupación (Women Watch, 2011).

Como señala Williams, “las implicaciones de la globalización y la liberalización del comercio sobre la igualdad de género se producen porque estos procesos no eliminan las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en el acceso a los recursos, el poder y la toma de decisiones en la sociedad. Esta es una realidad que debe ser enfrentada directamente o gran parte de la enorme inversión en el progreso social y económico de las mujeres habrá sido en vano” (Williams, 2003: 17).

Todo esto pone de manifiesto que, como numerosos estudios han subrayado, son muy escasas las políticas neutrales al género. Por el contrario, si estas no atienden a los factores que generan y reproducen la desigualdad estructural de género, las políticas tienden a mantener y/o acentuar este tipo de desigualdad. Esto se explica, entre otros factores, en tanto que las mujeres han estado excluidas tradicionalmente de las actividades e instituciones políticas y muchos de sus problemas han sido considerados como problemas privados que no era necesario abordar desde el espacio público (Espinosa, 2011).

Sin embargo, a pesar de estas evidencias empíricas y de los avances en el discurso de los compromisos internacionales que analizamos más adelante, las políticas –nacionales e internacionales– siguen presentando, a grandes rasgos, una importante “ceguera al género”. Esto es, la mayor parte de las políticas siguen formulándose e implementándose sin atender a las causas estructurales de la desigualdad de género y, en este sentido, limitan los posibles impactos de las políticas específicas de igualdad, al tiempo que contribuyen a mantener la desigualdad entre mujeres y hombres.

Ahora bien, de acuerdo con nuestros objetos de estudio, ¿qué está sucediendo en el marco concreto de la cooperación y la internacionalización de la empresa? En el caso de la cooperación al desarrollo, como diferentes estudios han puesto sobre la mesa, se ha asistido a una incorporación del discurso de género en el diseño de las políticas públicas de la mayor parte de los donantes (Benería, 2005; y Kabeer, 1998). Sin embargo, persisten importantes dificultades políticas, sociales, organizativas y operativas que siguen dificultando la implementación efectiva de un enfoque transformador de género. Por el contrario,

y aunque ha habido avances significativos al respecto a escala internacional, el género tiende a diluirse en la puesta en marcha de las políticas de cooperación (García Prince, 2008; Standing, 2007; Moser y Moser, 2005; Subrahmanian, 2004; Longwe, 1999; y Espinosa, 2011).

En relación a las políticas de internacionalización de la empresa, las investigaciones específicas sobre género se han centrado en analizar los efectos de las actuaciones de las empresas. Sin embargo, no existe una bibliografía de referencia centrada en el análisis de este tipo de políticas desde un enfoque de políticas públicas y género. A este respecto, la presente investigación quiere contribuir a poner de manifiesto cómo se están abordando las cuestiones de género y en qué medida existe una coherencia –en el caso español– entre los compromisos internacionales asumidos, la política de cooperación en esta materia y la política de internacionalización.

En las siguientes páginas, se presenta, en primer lugar, un análisis de la coherencia vertical de los compromisos internacionales asumidos por el Estado español en materia de desarrollo, comercio y género, de la política española de cooperación y de la política de internacionalización de la empresa española. En concreto, en contraste con las demandas de la sociedad civil, se hace un examen de los mandatos existentes sobre desarrollo y sobre relaciones comerciales. Asimismo, se realiza un análisis de cómo se propone promover la igualdad de género en las diferentes agendas. Además, adentrándonos en cómo se hacen operativas las políticas específicas de cooperación y de internacionalización, se exponen las acciones y medios existentes para la promoción de la igualdad de género a escala estatal y, de forma específica, en el caso de las relaciones con la República del Perú. De forma posterior, y centrando la mirada en la coherencia horizontal, el estudio se adentra en hasta qué punto existe congruencia entre el abordaje de las cuestiones de género en las diferentes políticas analizadas. Finalmente, se exponen los principales desafíos y propuestas en relación a cómo impulsar una mayor coherencia de políticas para promover un desarrollo internacional pro equidad de género.

2 Coherencia de políticas vertical: ¿Existe una apuesta por un desarrollo humano pro equidad de género?

“Ningún país del mundo trata a sus mujeres tan bien como a sus hombres”.

PNUD (1995): *Informe de Desarrollo Humano. Género y Desarrollo*. Pág. 29.

En la actual situación de crisis económica y financiera internacional, y ante la agenda de estabilidad macroeconómica y austeridad fiscal definida en los países ricos, la promoción del desarrollo humano parece quedar en un segundo nivel lejos de las prioridades centrales en la agenda (Alonso *et al.*, 2010). En este mismo escenario, los avances logrados a escala internacional en materia de promoción de la igualdad de género desde las políticas públicas también corren el riesgo de verse seriamente afectados. En el caso español, asistimos, en los últimos años, a un recorte de la ayuda oficial al desarrollo, a una apuesta por la competitividad y la internacionalización de la economía española, y a una marginación de los contenidos de género en la agenda pública. Así, en el año 2012, la AOD española se sitúa en el 0,15% del PIB –con una caída que nos sitúa en cifras de principios de los ochenta y muy lejos del reclamado 0,7%– y el sector privado empresarial gana peso como agente de cooperación. De forma paralela toma peso la internacionalización de la empresa, equiparando, a través de iniciativas como la Marca España, los intereses empresariales a los intereses del Estado español y considerando la promoción de la empresa como el elemento central para la salida de la crisis. Por otra parte, la promoción de la igualdad de género hace frente a fuertes retrocesos que se iniciaron con la supresión del Ministerio de Igualdad por parte del Gobierno socialista en 2010⁵ y que se han acentuado de forma sustancial con la entrada del Partido Popular al Gobierno. Reflejo de ello son la propuesta de reforma de la ley del aborto y los recortes en materia de dependencia y salud pública que impactan en mayor medida en la población femenina. Esta tendencia también se refleja en el ámbito de la cooperación donde, como se profundiza más adelante, la reducción de la AOD está afectando a sectores críticos de género como la salud sexual y reproductiva y el apoyo a organizaciones e instituciones de mujeres.

⁵ El Ministerio de Igualdad fue creado en abril de 2008, en la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero, y fue suprimido por el mismo Gobierno en octubre de 2010, pasando su estructura a integrarse en el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

En este contexto internacional y nacional, ¿hasta qué punto los compromisos internacionales, la política española de cooperación y la política de internacionalización de la empresa española están incorporando el enfoque transformador de género reclamado desde la sociedad civil –organizaciones feministas y academia crítica? En concreto, ¿se apuesta por una comprensión multidimensional del desarrollo que ponga el foco en el disfrute de los derechos por parte de mujeres y hombres?, ¿se promueven relaciones comerciales que reconocen la interdependencia entre las personas y la centralidad de la reproducción y el mantenimiento de la vida para la economía?, ¿se adoptan modelos de inversión que consideren posibles impactos de género⁶ y promuevan una mayor igualdad?, ¿se especifican medidas concretas de género para avanzar en esta dirección? En conclusión, ¿se apuesta por promover un desarrollo humano pro equidad de género?

2.1. La igualdad de género en los compromisos internacionales relativos a los derechos humanos, al desarrollo y a las relaciones comerciales

Diferentes son los compromisos internacionales asumidos por el Estado español en materia de desarrollo, comercio internacional e igualdad de género. Todos ellos constituyen un abanico normativo que, en diferente grado y dependiendo de su nivel de vinculación, definen un conjunto de valores y objetivos que son asumidos por voluntad propia por el Estado español de forma conjunta con otros Estados y la comunidad internacional. Ahora bien, ¿cuáles son estos compromisos internacionales?, ¿qué mandato reflejan en materia de desarrollo, relaciones comerciales e IED?, ¿cómo incluyen los contenidos de género?, ¿en qué grado incorporan un enfoque transformador de género cuando se refieren al desarrollo, a las relaciones comerciales entre los países y la IED y a medidas específicas pro equidad? Las respuestas a estas preguntas pondrán de manifiesto cuáles son los mandatos de desarrollo y de comercio existentes en los distintos compromisos internacionales y en qué grado incluyen los contenidos de género. Asimismo, reflejarán cuáles son las principales propuestas específicas para trabajar por la igualdad y cuáles los principales temas ausentes de acuerdo con la sociedad civil.

Antes de entrar en el análisis, cabe mencionar que pueden identificarse tres grandes conjuntos de compromisos internacionales cuando examinamos los temas relativos a desarrollo, comercio e igualdad de género. Estos son los compromisos internacionales relativos a los derechos humanos (DDHH), los compromisos vinculados con la agenda internacional de desarrollo y los compromisos que emanan de la agenda de comercio internacional. Para cada uno de ellos, haremos el mencionado análisis.

⁶ Los impactos de género hacen referencia a los diferentes resultados y efectos de una norma o una política pública en uno y otro sexo.

2.1.1. Atención tardía a la dimensión de género en los sistemas internacionales de derechos humanos

En materia de derechos humanos, el compromiso internacional de referencia asumido por el Estado español es la Carta Internacional de Derechos Humanos, que comprende la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) –que recoge los derechos humanos considerados básicos–, los pactos internacionales de derechos humanos y sus protocolos facultativos correspondientes. Si bien la Declaración conforma un documento orientativo, los pactos son tratados internacionales que obligan a los Estados firmantes a cumplirlos. Estos pactos, adoptados en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966, son dos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El primero de ellos fue ratificado por el Estado español en 1977 y el segundo en 1976, asumiendo así la responsabilidad de respetar, proteger y hacer cumplir dicho conjunto de derechos.

La Carta Internacional de los Derechos Humanos ha sido definida en el seno de Naciones Unidas y, a través de ella, sus Estados miembros se han comprometido a asegurar el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del ser humano. De acuerdo con la Carta, el disfrute de los derechos constituye un elemento central para promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto de libertad entendida como autonomía personal. En este sentido, el impulso del progreso social o desarrollo tiene como elemento central el respeto y la garantía tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales. En concreto, de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se precisa promover el respeto y la garantía del derecho a la libre determinación de los pueblos, así como a la libertad individual de creencia, expresión y asociación. Del mismo modo, es necesario impulsar la no discriminación por razón de sexo, religión u origen étnico, entre otros factores. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por su parte, reconoce los derechos laborales, el derecho a la seguridad social, a la vida familiar, a un nivel de vida adecuado, a la salud, a la educación y a la participación en la vida cultural.

En cuanto a las relaciones entre países, si bien no existe una referencia específica a las relaciones comerciales ni a la IED, la Carta sí considera crucial impulsar unas relaciones amistosas entre las naciones, tomando como referencia el impulso de la dignidad, el valor de la persona y la igualdad. Por otra parte, debido fundamentalmente a la impresionante expansión mundial del sector privado desde la década de los noventa del siglo XX, en 2005 se estableció un mandato para un “Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales”⁷ y, en 2008, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU estableció el marco para “proteger, respetar y remediar”, que se basa en tres principios fundamentales:

⁷ La información sobre la actividad del Representante Especial de la ONU para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales puede consultarse en: <http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home>

- La obligación del Estado de ofrecer protección frente a los abusos contra los derechos humanos cometidos por terceros, incluidas las empresas, mediante medidas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia.
- La obligación de las empresas de respetar los derechos humanos, lo que significa actuar con la debida diligencia para no vulnerar los derechos de terceros, y reparar las consecuencias negativas de sus actividades.
- La necesidad de mejorar el acceso de las víctimas a vías de reparación efectivas, tanto judiciales como extrajudiciales.

También en 2008 el Consejo de Derechos Humanos de la ONU publicó el informe “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”, en el que se presentan los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Estos principios precisan las implicaciones de las normas internacionales existentes para los Estados y las empresas en relación al deber del Estado de proteger los derechos humanos, a la responsabilidad de las empresas de respetar los mismos y al acceso a mecanismos de reparación (Naciones Unidas, 2008). En 2011, además, el Consejo de Derechos Humanos hace suyos estos principios a través de una resolución específica sobre empresas transnacionales y otras empresas donde se hace explícita la obligación de estas de respetar los derechos humanos (ONU, 2011).

Respecto a la inclusión de la igualdad de género en la Carta Internacional de Derechos Humanos, el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) sostiene que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. Sin embargo, no es hasta 1979 cuando la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer –tras años de intenso trabajo– aprueba la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), cuyo Protocolo Facultativo⁸ es firmado en 1999. Esta Convención obliga a los Estados firmantes a reformular leyes para eliminar efectivamente la discriminación contra las mujeres⁹ ante el reconocimiento de la ineficacia de los instrumentos desarrollados hasta el momento. En el caso español, se ratificó la Convención en 1984 y el Protocolo Facultativo en el año 2001.

⁸ El Protocolo Facultativo es un instrumento que permite a las partes reconocer la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para examinar las denuncias de particulares.

⁹ De acuerdo con el artículo 1 de la CEDAW, “discriminación contra la mujer denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de la mujer de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

No obstante, a grandes rasgos, hasta la década de los noventa “las normas y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos (...) no solo no estaban concebidos ni preparados para dar respuesta a las experiencias de las mujeres, sino que parecían contener una cláusula de exclusión en base a la distinción público/privado” (Tamayo, 2009: 175). Fue a partir de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), la Cumbre Social (Copenhague, 1995) y la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995) –todas desarrolladas bajo el auspicio de Naciones Unidas– cuando el movimiento global de mujeres¹⁰ logró poner sobre la mesa la necesidad de eliminar los sesgos de género para hacer realidad sus derechos civiles y políticos, sus derechos económicos, sociales y culturales, así como sus derechos sexuales y reproductivos.

En concreto, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) supuso el “momento de reconocimiento por parte de la comunidad internacional de que los derechos de las mujeres son derechos humanos” (Tamayo, 2009: 176). Del mismo modo, a partir de la denominada Conferencia de Viena, los sistemas internacionales de derechos humanos comenzaron a incluir ajustes de orden conceptual, normativo e institucional para atender a la dimensión de género (Tamayo, 2009).

Respecto a los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, se establece que debe prestarse especial atención a los derechos, necesidades y problemas de las mujeres en tanto que están expuestas a un mayor riesgo de vulnerabilidad o de marginación. Así, se subraya que el asesoramiento por parte de las instancias públicas a las empresas debe “explicar cómo tratar eficazmente las cuestiones de género” (ONU, 2008: 10). En concreto, en zonas afectadas por conflicto, se ha de prestar asistencia adecuada a las empresas para evaluar y tratar los principales riesgos de abusos, prestando especial atención tanto a la violencia de género como a la violencia sexual. Además, en la resolución sobre empresas multinacionales y otras empresas, el Consejo de Derechos Humanos explicita que el grupo de trabajo sobre derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas ha de “integrar una perspectiva de género en toda su labor” (ONU, 2011: 3).

2.1.2. La agenda internacional de desarrollo: desigual inclusión de la igualdad de género en los mandatos de desarrollo y de comercio internacional

Apuesta descafeinada por la igualdad de género en la promoción de un desarrollo humano y sostenible

La agenda internacional de desarrollo ha estado marcada en la última década por la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, que tuvo lugar en septiem-

¹⁰ El movimiento global de mujeres, de acuerdo con Antrobus, está “integrado por muchos movimientos que adquieren forma a partir de luchas locales que llegan a unirse en el contexto de las oportunidades y retos globales... cuando las mujeres descubren causas comunes y llegan a entender mejor cómo las relaciones sociales de género se hallan implícitas en las crisis del sistema...”, Antrobus, P. (2004): *The Global Women's Movement*. Londres. Zed Books. Citado en Tamayo, 2009.

bre del año 2000 y en la que participaron alrededor de 140 Estados miembros, entre ellos el Estado español. De ella emanaron la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que constituyeron un consenso de mínimos en relación al desarrollo humano y sostenible impulsado por las diferentes conferencias internacionales de la ONU a lo largo de la década de los noventa.

La Declaración del Milenio supuso un reconocimiento de la necesidad de respetar y defender los principios de dignidad, igualdad y equidad a escala global, poniendo en un lugar central el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales para lograr que la mundialización se convirtiera “en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo” (ONU, 2000: 2). En concreto, los ocho ODM reflejaron un consenso en el seno de la comunidad internacional sobre la necesidad de erradicar la pobreza y promover el desarrollo humano y sostenible, estableciéndose unas metas predefinidas con el horizonte temporal de 2015. Asimismo, pusieron de manifiesto una comprensión multidimensional del desarrollo que requiere de un trabajo integral desde diferentes áreas (educación, medioambiente, igualdad de género, etc.), así como del impulso de una asociación mundial para el desarrollo –como se recoge en el ODM 8.

Desde este mandato internacional de desarrollo, la comunidad internacional ha puesto en marcha diferentes iniciativas para impulsar una mayor eficacia e impacto de la ayuda a lo largo de los últimos años. En concreto, desde la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002), la comunidad internacional comenzó a poner énfasis en la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda, tal y como se plasma en la Agenda de París¹¹, que pone en marcha un proceso orientado a impulsar una “nueva arquitectura de la ayuda” (Martínez y Sanahuja, 2009). Por su parte, con el mismo mandato internacional, la Alianza de Busán para una cooperación eficaz al desarrollo (2011) –resultado del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia del Desarrollo– dirige la mirada a la eficacia del desarrollo y no solo de la ayuda. En esta línea, se siguen asumiendo los principios –ya presentes en la Agenda de París– de apropiación, enfoque en los resultados y alianzas incluyentes para el desarrollo, así como de transparencia y responsabilidad compartida. Asimismo, se apuesta de forma específica por impulsar la apropiación democrática de las políticas y procesos de desarrollo, los esfuerzos para lograr resultados concretos y sostenibles, y el apoyo a la cooperación Sur-Sur y a la cooperación triangular.

Ahora bien, ¿cómo ha sido incluida la igualdad de género en la apuesta por un desarrollo humano y sostenible? En materia de género y desarrollo, el hito internacional de referencia es la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres (Beijing, 1995). Desde la Conferencia de Beijing se reconoce internacionalmente que la igualdad de género es un derecho humano y constituye un requisito previo para el desarrollo y la paz. Por ende, se asume que la igualdad entre mujeres y hombres ha de estar en el centro de todas las políticas públicas. Asimismo,

¹¹ Dentro de la Agenda de París se incluye la Declaración de Roma sobre armonización (2003), la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008).

el foco ya no se pone solo en incorporar a las mujeres en el mercado laboral formal, en la producción económica y en los espacios políticos –primeros objetivos incorporados en la agenda internacional a partir de la década de los setenta¹², sino que se reconoce, además, la necesidad de abordar las causas estructurales de la desigualdad de género y de empoderar a las mujeres para que tengan un papel activo en la definición de los procesos de desarrollo. En esta dirección, de acuerdo con la Plataforma para la Acción de la Conferencia de Beijing, se identifican doce áreas clave de acción: la pobreza, la educación, la salud, la economía, el poder y la toma de decisiones, el medio ambiente, la violencia contra las mujeres, las consecuencias de los conflictos armados sobre las mujeres, los mecanismos institucionales para el avance de las mujeres, las mujeres en los medios de comunicación, los derechos humanos de las mujeres y la situación de las niñas (ONU, 1995).

Sin embargo, aunque la Conferencia de Beijing supuso la incorporación de temas clave subrayados desde hacía décadas por el movimiento internacional de mujeres y por las organizaciones feministas, las revisiones de Beijing (Beijing+5, Beijing+10 y Beijing+15) han reflejado escasos avances en relación a lo expresado por los Gobiernos en la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres. Es más, durante las consultas realizadas sobre el proyecto de declaración en cada caso se han abierto amenazas respecto a términos y conceptos ya consensuados. A este respecto, cabe resaltar que “los derechos humanos de las mujeres, y de modo particular, los derechos sexuales y reproductivos, fueron colocados en el ojo de la tormenta con la intención de ciertos sectores de producir rupturas en el consenso” (Tamayo, 2009: 188).

En cuanto a la incorporación de los contenidos de género en los ODM, estos se hacen eco de forma descafeinada de los compromisos adquiridos en la Plataforma de Acción de Beijing, así como en otras declaraciones y plataformas de acción anteriores relativas a desarrollo y género. En este sentido, se promueve –tal y como se observa en el recuadro 2– la incorporación de las mujeres al mercado laboral, impulsando el pleno empleo y el trabajo decente y el empleo remunerado en el sector no agrícola; la mayor matriculación de mujeres en educación primaria, secundaria y superior; y una mayor participación de las mismas en los Parlamentos nacionales. Asimismo, se incluye un objetivo –el ODM 5– centrado en la salud materna y la salud reproductiva de las mujeres.

¹² Desde la década de los setenta, la comunidad internacional comienza a reconocer que la igualdad entre mujeres y hombres es una cuestión clave a abordar para promover el desarrollo. Así, bajo el auspicio de Naciones Unidas, en 1975 se celebra en México la I Conferencia Internacional de la Mujer, se proclama el Año Internacional de la Mujer y se da inicio al Decenio de la Mujer. A escala legislativa, en 1979 se ratifica en la Asamblea de Naciones Unidas la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). De igual forma, en la década de los ochenta se llevan a cabo la II Conferencia Internacional de la Mujer (Copenhague, 1980) y la III Conferencia Internacional de la Mujer (Nairobi, 1985) (Espinosa, 2011).

Recuadro 2. Inclusión de los contenidos de género en los ODM

- ODM 1. “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”: Incluye una meta específica de género “lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes” (meta 1.B.). Esta meta se incluyó en 2005 en reconocimiento de que el empleo y el trabajo decente son objetivos legítimos en sí mismos y no pueden ser logrados automáticamente como resultado del crecimiento económico. El trabajo decente compromete cuatro pilares interrelacionados y que se apoyan mutuamente: el empleo, los derechos en el trabajo, la protección social y el diálogo social.
- ODM 3. “Promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres”: La meta definida hace referencia a “eliminar las desigualdades entre los géneros en todos los niveles de enseñanza” y esta se liga a los indicadores relativos a la “relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior”, la “proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola” y la “proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales”.
- ODM 5. “Mejorar la salud materna”: Las metas establecidas se refieren a la “reducción de la tasa de mortalidad materna” y al “acceso universal a la salud reproductiva”. Sin embargo, a diferencia de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de Naciones Unidas (El Cairo, 1994), el foco central se pone en las mujeres y se desatiende al papel y responsabilidad de los varones en todo el proceso reproductivo. Igualmente, se habla de derechos reproductivos, pero no se hace referencia a los derechos sexuales.

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de la web de Naciones Unidas sobre los ODM (<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>) y Women Watch (2011).

Sin embargo, no están presentes otras cuestiones clave que sí emergieron en la Conferencia de Beijing, como la contribución y los intereses de las mujeres a los procesos de desarrollo y a las cuentas nacionales¹³; la diversidad de actividades económicas de las mujeres –remuneradas, no remuneradas, formales e informales–; el desigual acceso y control del capital, el crédito y otros recursos como la tecnología y la formación; los posibles efectos diferenciados de la globalización sobre las mujeres; la ubicación de las mujeres en espacios de toma de decisión alternativos –especialmente en el sector no gubernamental–; y el desigual reparto de las responsabilidades en los hogares; entre otros (ONU, 1995).

A grandes rasgos, los contenidos de género incorporados en los ODM se incluyen en tanto “contribuyen a un bien mayor que es la erradicación de la pobreza y no como una línea de trabajo que debe atravesar todas líneas po-

¹³ Los sistemas de cuentas nacionales constituyen el marco contable que define fundamentalmente las reglas para la elaboración de la contabilidad nacional, establece las definiciones conceptuales de las operaciones económicas y la estructura ordenada de cuentas. En definitiva, esa normativa no es más que una técnica de representación que permite obtener una descripción cuantitativa y simplificada de la actividad económica de un país.

líticas centrales” (López Méndez, 2010; Cirujano, 2006; Rao y Kelleher, 2005; Johnson, 2005; y Espinosa, 2011: 58). La igualdad de género se considera como un requerimiento central para avanzar hacia la modernización, la eficiencia y el buen gobierno. Sin embargo, existe un abordaje descafeinado de las cuestiones de género, y no se atiende a dimensiones clave donde se reproducen las desigualdades estructurales de género, como la organización del trabajo, el control y acceso a los recursos o las relaciones y formas de poder. Mientras que las voces de las organizaciones de mujeres tuvieron un claro eco en la Conferencia de Beijing, tuvieron menos fuerza en la definición de los ODM.

No obstante, la Resolución de la Asamblea General de la Cumbre de los ODM “Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ONU, 2010b) subraya a este respecto que la “igualdad entre los géneros, el empoderamiento de la mujer, su pleno disfrute de todos los derechos humanos y la erradicación de la pobreza son esenciales para el desarrollo económico y social” y, en esta dirección, afirma “la necesidad de la aplicación plena y efectiva de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing” (ONU, 2010b: 3). Asimismo, se compromete a tomar medidas para cumplir con el marco del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), la CEDAW (1979) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1990). También se asume el efecto multiplicador que tiene el compromiso con las mujeres y las niñas en términos de “productividad, eficiencia y crecimiento económico sostenido” (ONU, 2010b: 11).

Paralelamente, los nuevos compromisos incluyen también temas ya presentes en Beijing y que suponen recuperar parte de las demandas del movimiento de mujeres y las organizaciones feministas. Entre estos cabe destacar: el pleno empleo y trabajo decente para todas y todos, la reducción de la carga de trabajo doméstico a través de infraestructura y tecnología, el liderazgo político y económico de las mujeres, su empoderamiento económico, la lucha contra la violencia de género, el compromiso con una financiación adecuada para temas de género y la mejora de la capacidad nacional para hacer seguimiento y rendir cuentas respecto a la igualdad de género, entre otros.

El Consenso de Monterrey, por su parte, refleja una cierta asimilación del discurso de género cuando recomienda integrar “la perspectiva de género en todas las políticas de desarrollo en todos los niveles y en todos los sectores” para lograr que el apoyo del sistema económico mundial al desarrollo sea más eficaz (ONU, 2002: 17). En cambio, presta poca atención a cómo el objetivo de la igualdad y otros objetivos de desarrollo pueden ser logrados (Floro y Hoppe, 2005). De hecho, más allá de esta recomendación existe un tratamiento muy superficial de las cuestiones de género, apropiándose de los términos en el discurso pero evaporándose el compromiso en la parte más operativa.

Similar superficialidad se observa en la Agenda de París, donde solo se empieza a atender a la igualdad de género en el Programa de Acción de Accra (2008). En cambio, este contenido no está presente, en general, en la reflexión sobre la eficacia de la ayuda. Además, en su conjunto, la Agenda de París pone mayor

énfasis en las modalidades de ayuda a adoptar, desatendiendo los contenidos clave para la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano. Unas modalidades de ayuda que, como diversas autoras y organizaciones han puesto de manifiesto, hace más difícil el acceso a la ayuda a organizaciones feministas y de mujeres (Espinosa, 2011; Craviotto, 2009; y AWID, 2008).

En el caso de la Alianza de Busán para la cooperación eficaz al desarrollo (2011), se reconoce la centralidad de abordar la igualdad de género y el empoderamiento en tanto que objetivo en sí mismo y condición previa para el crecimiento y desarrollo sostenible e incluyente. Sin embargo, el Plan de Acción Conjunto de Equidad de Género y Desarrollo propuesto en Busán ha contado con el posicionamiento en contra de las organizaciones de mujeres, que consideran que el foco está en promover el rol de las mujeres en tanto que sujeto clave para el crecimiento económico y no en el disfrute de los derechos por parte de las mujeres en tanto que titulares de los mismos (Better Aid, 2011).

A grandes rasgos, la igualdad de género se ha incorporado en la mayor parte de los organismos internacionales y está en el discurso de toda la comunidad internacional. Sin embargo, la inclusión de los contenidos de género se realiza para promover la eficiencia de las iniciativas de desarrollo en su conjunto y la igualdad de género sigue considerándose un “tema especial, totalmente separado de los temas que se suponen más generales y centrales” (Benería, 2005: 19). Existe, en este sentido, un tratamiento superficial de los contenidos de género orientado a integrar las mujeres en tanto que actoras clave para el crecimiento económico pero, de acuerdo con las OSC feministas, con escasos avances en relación al disfrute de derechos por parte de las mujeres y su implicación activa en la definición de la agenda de desarrollo.

El modelo de relaciones comerciales asumido en la agenda internacional de desarrollo: una mirada esquivada al género

En cuanto al comercio internacional y a la IED, la Declaración del Milenio reconoce que el avance hacia el desarrollo precisa –entre otros elementos– de “un sistema comercial y financiero multilateral, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio” (ONU, 2000: 4). Respecto a la IED, se subraya que aumentar los flujos de IED hacia países en desarrollo es –junto con el canje de deuda, la mejora de acceso a los mercados y la transferencia de tecnología– un tema de especial relevancia para abordar los retos de la erradicación de la pobreza y el logro del desarrollo sostenible, especialmente en África (ONU, 2000).

Por otra parte, reconocido que el desarrollo internacional requiere de un abordaje desde diferentes frentes –entre ellos el comercio y la IED–, esta misma Declaración subraya la necesidad de una mayor coherencia entre las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros órganos multilaterales para avanzar hacia esta dirección.

Esta perspectiva queda reflejada en el ODM 8 y su apuesta por “fomentar una asociación mundial” para hacer frente a los principales factores que dificultan

el desarrollo internacional –la falta de una apertura comercial por parte de los países industrializados, la carga de la deuda, el desigual acceso a la tecnología y la escasa cantidad y calidad de la ayuda al desarrollo–. No obstante, este objetivo es vago y aborda con poca profundidad algunos de los temas que plantea, como el comercio y la IED. Así, la meta relativa a comercio hace referencia a una cuestión tan amplia como seguir “desarrollando un sistema comercial y financiero abierto, basado en reglas establecidas, predecible y no discriminatorio”. Igualmente difusos son sus dos indicadores: uno relativo al logro de mayor acceso a los mercados de los países desarrollados por parte de los países en desarrollo y otro ligado a un mayor beneficio de los países menos desarrollados de las reducciones de tarifas, especialmente en sus productos agrícolas. La IED se aborda de forma tangencial en la meta relativa a “dar acceso, en cooperación con el sector privado, a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones”.

Por su parte, la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo (Monterrey, 2002) –en la que se adoptó el Consenso de Monterrey– también supuso un reconocimiento del papel del comercio y la IED en el desarrollo internacional, al tiempo que se ponía el énfasis en la movilización de recursos domésticos y AOD, así como en la necesidad de avanzar en materia de deuda y de gobernanza del sistema económico global. En cuanto a la inversión extranjera directa, esta fue considerada particularmente importante por “las posibilidades que ofrece de transferir conocimientos y tecnologías, crear puestos de trabajo, aumentar la productividad general, estimular la competitividad y el espíritu de empresa y, en última instancia, erradicar la pobreza mediante el fomento del desarrollo y el crecimiento económico” (ONU, 2002: 6). A este respecto, se consideró central poder establecer unas condiciones internas e internacionales adecuadas para facilitar las corrientes de IED hacia los países en desarrollo.

De igual forma, quedó reflejada la pertinencia de una mayor coherencia de políticas del sistema monetario internacional, del sistema financiero y del sistema comercial en apoyo al desarrollo (ONU, 2002). Sin embargo, las cuestiones clave recomendadas por el Consenso de Monterrey relativas a políticas macroeconómicas siguieron basándose –al hilo del “Consenso de Washington”– en la premisa de que la liberalización financiera y la privatización, la prudencia fiscal, el comercio y la liberalización de cuentas de capital fomentan de forma directa el crecimiento económico (Women Watch, 2011; y Floro y Hoppe, 2005).

A comienzos de la década actual, la Resolución de la Asamblea General de la Cumbre de los ODM “Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio” subraya el importante papel del comercio como motor de crecimiento y desarrollo, al tiempo que recalca la necesidad de que la Ronda de Doha –que abordamos en siguientes páginas– concluya pronta y con resultados orientados al desarrollo (ONU, 2010b). De forma paralela, recalca el rol del sector privado en el desarrollo y la erradicación de la pobreza y exhorta a

que este adapte sus modelos comerciales a las necesidades y posibilidades de los países pobres. En concreto, sostiene que “las inversiones extranjeras directas y el comercio internacional, así como las asociaciones entre los sectores público y privado, son importantes para la ampliación de las iniciativas” que promuevan el desarrollo (ONU, 2010b: 11). A este respecto, se hace referencia de forma específica al Pacto Mundial de las Naciones Unidas, en virtud del cual las empresas se comprometen a actuar con responsabilidad social y a desarrollar medidas para contribuir a los ODM. Por otra parte, se apuesta también por continuar con la ejecución de la iniciativa de “ayuda para el comercio” y por movilizar recursos del sector privado para lograr resultados positivos en materia de desarrollo.

En cuanto a la Declaración de París y la Declaración de Accra, en ninguna de ellas hay una referencia explícita a los temas comerciales ni a la IED. No obstante, la Declaración de París sí reconoce la necesidad de crear un entorno que permita inversiones públicas y privadas para intensificar los esfuerzos de movilización de los recursos nacionales (OCDE, 2005).

Por su parte, la Alianza de Busán para la cooperación eficaz al desarrollo (2011) sí se pronuncia de modo similar a la Declaración del Milenio (2000), la Conferencia de Monterrey (2002) y la Resolución de la Cumbre de los ODM “Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ONU, 2010b). De este modo, se reconoce la necesidad de que “los países puedan hacer uso pleno de las oportunidades que brindan la inversión y el comercio internacional” para avanzar en su desarrollo y se subraya la relevancia de examinar la coherencia de todas las políticas públicas (CAD, 2011: 2). En esta línea, se apuesta de forma clara por la “ayuda para el comercio” y la incorporación del sector privado en cooperación como un modo de apoyar en mayor medida los procesos de desarrollo.

Recuadro 3. La “ayuda para el comercio” en la Alianza de Busán para la cooperación eficaz al desarrollo (2011)

Con el objetivo de aumentar y fortalecer los resultados de desarrollo, la Alianza de Busán (2011) apuesta por reforzar el impacto de las diversas fuentes de financiación para apoyar el desarrollo. En esta dirección, incluye la “ayuda para el comercio” como una de las medidas a impulsar junto con la imposición fiscal y la movilización de recursos nacionales, la inversión privada, la filantropía, la financiación pública a precios de mercado y la financiación relacionada con el cambio climático.

La “ayuda para el comercio” persigue ayudar a los países en desarrollo y a los países menos desarrollados para compensar las consecuencias negativas ligadas a la liberalización comercial, así como para superar las limitaciones estructurales que socavan su capacidad para producir, competir y beneficiarse por completo de las oportunidades emergentes del comercio y la inversión. Los proyectos y programas son elegibles para la “ayuda para el comercio” si atienden a las prioridades de desarrollo relativas al comercio de las estrategias nacionales de desarrollo de los países receptores.

En concreto, Busán reconoce una función central al sector privado en la promoción del desarrollo al impulsar la innovación; la creación de riqueza, ingresos y empleos; y la movilización de recursos nacionales, contribuyendo así a la reducción de la pobreza. En esta dirección, apuesta por:

- a) colaborar con las asociaciones profesionales, los sindicatos y otras entidades representativas con el fin de mejorar el entorno legal, reglamentario y administrativo para la inversión privada y también para asegurar políticas firmes y un contexto reglamentario conveniente para favorecer el desarrollo del sector privado, el incremento de la inversión extranjera directa, las asociaciones público-privadas, el fortalecimiento de las cadenas de valor de manera equitativa, con especial consideración a las dimensiones nacionales y regionales, y la intensificación de los esfuerzos en favor de las metas de desarrollo;
- b) asegurar la participación del sector privado en la concepción y aplicación de políticas y estrategias de desarrollo para fomentar el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza;
- c) continuar desarrollando mecanismos financieros innovadores para movilizar la financiación privada en favor de las metas compartidas de desarrollo;
- d) promover la “cooperación para el comercio” como motor del desarrollo sostenible, enfocada a resultados e impacto, a fin de construir capacidades productivas, ayudar a solucionar deficiencias del mercado, fortalecer el acceso a los mercados de capitales y propiciar enfoques que atenúen los riesgos que afrontan los actores del sector privado;
- e) invitar a representantes de los sectores público y privado, así como de organizaciones afines, a jugar un papel activo en mejorar los resultados, tanto en materia de desarrollo como de negocios, a fin de que estos se refuercen mutuamente.

Fuente: Extraído de la Alianza de Busán para la cooperación eficaz al desarrollo (2011).

Ahora bien, en la construcción de toda esta agenda de desarrollo las voces dominantes han sido de forma tradicional las de las instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales y las de los Estados desarrollados y en desarrollo. Si bien a partir de Accra comienzan a ganar voz las organizaciones de la sociedad civil, no es hasta Busán cuando estas intervienen como actor pleno en las negociaciones junto con Gobiernos y donantes. Es también en este último Foro de Alto Nivel cuando aparece de forma clara y legítima el sector privado como un actor clave en el desarrollo por su capacidad para crear riqueza y trabajo.

Si se dirige la mirada hacia cómo se incluyen los contenidos de género en los compromisos en materia de comercio e IED consensuados en la agenda de desarrollo, se observa que no existe una referencia a los posibles impactos de género ni a los patrones económicos diferenciados de mujeres y hombres en materia comercial. Solo la iniciativa *Aid for Trade* ha puesto de manifiesto el interés de los donantes de trabajar en materia de género, aunque sigue siendo un tema marginal. De hecho, su “marcador de género” se triplicó de 500 millones de dólares americanos en 2006 a 1.300 millones en 2008. Sin

embargo, aún con este incremento, el aporte a género seguía siendo marginal, conformando solo el 3% de todo el fondo destinado a *Aid for Trade* en 2008 (Higgins, 2012: 7).

2.1.3. La agenda internacional sobre comercio: los intereses comerciales frente a la promoción de la igualdad de género

Los compromisos internacionales en materia de comercio han estado marcados en la última década por la Ronda de Doha o Programa de Doha para el Desarrollo, iniciado oficialmente a partir de la IV Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio en 2001. La Ronda de Doha supuso asignar al desarrollo un papel central, puesto que se puso énfasis en situar las necesidades e intereses de los países en desarrollo en el centro del programa de trabajo adoptado en la Declaración de Doha (OMC, 2001).

En esta línea, la Declaración de Doha asume que los objetivos de respaldar y salvaguardar un sistema multilateral de comercio abierto y no discriminatorio y de promover el desarrollo sostenible debían apoyarse mutuamente. En esta dirección, en tanto que las medidas comerciales son insuficientes para hacer frente a los desafíos a los que hacen frente los miembros de la OMC, la Declaración también subraya la necesidad de seguir trabajando “junto con las instituciones de Bretton Woods en pro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial” (OMC, 2001: 2).

En cuanto al papel del comercio internacional, se señala que este “puede desempeñar una función de importancia en la promoción del desarrollo económico y el alivio de la pobreza” (OMC, 2001: 1). Ahora bien, es necesario destacar que la liberalización comercial por sí misma no trae consigo de forma automática el crecimiento económico y el desarrollo para todos y todas (Women Watch, 2011).

De cara a promover que los países en desarrollo –especialmente los menos adelantados– se beneficien del incremento del comercio internacional de acuerdo con sus necesidades de desarrollo económico, la Declaración de Doha considera factores centrales el acceso a los mercados, las normas equilibradas y los programas de asistencia técnica y de creación de capacidad (OMC, 2001). Asimismo, reconoce la vulnerabilidad y dificultades estructurales de los países menos adelantados (PMA) y muestra su compromiso para hacer frente a la marginación de los PMA y para impulsar su participación efectiva en el sistema multilateral de comercio (OMC, 2001).

En materia de inversión extranjera directa, se reconocen los argumentos a favor de un marco multilateral destinado a asegurar “condiciones transparentes, estables y previsibles para las inversiones transfronterizas a largo plazo, en particular las inversiones extranjeras directas, que contribuirán a la expansión del comercio, y la necesidad de potenciar la asistencia técnica y la creación de capacidad en esta esfera” (OIT, 2001: 5). En este sentido, se identifica la IED

como un elemento a considerar para la promoción del comercio, al tiempo que se subraya que los países en desarrollo y los PMA precisan de capacidades para evaluar mejor cómo fomentar inversiones que promuevan sus objetivos de desarrollo.

En todo caso, la Declaración de Doha subraya que cualquier marco en materia de inversiones debe “reflejar de forma equilibrada los intereses de los países de origen y los países receptores, y tener debidamente en cuenta las políticas y objetivos de desarrollo de los Gobiernos receptores, así como su derecho a reglamentar en función del interés público” (OIT, 2001: 5).

En relación con las normas fundamentales del trabajo –asunto clave en materia de comercio e IED–, esta Declaración reconoce la dimensión social de la globalización y toma nota de la labor llevada a cabo a este respecto por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, no existe más explicitación ni desarrollo sobre la promoción y respeto de las normas fundamentales del trabajo.

Asumiendo el vínculo entre desarrollo y comercio subrayado en la Ronda de Doha, el Consenso de Sao Paulo (2004) –en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)– también enfatizó que el “comercio es solo un medio para el crecimiento y el desarrollo, no un fin en sí mismo” (Floro y Hoppe, 2005: 17). Por tanto, “es importante prestar atención a la ‘calidad’ del comercio en términos de integración beneficiosa para el desarrollo de los países en la economía global” (UNCTAD, 2004; y Floro y Hoppe, 2005: 17).

Ahora bien, desde la Declaración de Doha (2001) el trabajo en esta dirección ha sido insuficiente y los acuerdos han sido difíciles de alcanzar. La V Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Cancún en 2003, se finalizó sin consenso. Por su parte, la Declaración de Hong Kong reafirmó la importancia central de la dimensión de desarrollo en cada uno de los aspectos del programa de trabajo de Doha (OMC, 2005). Además, puso énfasis en medidas para dar acceso pleno y libre de derechos y de contingentes a todos los PMA y subrayó la necesidad de eliminar todas las subvenciones a la exportación de productos agrícolas y a exportaciones con efectos equivalentes. En 2009, la Revisión de la Conferencia de Doha impulsó algunos acuerdos globales entre países del Sur y del Norte. Estos acuerdos reflejaron una comprensión común de que los beneficios del comercio para el crecimiento, el empleo y el desarrollo sostenible dependen en gran medida de la capacidad de un país para mejorar y diversificar sus capacidades productivas locales y la productividad de su fuerza de trabajo (Women Watch, 2011: 2).

No obstante, actualmente la Ronda de Doha se encuentra estancada por el conflicto de intereses de los países socios en el seno de una organización –la OMC– poco democrática y representativa. Como señalan Pérez González y Fanjul, “la Ronda de Doha de la OMC es una de las principales asignaturas pendientes del multilateralismo y de la gestión común de los asuntos globa-

les” (Pérez y Fanjul, 2012: 56). Es más, hoy por hoy, no se ve en perspectiva de futuro un abordaje internacional del comercio, sino que este sigue ligado a acuerdos parciales, por ejemplo, con los países menos avanzados. Ejemplo de ello es el ya mencionado programa “*Aid for Trade*”¹⁴ del Comité de Ayuda al Desarrollo –centrado en la capacidad de los países del Sur para promover exportaciones–, el cual no supone una agenda concertada, sino una iniciativa en la que se implican países a título individual.

Desde una perspectiva de desarrollo global, la existencia de la OMC es clave. Sin embargo, esta organización precisa de fuertes reformas en sus mecanismos de toma de decisiones, así como del establecimiento de un modelo de “auto-acotación” –como solicitan los países de renta media– frente a la liberalización comercial total. Esto permitiría abrir la posibilidad a una institución internacional más democrática en materia de comercio, así como a establecer acuerdos que atiendan a las necesidades comerciales tanto del Norte como del Sur.

Por otra parte, junto con el estancamiento de la Ronda de Doha, asistimos también al fortalecimiento de las asimetrías de poder entre las instituciones internacionales que llevan los asuntos de comercio y finanzas –OMC, Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI)– y aquellas que apoyan los derechos humanos y el contenido social de las políticas de desarrollo –sistema de Naciones Unidas– (Floro y Hoppe, 2005). Esto tiene impactos claros en el abordaje de las cuestiones vinculadas a los derechos humanos y, en concreto, a la igualdad de género en las políticas relativas a comercio internacional. De hecho, en la mayor parte de los acuerdos comerciales y financieros internacionales estas cuestiones no se recogen y tienen un papel central los intereses financieros y comerciales. No se ha llevado a cabo un análisis de las dimensiones de género en la elaboración de los acuerdos comerciales y financieros (Floro y Hoppe, 2005: 23) y, en este sentido, los acuerdos han sido definidos sin considerar los efectos diferenciados que tienen sobre las personas, mujeres y hombres. Además, en las rondas de negociación, los temas de género no están presentes y, si han logrado incluirse, se han tratado como la “agendita de las mujeres”. A este respecto, la Red de Género y Comercio¹⁵ ha realizado un trabajo activo desde su creación en 2007, impulsando la investigación, la incidencia y la acción para promover una mayor inclusión de los temas de género en las políticas comerciales a escala multilateral, regional y nacional.

Por otra parte, aunque los principios fundacionales de la OMC, el FMI y el BM compromete a estas instituciones a trabajar hacia objetivos centrados en las personas, su orientación a coordinar las políticas comerciales y financieras sobre la base del paradigma neoliberal ignora los efectos en términos de género de la inversión directa extranjera y otros flujos de capital (Floro y Hoppe, 2005). Es más, como ponen de

¹⁴ Se puede encontrar una información específica sobre el programa “*Aid for Trade*” en el siguiente enlace: http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/aid4trade_e.htm

¹⁵ Se puede encontrar una información más concreta sobre esta red en: <http://genderandtrade.org/>

manifiesto múltiples estudios, las políticas económicas centradas únicamente en la liberalización comercial y la privatización perjudican el progreso social y solo benefician a ciertos países y grupos en las sociedades (Floro y Hoppe, 2005: 9).

Respecto a la OMC, sus declaraciones no contienen referencias explícitas a los derechos humanos. En cambio, sí hay una asunción implícita de que sus reglas deben estar acordes con las obligaciones de sus Estados miembros, las cuales incluyen el respeto a los derechos humanos. A esto hay que unir que todos los Estados miembros de la OMC han ratificado la CEDAW, la Plataforma de Acción de Beijing y los ODM, incluyendo el derecho a la seguridad alimentaria, al trabajo decente y la igualdad de género, no solo como un tema moral, sino como una obligación legal (Walker, 2004; y Floro y Hoppe, 2005).

En materia específica de derechos laborales, la OMC se compromete a respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas por la Organización Internacional del Trabajo. En materia específica de género, estas hacen referencia a los convenios relativos a la igualdad de remuneración (convenio nº 100, 1951), la discriminación en el empleo y la ocupación (convenio nº 111, 1958), las trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares (convenio nº 156, 1981), la protección de la maternidad (convenio nº 183, 2000) y el trabajo doméstico (convenio nº 189, 2011). Ante la actual situación de crisis y retrocesos en los derechos laborales, se hace imperativo que la generación de empleo estable y de protección social sea una prioridad central cuando se habla de desarrollo y se intenta promover la coherencia de políticas en esta dirección. A este respecto, es urgente que se implementen normas sensibles al género para guiar las prácticas de empleo de las compañías y las personas empleadoras, así como que se impulse, en mayor medida, el convenio de la OIT sobre trabajo doméstico (Floro y Hoppe, 2005).

Recuadro 4. Brecha entre la agenda de comercio internacional y las propuestas de la economía feminista

A diferencia de la escasa atención a los derechos humanos y a la igualdad de género en la agenda de comercio internacional, desde la economía feminista se propone que las políticas macroeconómicas sean coherentes con el principio de desarrollo humano y con los derechos humanos, marco de referencia de las Naciones Unidas. En este sentido, el foco no se pone solo en "el crecimiento y la eficiencia como metas y medidas del 'desarrollo económico', sino en el bienestar, la equidad, la dignidad y las libertades humanas fundamentales para el desarrollo y la realización del potencial humano de cada uno" (Espino y Salvador, 2010: 2).

Pero no solo eso. Desde la economía feminista han venido elaborándose críticas a la economía ortodoxa clásica por su orientación central a maximizar los beneficios y mantener el crecimiento. A este respecto, se critica que la economía capitalista ponga el foco en los beneficios y no en lo que las personas necesitan (Herrero, 2012). Así, las medidas económicas actuales se ponen en marcha sin atender a qué efectos tienen sobre las personas, mujeres y hombres, niñas y niños. En concreto, se propone dirigir la mirada a quiénes y cómo hacen la economía, así como a qué y cómo se produce para promover cambios en la matriz productiva (León, 2008).

Frente al discurso dominante en materia de economía –de racionalidad como motor de la acción económica y mercado como único regulador de la actividad económica–, las economistas feministas abogan por un enfoque de derechos y por situar la reproducción de la vida en el centro de la toma de decisiones. En esta línea, apuestan por valores como la reciprocidad, la complementariedad y la cooperación y apuestan por adoptar metodologías apoyadas en el saber experiencial (León, 2008; AWID, 2006; y Marcha Mundial de las Mujeres, 2004).

Más concretamente, ponen de manifiesto que el modelo económico neoclásico tiene por detrás un patrón de género basado en la concurrencia al mercado de sujetos económicos completamente independientes y autónomos. En este sentido, la economía neoclásica ignora la interdependencia de los seres humanos y no considera ni valora el tiempo necesario para la reproducción y el mantenimiento de la vida (León, 2008). A la par, la definición y aplicación de las políticas económicas no sucede sobre la nada, sino sobre relaciones redistributivas y unas estructuras institucionales marcadas por el género, y esto trae consigo impactos diferenciados, entre otras áreas, en las condiciones de vida y en el acceso y control sobre recursos de mujeres y hombres, niñas y niños (AWID, 2002a).

A este respecto, se proponen modelos más amplios que recojan la diversidad económica, incluyendo actividades económicas que se realizan en espacios no formales y que no están remuneradas. En concreto, frente al modelo de libre comercio centrado en la mercantilización y la privatización, se apuesta por otras formas de producción y control de recursos apoyadas en la autogestión y la subsistencia que pongan en el centro el respeto y disfrute de los derechos humanos (León, 2008).

En la misma línea, activistas de la sociedad civil, Gobiernos de países en desarrollo y otros agentes han comenzado a promover, en la última década, la inclusión del enfoque de derechos humanos en las políticas comerciales argumentando que la pobreza y los medios de subsistencia deben ser puestos en el centro de los debates sobre el comercio (AWID, 2006).

Como señalan Floro y Hoppe, cualquier análisis de los acuerdos comerciales, financieros y de inversión requiere de una evaluación más comprensiva centrada no solo en los *output* (rendimientos/ producción) de mercado o en los ingresos, sino también en los cambios resultantes en la carga del trabajo no remunerado y la calidad de vida (2005). A grandes rasgos, se requiere de otra mirada a la economía para avanzar hacia una mayor coherencia entre los compromisos internacionales y las voces de la sociedad civil en materia de desarrollo, comercio y género.

Fuente: Elaboración propia.

2.2. La igualdad de género en la política española de cooperación internacional

La política española de cooperación internacional para el desarrollo ha experimentado, a lo largo de la última década, importantes transformaciones en materia de género ligadas a la entrada del PSOE al Gobierno en 2004. La nueva orientación política del Gobierno posibilitó, en esas fechas, un cambio en la visión de los objetivos de la cooperación internacional que dieron una nueva centralidad a los contenidos de género. Así, durante la primera legislatura de Rodríguez Zapatero (2004-2008), y frente al anterior enfoque centrado en la erradicación de la pobreza entendida como carencia de bienes e ingresos, la política de cooperación puso especial énfasis en el carácter multidimensional del desarrollo y en la necesidad de ampliar derechos, oportunidades y capacidades de la población más desfavorecida. En este contexto, la igualdad de género se reconoció como un requisito previo para avanzar en el desarrollo y la reducción de la pobreza. Por otra parte, el acento en la igualdad de género dentro de la cooperación también se vio favorecido por la apuesta por la igualdad de género como bandera del Gobierno socialista, especialmente en sus primeros años. En efecto, durante la primera legislatura socialista, la igualdad de género ganó peso en toda la agenda de Gobierno y así quedó reflejado en la conformación del primer Gobierno paritario de la democracia española y, de forma más sustancial, en la aprobación de la Ley para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (Ley 3/2007, del 22 de marzo) y de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (Ley 1/2004, de 29 de diciembre), entre otras acciones.

Como reflejo de esta apuesta por la igualdad, en estos primeros años la AOD destinada a igualdad experimentó un sustancial incremento y se avanzó, como se expone más adelante, en el desarrollo de documentos de política en línea con los compromisos internacionales en esta materia. De forma paralela, los discursos relativos a igualdad pasaron de poner el foco en la integración de las mujeres en los procesos de desarrollo a promover una mayor equidad de género, impulsando el empoderamiento y los derechos de las mujeres y el *mainstreaming*. Similar discurso se observó también en la segunda legislatura y parece mantenerse –al explicitar propuestas de abordaje de la desigualdad de género– en el IV Plan Director.

Ahora bien, el Gobierno socialista dejó pendiente una verdadera reforma de las estructuras, así como de los mecanismos de gestión y coordinación, que permitieran la incorporación efectiva de un enfoque transformador de género en la cooperación española. La descoordinación entre los y las agentes de cooperación, así como la ausencia de un fortalecimiento de la gestión y profesionalización de la ayuda –debido a una reforma descafeinada de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) y de la AECID–, diluyeron la apuesta socialista por una cooperación entendida como una política global que compromete al conjunto de la comunidad internacional. A estas carencias se unió, además, una reducción sustancial de la AOD al abrigo de la crisis finan-

ciera internacional desde la segunda legislatura socialista –en concreto desde 2010– y que se ha acentuado con el Gobierno popular, cayendo al 0,15% del PIB en 2012. Estos recortes, junto con las nuevas concepciones y orientaciones de la cooperación, parecen ir en contradicción con las reclamaciones en materia de género de la sociedad civil.

Analicemos, a continuación y de forma más concreta, cuáles han sido las iniciativas políticas de referencia en materia de cooperación española en los últimos años y hasta qué punto son coherentes con la incorporación del enfoque de género. Específicamente, en las siguientes páginas se presentan los principales marcos de política específicos de la cooperación española –impulsadas durante el Gobierno socialista en línea con su discurso más cosmopolita–. Estos son: la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, los diferentes planes directores, la Estrategia de Género en Desarrollo de la cooperación española y, en materia de cooperación financiera, el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE). Cabe resaltar, también en el período analizado, el Pacto de Estado contra la Pobreza (2007) y el Plan Nacional de Derechos Humanos aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros (2008).

Asimismo, en este apartado, se expone un análisis del grado en que los contenidos de género –reclamados por la sociedad civil– son incluidos en la concepción del desarrollo y de las relaciones comerciales mediante el análisis de las siguientes cuestiones: ¿existe un mandato de desarrollo que recoge una comprensión multidimensional del mismo?, ¿se promueve un mandato sobre relaciones comerciales que reconoce la interdependencia entre las personas y la centralidad de la reproducción y el mantenimiento de la vida para la economía?, ¿se adoptan modelos de inversión que consideren posibles impactos de género?, ¿se especifican líneas de acción de género para avanzar en esta dirección?

Mediante el análisis de las cuestiones anteriormente planteadas, y concretamente respondiendo a la última de ellas, se expone además un análisis, a través del estudio de caso de Perú, del modo en que se incorporan los contenidos de género en la política de cooperación con este país y si existen acciones y medios para avanzar en esta dirección. Así, con este estudio de caso, se indaga en cómo la apuesta por la igualdad de género se evapora o no en la práctica política.

2.2.1. Conjugando los intereses estratégicos españoles y responsabilidades globales en el mandato de desarrollo... ¿dónde queda la igualdad de género?

La cooperación como instrumento útil para la política exterior española y la promoción de la empresa

En cuanto a su mandato de desarrollo, en el discurso y muy al hilo de los compromisos internacionales, la política de cooperación desde la aprobación de la Ley 23/1998 concibe el desarrollo como desarrollo humano vinculado a la reducción de la pobreza y el hambre, la equidad de género y la mejora de las condiciones educativas y sanitarias, entre otras dimensiones. No obstante,

en la actualidad, como se desarrollará más adelante, se puede afirmar que la promoción de este desarrollo se vincula de forma sustantiva con la cooperación económica y financiera y se liga –en el actual entorno de crisis económica– al impulso de los intereses nacionales del Estado español. En este sentido, si bien se mantiene un discurso de promoción del “desarrollo humano”, la orientación de la cooperación –en un momento además de fuerte recorte presupuestario de la ayuda oficial al desarrollo– y el énfasis en la internacionalización de la empresa española –también promovido desde la Marca España– puede provocar que el concepto se vacíe de contenido. En efecto, se pueden plantear muchas contradicciones al intentar promover el desarrollo humano poniendo el énfasis en los intereses del Estado español y, en concreto, de sus empresas.

Si dirigimos la atención a la Ley 23/1998, esta expresa la voluntad de promover un desarrollo humano global, interdependiente, participativo, sostenible y con equidad de género basado en la defensa y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la paz y la democracia, procurando la aplicación del principio de eficacia y coherencia de las políticas de cooperación al desarrollo en su objetivo de erradicar la pobreza en el mundo así como la promoción de un crecimiento económico duradero y sostenible que promuevan una redistribución equitativa de la riqueza para favorecer la mejora de las condiciones de vida y bienestar de sus poblaciones (BOE, 1998: 22758). En este sentido, se asume en el discurso un enfoque multidimensional del desarrollo, que pone el foco en el disfrute de los derechos por parte de mujeres y hombres, que reconoce la interdependencia entre las personas y que promueve un modelo de crecimiento económico sostenible y equitativo.

Durante el período aquí analizado surgen, además, dos iniciativas de promoción y protección de los derechos humanos y de desarrollo en relación a los compromisos con los derechos humanos y la erradicación de la pobreza. Estas son el Pacto de Estado contra la Pobreza (2007) –promovido por la Coordinadora de ONG para el Desarrollo y aprobado por las formaciones políticas del arco parlamentario para hacer cumplir el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966– y el Plan Nacional de Derechos Humanos –aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros (2008)–, que adopta las recomendaciones de los Estados participantes de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos reunida en Viena en 1993. Ambas iniciativas son reflejo de la adopción de un discurso más cosmopolita por parte del Gobierno socialista.

El Pacto de Estado contra la Pobreza plantea un mandato del desarrollo asumido desde el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para avanzar en la erradicación de la pobreza, apostando por la democracia como condición indispensable del desarrollo y en cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos sobre armonización y alineamiento de la ayuda, en línea con los principios de la Declaración de París, así como de los principios del Consenso Europeo de Desarrollo (CONGDE, 2007).

Siguiendo la misma tónica, el Plan Nacional de Derechos Humanos nace con objeto de continuar los compromisos por la paz, la democracia y la coope-

ración al desarrollo sostenible y desde un enfoque de derechos, así como la promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Entiende el desarrollo en su dimensión social, económica y tecnológica y utiliza un concepto de derechos humanos con referencia a los derechos individuales y sociales de una forma amplia (MAEC, 2008).

Por su parte, el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 –en línea con los avances ya realizados por el II Plan Director 2005-2008 y con la entrada del Gobierno socialista– pone el foco en el impulso de un desarrollo más integral y coherente desde una visión cosmopolita. Así, promueve un “desarrollo humano y sostenible, la erradicación de la pobreza y el ejercicio pleno de los derechos”.

En una línea similar, el discurso del IV Plan Director –de cara al escenario post-2015 y los ODM– articula una comprensión multidimensional del desarrollo, reafirmando los enfoques de desarrollo incorporados en los dos planes directores anteriores que se presentan en el recuadro 5.

Recuadro 5. Enfoques de una política para el desarrollo humano recogidos por el IV Plan Director

- Enfoque de desarrollo humano y de las capacidades. El ser humano en el centro.
- Enfoque basado en derechos humanos: el desarrollo como pleno ejercicio de todos los DDHH.
- Enfoque de género en desarrollo. Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.
- Enfoque de desarrollo sostenible: los derechos presentes y futuros.
- Enfoque de gestión orientada a resultados.
- Enfoque inclusivo.
- Enfoque de proceso. El desarrollo como proceso de aprendizaje.
- Eficacia en el desarrollo, más allá de la eficacia de la ayuda.

Fuente: MAEC (2012).

Además, desde una visión cosmopolita, el IV Plan Director hace referencia a los bienes públicos globales y a dimensiones como la gobernanza democrática, la participación ciudadana, los derechos humanos, la seguridad alimentaria o el crecimiento económico inclusivo. Sin embargo, y en contraposición a esto,

en el IV Plan Director también queda reflejado el carácter economicista de las relaciones con los países en desarrollo, priorizando la vertiente comercial de la política exterior a través de la promoción de la Marca España y de la participación de entidades privadas para la generación de crecimiento y entornos que ayuden a la superación de la crisis en nuestro país.

En el III Plan Director ya se enfatizaba la importancia del crecimiento económico y el capital privado para la promoción del desarrollo como aspectos clave para la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de los más desfavorecidos. De acuerdo con el documento “Cooperación empresarial para el desarrollo”, se concibe a las empresas como “agente clave para la contribución a la creación de empleo decente (...) favoreciendo la capacitación y el fortalecimiento de capacidades a nivel local, así como en todo lo referente a las buenas prácticas de gestión y en la orientación de esta a la obtención de resultados” (MAEC, 2011). Ahora bien, es con el IV Plan Director cuando la cooperación se liga más directamente a la internacionalización de la empresa y la promoción de una imagen. Así, el IV Plan Director sostiene que “la imagen de cualquier país –su ‘marca’– actualmente refleja percepciones vinculadas a una diversidad de factores. Entre estos factores, uno que ha adquirido creciente importancia en los últimos años es la Ayuda Oficial al Desarrollo, pues es un indicador no solo de la solidaridad internacional de su población con los países más pobres del mundo, sino que también es una manera de proyectar ese país en la comunidad internacional, reforzando su credibilidad. La cooperación española trabajará por potenciar las relaciones con otros países en las que confluyan los intereses estratégicos de España con las responsabilidades globales” (MAEC, 2012b: 16).

En este sentido, se observa una clara apuesta por la economía de mercado, el desarrollo del sector privado y la liberalización de la actividad económica para la promoción del desarrollo y la erradicación de la pobreza –con visiones similares a las presentes en el I Plan Director aprobado por el Gobierno popular en 2001–. El discurso de la política de ayuda española, por ende, vuelve a estar fuertemente asociado a objetivos de política exterior y promoción comercial, siguiendo la tendencia internacional en cuanto a la importancia del crecimiento y el papel del sector privado en el desarrollo.

Por otra parte, el nuevo énfasis en la AOD como instrumento para potenciar una imagen país que beneficie a la recuperación económica y el acento puesto en la cooperación económica y financiera nos lleva a entender la cooperación al desarrollo como un instrumento útil para los intereses nacionales, que aparecen ligados, además, a la promoción de la empresa española.

En este sentido, desde las OSC se denuncia que con el IV Plan Director la cooperación española deja de poner en el centro la lucha contra la pobreza y gira su mirada hacia un desarrollo que apuesta por potenciar las relaciones económicas con determinados países según intereses estratégicos de España, por fórmulas de ayuda reembolsable a través del FONPRODE, y por una mayor apertura para la participación empresarial española en el sector de la cooperación al desarrollo internacional (CONGDE, 2012).

En cuanto a las iniciativas relativas a cooperación económica y financiera, en el período de estudio se produce la reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)¹⁶, promovida con el III Plan Director con la finalidad de corregir los errores producidos en la configuración de la ayuda. Fruto de esta reforma se crean dos nuevos instrumentos: el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) que, sin contabilizar como AOD, está ligado a la compra de bienes y servicios españoles; y el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE)¹⁷, fondo de cooperación financiera aprobado por la Ley 36/2010, totalmente desligado de intereses comerciales españoles y cuyas operaciones computan como AOD (Fresnillo y Gómez Olivé, 2011).

En el marco de cooperación para el desarrollo, el FONPRODE, según el Real Decreto 845/2011, está a priori dedicado “exclusivamente a erradicar la pobreza, reducir las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, así como promover la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y el desarrollo humano y sostenible de los países empobrecidos” (BOE, 2011: 68227). En este sentido, es un instrumento desligado de intereses comerciales españoles, que nació con el afán de servir de apoyo a la economía productiva local de los países socios desde una perspectiva de derechos humanos y laborales, medioambientales y de igualdad de género. Refleja, así, una comprensión del desarrollo desde un enfoque multidimensional que atiende al disfrute de los derechos humanos y que incluye, de forma específica, la necesidad de promover la igualdad de género.

Sin embargo, una vez aprobado, “la realidad es que su reglamentación deja demasiadas rendijas abiertas para que se fomente una cooperación al servicio

¹⁶ Hasta 2010 la cooperación española contaba principalmente con dos mecanismos de cooperación financiera: el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD 1976), que incluía múltiples instrumentos, y el Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM 1998). Desde el año 1976 hasta finales de 2010, el FAD se configuró como el instrumento de cooperación financiera por excelencia, siendo su principal herramienta los créditos a países del Sur otorgados en condiciones concesionales y condicionados a que los recursos se destinasen, en parte o totalmente, a la compra de bienes y servicios provistos por empresas españolas. El FAD se concibió, pues, como un instrumento que pretendía unir dos objetivos que, para muchas organizaciones de la sociedad civil, académicos e instituciones internacionales, eran contrapuestos e incluso irreconciliables: la ayuda al desarrollo y la promoción de la internacionalización de la empresa española. Después de décadas de crítica por parte de la sociedad civil, y con la obligación establecida en la Ley Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa (Ley 38/2006, de 7 de diciembre) de presentar a las “Cortes Generales un Proyecto de Ley que regule el FAD”, su reforma fue presentada al Parlamento español el 6 de noviembre de 2009. (Fresnillo y Gómez Olivé, 2011).

¹⁷ El FONPRODE canaliza una parte de las actuaciones de ayuda al desarrollo efectuadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, incluidas las que se realicen en colaboración con los Bancos y Fondos de Desarrollo, y las contribuciones obligatorias a las instituciones financieras internacionales, competencia del Ministerio de Economía y Hacienda, se llevarán a cabo a través de la oportuna partida presupuestaria. FONPRODE sustituye lo que era el FAD Cooperación (desligado de intereses comerciales) parte del FIDE (Fondo para Instituciones Financieras Internacionales y Gestión de Deuda Externa) y el Fondo de Microcréditos (BOE, 2010d).

de las necesidades del capital privado y que los fondos de cooperación puedan acabar beneficiando a grandes empresas multinacionales del Norte en sus inversiones en los países destinatarios, e incluso empresas con antecedentes o causas abiertas por violación de derechos humanos, corrupción, impactos ambientales, etc., especialmente en casos en los que se utilicen intermediarios financieros como fondos de inversión”(Fresnillo y Gómez Olivé, 2011: 47).

El discurso pro igualdad de género: ¿un arma de doble filo?

Una vez analizado el mandato de desarrollo en la política española de cooperación, ¿cómo se incluye la igualdad de género como principio de desarrollo desde una comprensión multidimensional del mismo?

Respecto a la inclusión de la igualdad de género en la política española de cooperación, esta ya se define como principio del desarrollo y como una de las prioridades sectoriales en la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE, 1998). Sin embargo, no es hasta el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 cuando se adopta el denominado “enfoque de género en desarrollo” (enfoque GED), identificando la equidad de género como prioridad horizontal, estableciendo un sector específico de “género y desarrollo”, y atendiendo a la desigualdad de género a lo largo de todas líneas de acción propuestas (MAEC, 2005). A diferencia del enfoque del I Plan Director, no se trata solo de que mujeres y hombres tengan las mismas oportunidades, sino de que también cuenten con los mismos derechos, libertades, alternativas y responsabilidades. En este sentido, en el discurso se pasa de promover la igualdad de oportunidades a impulsar la promoción de la equidad de género, comprendida esta como un requisito para el desarrollo y la paz. Asimismo, el foco no se dirige de forma exclusiva a la discriminación de las mujeres, sino a las desigualdades estructurales de género.

En la misma línea, la “Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española” asume como objetivo general la promoción del pleno ejercicio de los derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres como forma directa de incidir en la reducción de la pobreza (MAEC, 2007a). Para ello, considera central potenciar la institucionalización del enfoque de género, trabajar el *mainstreaming* de género en las otras prioridades horizontales y promover el pleno ejercicio por parte de las mujeres de sus derechos económicos, sociales, sexuales y reproductivos, civiles, políticos y culturales. Se pone el foco en la igualdad formal, la igualdad real, la participación política de las mujeres y su empoderamiento.

Observamos, por el contrario, que en el Pacto de Estado contra la Pobreza de 2007 y en el Plan Nacional de Derechos Humanos de 2008 los contenidos de género avanzados en materia de cooperación al desarrollo se incluyen de forma vaga e imprecisa y siempre atendiendo a la normativa internacional y nacional. Así, el Pacto de Estado contra la Pobreza incluye una referencia al enfoque de género en sus orientaciones tan solo al señalar la necesidad de “canalizar los fondos hacia quienes más los necesitan: las poblaciones empobrecidas, dando prioridad a las necesidades sociales básicas, la educación, la salud, la salud

demográfica y reproductiva, el acceso al agua potable y saneamiento básico, y aquellos programas cuyo único interés y objetivo directo sea erradicar la pobreza, incluyendo la perspectiva de género como aspecto capital en el desarrollo de las comunidades” (CONGDE, 2007: 3). El Plan Nacional de Derechos Humanos, por su parte, desarrolla todo un plan de medidas para la promoción de la igualdad de género y no discriminación con atención específica a la lucha contra la violencia de género en el ámbito nacional. Sin embargo, no se especifican medidas a tomar en consideración en su acción exterior, por lo que no deja claro cómo se abordarán las dimensiones de género incorporadas.

En el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012), sin embargo, se mantiene la estrategia empleada en el anterior plan y se incide en la necesidad de seguir avanzando en la promoción del *mainstreaming* de género y en el empoderamiento de las mujeres para contribuir a una igualdad real. En este momento, el “enfoque GED” aparece reforzado en su parte operativa con los contenidos de la eficacia de la ayuda en consonancia con los principios operativos de la Declaración de París, recuperando además el enfoque de derechos humanos de las mujeres como la mejor forma para luchar contra la pobreza (MAEC, 2009)¹⁸.

Respecto al último Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016), identifica entre sus ocho orientaciones generales una específica –la número 5– centrada en “promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género”. En concreto, el Plan reconoce que “la crisis económica tiene un impacto especialmente negativo para las mujeres, en términos de acceso efectivo a recursos y a derechos fundamentales” y “la feminización de la pobreza y la discriminación contra las mujeres sigue siendo universal e incuestionable” (MAEC, 2012b: 26). Para avanzar en materia de igualdad, propone impulsar la transversalización del “enfoque GED” y define tres niveles de actuación: líneas para la igualdad formal, líneas para la igualdad real y acciones específicas para el empoderamiento de las mujeres.

Por una parte, las líneas para la igualdad formal persiguen la adecuación de los marcos normativos para avanzar en el cumplimiento de los derechos económicos, laborales, sociales y culturales de las mujeres, así como en materia de derechos sexuales y reproductivos y políticos. Por otra, las líneas para la igualdad real promueven el fortalecimiento de la gobernabilidad y la integración de procesos regionales. Por último, las acciones específicas para el empoderamiento priorizan el fortalecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres de la sociedad civil y establecen líneas específicas para paliar todas las

¹⁸ En cuanto a los avances y retos de la cooperación española en materia de género en este período, se llevó a cabo la “Evaluación Intermedia del III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012)”, finalizada en 2011 y publicada en 2012. Esta puso de relieve la intensa articulación en el campo de la investigación y estudios sobre género y desarrollo, así como la puesta en marcha de formación específica sobre igualdad de género (MAEC, 2012a). Sin embargo, no se recogió ningún resultado más ni recomendaciones específicas sobre igualdad de género, existiendo, a este respecto, poca información para alimentar el aprendizaje, mejorar la acción pública y rendir cuentas.

formas de violencia y discriminación contra las mujeres y las niñas. Entre las acciones específicas destacan aquellas orientadas a paliar la “discriminación y vulnerabilidad de las mujeres en la economía y el trabajo, especialmente en lo referente a la economía de los cuidados, la situación de las trabajadoras del hogar, la economía informal y las mujeres en las áreas rurales” (MAEC, 2012b: 27).

No obstante, a pesar de este importante reconocimiento de la igualdad de género como contenido clave de la cooperación española, las mujeres también son consideradas –desde un enfoque de la eficiencia– como agente clave para generar crecimiento económico con su participación activa en el mercado laboral formal. Así, se propone propiciar que “los sectores más empobrecidos, especialmente las mujeres, se integren más intensamente en las actividades generadoras de renta y riqueza” (MAEC, 2012b: 23). En este sentido, como académicas y activistas feministas ponen sobre la mesa, hay que vigilar que el discurso pro igualdad de género no se convierta en un arma de doble filo que lleve a potenciar los múltiples roles de las mujeres y niñas en tanto que agentes clave para el crecimiento económico y se genere, de este modo, una sobrecarga laboral en las mismas. Esta práctica implicaría, además, sacar de la población objetivo a los hombres y niños, que tienen un papel central en el avance hacia la igualdad de género. No hay que olvidar que el problema de la desigualdad de género se enraiza en relaciones de poder desiguales entre mujeres y hombres.

2.2.2. El riesgo de unas relaciones de cooperación marcadas por los intereses empresariales y lejanas a la promoción de la igualdad

El peligroso vínculo, mencionado con anterioridad, entre las necesidades del capital privado y los fondos de cooperación aparece también como un tema crítico cuando se estudian las relaciones comerciales promovidas en los documentos analizados. En todos ellos, el comercio se reconoce como motor del crecimiento económico y desarrollo al tiempo que como un elemento clave para la erradicación de la pobreza. La cuestión es qué tipo de relaciones comerciales se promueven, si estas atienden a las necesidades de los países del Sur, respetan los derechos humanos y promueven la igualdad de género o, si por el contrario, estas relaciones favorecen principalmente a las empresas españolas y se alejan de los objetivos que le son propios a la cooperación.

A grandes rasgos, en cooperación internacional no existe un mandato expreso sobre las relaciones comerciales. En cambio, sí se observan tendencias clave en los últimos años que revelan el creciente peso del sector privado empresarial y llaman la atención sobre el renovado papel que pueden tener los intercambios comerciales en este nuevo contexto. Ya desde la Ley 23/1998 el sector privado se reconoce como agente de las políticas de cooperación con el fin de aumentar y fortalecer los resultados de desarrollo. El mismo reconocimiento existe en el III Plan Director, si bien, en estos momentos de inicio de la crisis internacional, se le dedica un apartado completo a la incorporación del sector privado empresarial como aliado en la promoción del desarrollo humano. El IV

Plan Director, por su parte, considera también al sector empresarial como un “actor indispensable para alcanzar un desarrollo sostenible e inclusivo” (MAEC, 2012b: 21) y pone especial énfasis en la colaboración entre este sector y el resto de los actores del sistema. En la misma dirección y en línea con la apuesta por la Marca España, propone, además, “incidir en los procesos de internacionalización de las empresas españolas en nuestros países socios, para que estas encuentren los incentivos y los apoyos necesarios para actuar responsablemente y contribuir a los ODM y, en definitiva, a la defensa y protección de los derechos humanos” (MAEC, 2012b: 47). En este sentido, más allá del papel que la empresa pueda tener en promover el desarrollo de países del Sur, existe una clara apuesta por la internacionalización de la empresa, si bien –en el discurso– esta se liga con el impulso de los ODM y la defensa de los derechos humanos.

En este sentido, la fuerza que ha tomado el sector empresarial y el apoyo a la iniciativa Marca España en los últimos años ponen de manifiesto que la inversión en bienestar social y bienes públicos –impulsada con los Gobiernos socialistas desde un paradigma cosmopolita– se ha ido convirtiendo en un elemento marginal a favor de la proyección internacional y de la imagen país en el nuevo contexto mundial de las relaciones internacionales en los ámbitos político y económico.

Como señala Fresnillo, las relaciones comerciales parecen presentarse como las únicas capaces de promover el desarrollo y el crecimiento económico de los países destinatarios de los fondos. Al mismo tiempo, en el escenario de crisis, la cooperación se convierte en una vía para apoyar los procesos de internacionalización de la empresa española con el fin de acceder a nuevos mercados y suplir, así, la falta de demanda en el mercado nacional (Fresnillo, 2011). No está claro, sin embargo, cómo asegurar que las acciones empresariales respeten los derechos humanos y promuevan un desarrollo pro equidad de género de forma efectiva.

Si se dirige la mirada de forma específica a las iniciativas relativas a la reforma de la cooperación económica y financiera promovidas con el III Plan Director, el FONPRODE nace como un instrumento para gestionar recursos de AOD reembolsable y totalmente desligado de intereses comerciales españoles. En efecto, el FONPRODE ya no habla de ayuda ligada, sino de modelos más sofisticados donde asoma un componente técnico de la instrumentalización de la cooperación española. Ahora bien, estos fondos están participados por diversos actores privados o públicos que gestionan inversiones en el sector privado con elevados niveles de rentabilidad (Fresnillo, 2011).

Si ya con la ayuda ligada la empresa privada había jugado un importante papel en la ejecución de proyectos de desarrollo desde hace décadas, con el FONPRODE la empresa toma protagonismo como receptora de AOD reembolsable. A este respecto, sería recomendable hacer un seguimiento del tipo de relaciones que se promueven y se establecen en la práctica con los países del Sur, dado el escepticismo existente sobre la transferencia de recursos de AOD a través de este tipo de vehículos de inversión (Fresnillo, 2011).

En materia específica de igualdad de género, el FONPRODE reconoce la igualdad de género como una de sus finalidades junto con la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, la defensa de los derechos humanos y la promoción del desarrollo humano y sostenible en los países empobrecidos (BOE, 2010d). Además, establece que los créditos, préstamos y líneas de financiación del FONPRODE –cuya orientación es promover el tejido productivo endógeno de los países del Sur– han de atender “específicamente a las necesidades financieras de las iniciativas empresariales de las mujeres en los países beneficiarios” (BOE, 2010d: 4). Igualmente, se definen como operaciones financiables las aportaciones a fondos constituidos en instituciones financieras internacionales de desarrollo que estén destinados a género y a fondos dirigidos a evaluar el impacto en este sector.

Por otra parte, entre los principios de actuación del FONPRODE se señala la necesidad de coherencia con la agenda internacional en materia de desarrollo, destacando aquellos compromisos vinculados a la discriminación por razón de género. En esta línea, se indica que se requerirán estudios de impacto de género en la adjudicación de determinadas actuaciones no especificadas (BOE, 2010d). Esta apuesta por la igualdad de género revela avances en esta materia, así como la necesidad de hacer un seguimiento sobre si, en efecto, se está promoviendo que el FONPRODE no contribuya a seguir reproduciendo la desigualdad de género allá donde sea utilizado, sino que potencie mejoras en esta dirección.

Empero, más allá de esta inclusión del género en el FONPRODE, no existe ninguna otra referencia a las desigualdades de género respecto a las relaciones comerciales impulsadas. Por el contrario, las relaciones que se promueven responden –*grosso modo*– a intereses de las empresas españolas de apertura a mercados, asumiéndose que el libre mercado tendrá un impacto directo sobre la mejora de los países socios. No se consideran, sin embargo, las desiguales relaciones de poder existentes, que han generado tradicionalmente efectos positivos para los países del Norte –sus empresas, en concreto– en detrimento de los países del Sur. A la vez, tampoco se reconoce que las relaciones comerciales tienden a tener efectos sociales diferenciados, entre otras variables, por el género. Aunque se habla de establecer incentivos y apoyos para el cumplimiento de los ODM y los derechos humanos, queda por ver su concreción en acciones específicas y hasta qué punto estas atienden a las desigualdades estructurales de género. En este último ámbito, resulta clave hacer una vigilancia especial, puesto que las empresas tienden a aprovecharse de estas desigualdades para sacar mayor beneficio económico y rentabilidad.

2.2.3. El compromiso con la igualdad de género en la encrucijada

A grandes rasgos, la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género se reconoce como uno de los objetivos fundamentales de la cooperación española, centrándose en la feminización de la pobreza, la discriminación

contra las mujeres y la transversalización del enfoque de género. Sin embargo, como hemos visto, su peso es mucho más fuerte cuando se examina el mandato de desarrollo que cuando se analiza el tipo de relaciones comerciales promovidas, lo cual refleja inconsistencias internas dentro de la propia política.

Estas inconsistencias, junto con el rol que está tomando el sector privado, la débil institucionalización del género en la cooperación española y la gran sensibilidad política de esta temática, puede provocar que el discurso se evapore en la implementación de acciones específicas. Este efecto, además, puede ser aún mayor con un Gobierno que no considera la igualdad de género como un contenido central de su política¹⁹ y que ha seguido acentuando la caída de la AOD iniciada en la última legislatura socialista. De hecho, según datos preliminares del CAD, la AOD española cayó un 50% en 2012 en relación a 2011 y constituyó el 0,15% de PIB frente al 0,7% reclamado internacionalmente.

Reflejo de la escasa centralidad de la igualdad de género en la cooperación española en la presente legislatura es la pérdida de ubicación de los contenidos de género en el organigrama de la AECID. De hecho, con la reforma del Estatuto de la AECID en 2012, la Dirección de Cooperación Sectorial, de Género y ONGD pasa a denominarse Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera. Asimismo, se suprime el Departamento de Cooperación Sectorial y de Género y este pasa a denominarse exclusivamente Departamento de Cooperación Sectorial (BOE, 2012). Si bien continúa la Unidad de Género –dependiente del Departamento de Cooperación Sectorial de esta Dirección–, la nueva denominación revela un cambio formal en la posición de los contenidos de género en relación a los temas prioritarios en cooperación.

Por otra parte, en cuanto al presupuesto dirigido a cuestiones de género, como puede verse en el gráfico 1, en el período analizado se observa una caída de los fondos destinados tanto a programas de salud sexual y reproductiva como a organizaciones e instituciones de igualdad en relación al total de la AOD²⁰. Independientemente del recorte general de la AOD en este período, la ayuda destinada a salud sexual y reproductiva ha pasado de conformar un 3,14% del total de la AOD en 2008 a un 2,08% en 2011²¹. Mayor caída se observa en la AOD dirigida a organizaciones e instituciones de igualdad, que en 2008 reci-

¹⁹ El artículo “España también recorta en igualdad” recoge los principales recortes que se están realizando a escala estatal en materia de igualdad de género, revisando cómo afecta esto a las maquinarias de igualdad y cuáles son los principales retrocesos legislativos. Tal y como se expone en el mismo, según diversas organizaciones sociales y feministas, el Estado español estaría vulnerado con esta actuación todo principio de equidad y justicia social suscrito tanto en su Constitución y legislación nacional como en los acuerdos internacionales firmados. Puede consultarse este artículo en: <http://www.diarioatlantida.com/igualdad/espana-tambien-recorta-en-igualdad>

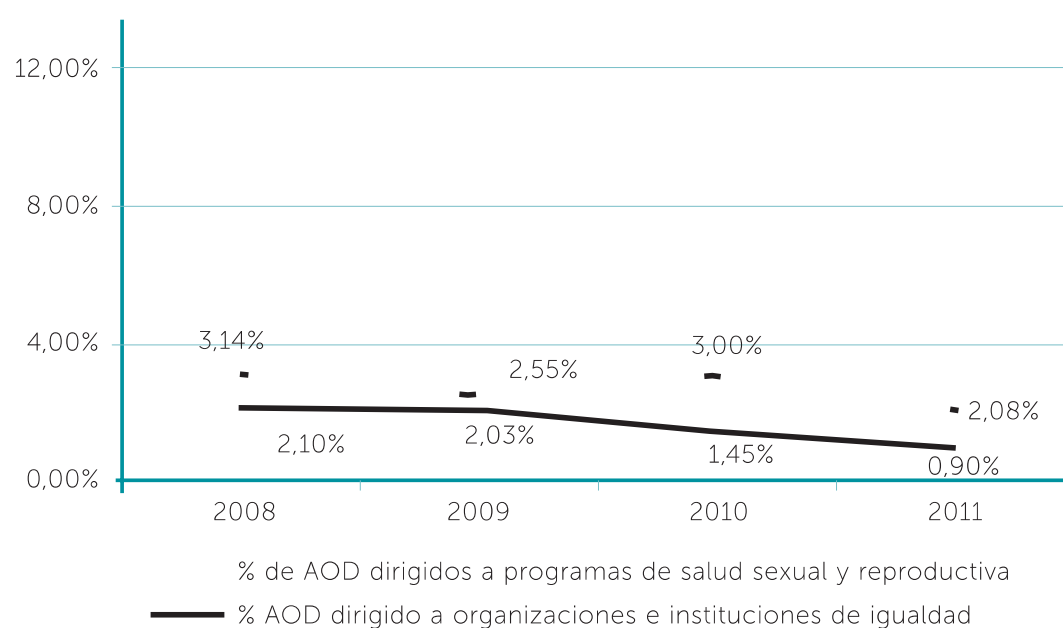
²⁰ Se han seleccionado este sector y subsector del CAD dada su vinculación a los contenidos de género y la debilidad del “marcador de género” en tanto que se elabora con la información proporcionada por los Estados sobre la inclusión de género en su AOD.

²¹ Los datos sobre AOD española por sectores y subsectores solo están disponibles hasta 2011. No existe información específica al respecto ni de la ayuda ejecutada en 2012 ni de los compromisos para 2013.

bían el 2,10% del total de la AOD y en 2011 el 0,90%. Así, en términos relativos, se ha recortado aproximadamente un tercio de los fondos destinados a salud sexual y reproductiva y más de la mitad de la ayuda dirigida a organizaciones e instituciones de mujeres.

En línea con estos recortes, el cierre de la oficina ONU Mujeres en el Estado español a finales de 2012 y la no financiación de la Red de Mujeres Africanas y Españolas –donde participaban unas 1.500 personas y organizaciones de España y más de 50 países africanos– reflejan también esta menor apuesta por un sector estratégico como la igualdad de género para el desarrollo.

Gráfico 1. AOD española dirigida a programas de salud sexual y reproductiva y a organizaciones e instituciones de igualdad. Porcentaje sobre total de AOD española, 2008-2011.



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del CAD.

Los recortes en materia de género pueden poner en peligro la implementación eficaz de las directrices de género para la programación operativa elaborada desde la Unidad de Género de la AECID, así como del conjunto de herramientas y listas de chequeo definidas por esta misma unidad para seguir avanzando en la transversalización del enfoque de género en los marcos de asociación país, en sectores específicos y en el trabajo con las ONGD. En concreto, la caída de fondos destinados a género supone un limitante para establecer y mantener estructuras y mecanismos de gestión que faciliten una incorporación efectiva de los contenidos de género en la gestión, seguimiento y evaluación de la ayuda española, así como una mayor coordinación de actores y actoras en materia de género y desarrollo.

Por otra parte, la reducción de AOD dirigida a instituciones y organizaciones de mujeres tiene una implicación significativa para el avance hacia la construcción de una agenda de cooperación que incluya los contenidos críticos de género. Como señala Kabeer, resulta fundamental apoyar la agencia transformadora de las mujeres, lo que supone aumentar la capacidad de las mujeres para

“preguntar, analizar y actuar sobre las estructuras patriarcales que constriñen sus vidas” (Kabeer, 2005: 15). Asimismo, hay que destacar que la incorporación de contenidos de género sin incluir las voces de las mujeres conduce a una descontextualización de las políticas, limitando significativamente las iniciativas destinadas específicamente a la igualdad de género, lo cual es perjudicial para los intereses de las mujeres en los países en donde la segregación extrema de género requiere que estas cuestiones sean abordadas de forma específica (Mukhopadhyay, 2007).

En este escenario, como diversos actores y actoras nacionales e internacionales señalan, los recortes y estrictos programas de austeridad están poniendo en riesgo las acciones de cooperación y las perspectivas de avanzar en materia de desarrollo humano (PNUD, 2013; y CONGDE, 2012). Sin embargo, “no se trata únicamente de recortes y ajustes, que es lo que podemos ver en la superficie, sino de un cambio de modelo social en Europa que amenaza con dar al traste con derechos y logros sociales alcanzados y consolidados durante décadas” (Atienza y Hernández, 2012). En este sentido, el compromiso con la igualdad de género se encuentra en la actualidad altamente amenazado, más cuando en otros sectores ya se están tomando decisiones con fuertes impactos en los derechos y las vidas de las mujeres. Este es el caso de la reforma de la ley del aborto, así como de los recortes en materia de la ley de dependencia y en materia de salud pública, que tienen un impacto mayor sobre la población femenina en tanto que responsable tradicional de los cuidados.

Recuadro 6. La cooperación española en Perú: la institucionalización del género en el desarrollo y la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) como medida para asegurar unas relaciones comerciales responsables

Perú es uno de los receptores tradicionales de ayuda oficial al desarrollo española, aunque esta se ha visto reducida como resultado del descenso de la AOD española, continúa siendo uno de los principales receptores de la misma. La cooperación española en Perú ha estado marcada en los últimos años por el Documento de Estrategia País (DEP) 2005-2008 (AECID Perú, 2005) y el recién aprobado Marco de Asociación País (MAP) entre Perú y España en materia de cooperación internacional para el desarrollo 2013-2016 (AECID Perú, 2013).

Ambos documentos reflejan una apuesta por el desarrollo humano y sostenible y consideran que, en este aspecto, la acción exterior española ha de basarse en el enfoque de derechos humanos. Ahora bien, en línea con los últimos dos planes directores de la cooperación española, el sector privado empresarial gana peso en la promoción del desarrollo en el caso concreto del Perú, ante la caída de la AOD y el reconocimiento de su papel en la transferencia de innovación tecnológica y científica. A este respecto, se subraya la necesidad de “transitar hacia un nuevo ciclo basado en un modelo de cooperación al desarrollo que incorpore un conjunto amplio de actores, flujos financieros e instrumentos a favor del desarrollo (sector privado e inversión, sociedad civil, instrumentos multi-donante, alianzas público privadas, cooperación Sur-Sur y triangular, cooperación delegada, etc.)” (AECID Perú, 2013: 6).

De forma específica, se promueve una mayor apertura para la participación empresarial española en el sector de la cooperación al desarrollo internacional y se subraya la necesidad de “articular una narrativa del desarrollo con el sector privado y generar convergencias” (AECID Perú, 2013: 46). Además, existe una apuesta por potenciar las relaciones económicas en sectores estratégicos del Perú a través de la transferencia de conocimientos y especialización, así como de fórmulas de ayuda reembolsable a través del FONPRODE como principal instrumento. De hecho, el FONPRODE se presenta como una de las modalidades de ayuda prioritaria dotada de presupuesto y con entidad financiera gestora asignada, aunque este fondo no ha sido requerido, hasta la fecha, por los agentes de desarrollo del Perú.

En relación con el respeto a los derechos humanos en las relaciones comerciales con Perú, el MAP insiste en fomentar la responsabilidad social empresarial de los agentes privados a través del intercambio de experiencias en esta dirección (AECID Perú, 2013). Sin embargo, de este modo se delega la responsabilidad de forma directa en la propia empresa, más allá de establecer mecanismos públicos para asegurar que con los fondos concedidos al sector privado no se vulneran los derechos humanos.

En materia específica de género, tanto en el DEP como en el MAP, la igualdad se define como un contenido central para promover el desarrollo. Concretamente en el MAP, la igualdad de género se identifica también como una prioridad transversal –junto con la sostenibilidad ambiental y la interculturalidad– en tanto que es uno de los objetivos de desarrollo fundamentales de la política española de cooperación. Ahora bien, en sus siete resultados de desarrollo, el relativo a género se vincula exclusivamente con la reducción de la “violencia de género en sus diferentes expresiones”, donde se centra gran parte del contenido de género tal y como aparece expreso en el marco de resultados.

En cuanto a los mecanismos, acciones y recursos disponibles para avanzar en la incorporación del enfoque de género en las acciones de la cooperación española, se observa que, en el caso de Perú, existe cierto grado de institucionalización de los contenidos de género al contar con responsables de género, formación de género a la plantilla, herramientas para incorporar la perspectiva de género en el ciclo de las acciones, un programa específico de género y presupuesto concreto para acciones de igualdad de género. A diferencia de otros países en los que trabaja la cooperación española, no existe Unidad de Género ni Mesa de Trabajo de Género de la cooperación española. No obstante, sí cuentan con una responsable de programa y una responsable de proyecto especialistas en género cuyo mandato fundamental es la transversalización del enfoque de género. Sin embargo, dada la amplitud de tareas ligadas a la transversalización y la magnitud de la cooperación española en Perú, el personal especializado para incorporar efectivamente un enfoque de género en los ejercicios de planificación resulta insuficiente.

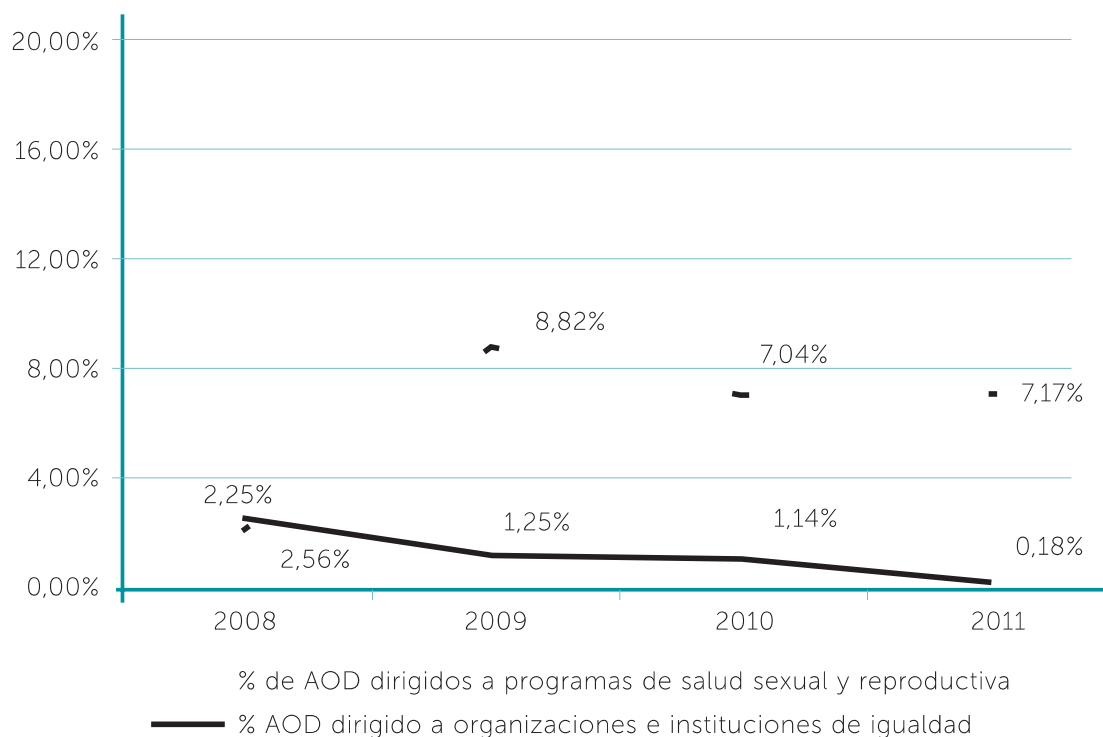
También en relación con su mandato de transversalización, en el recién aprobado Marco de Asociación se ha puesto el foco en la promoción de un lenguaje inclusivo y en la inclusión del enfoque de género en el diagnóstico y las líneas de base. A la par, se ha puesto énfasis en la desagregación de datos por sexo, la incorporación de indicadores de género y la existencia de fuentes de verificación específicas. En este sentido, se están realizando esfuerzos para hacer operativos, en el marco de planificación país, los contenidos de género.

También en relación con su mandato de transversalización, en el recién aprobado Marco de Asociación se ha puesto el foco en la promoción de un lenguaje inclusivo y en la inclusión del enfoque de género en el diagnóstico y las líneas de base. A la par, se ha puesto énfasis en la desagregación de datos por sexo, la incorporación de indicadores de género y la existencia de fuentes de verificación específicas. En este sentido, se están realizando esfuerzos para hacer operativos, en el marco de planificación país, los contenidos de género.

De forma más específica, vinculados a los esfuerzos impulsados desde el Plan de Actuación Sectorial de Género y Desarrollo (MAEC, 2007b), la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de Perú cuenta desde 2007 con el Programa Género y Desarrollo en el marco del Programa de Cooperación Hispano-Peruana. La finalidad de este programa es contribuir al logro de la igualdad de género a través de medidas de acción concretas que promuevan la igualdad formal y real, de derechos, libertades, oportunidades, alternativas y responsabilidades para los hombres y las mujeres.

En resumen, se observa cierto grado de institucionalización de las cuestiones de género en la política de cooperación del Estado español en Perú. No obstante, aparte de la ya subrayada falta de personal para avanzar en esta dirección, se hace necesario también ligar un presupuesto efectivo para género sin que su porcentaje relativo se vea reducido en épocas de crisis. Como puede verse en el siguiente gráfico, el porcentaje de AOD dirigido a programas de salud sexual y reproductiva en Perú refleja un aumento desde 2008. Ahora bien, llama la atención la caída sostenida de la AOD destinada a organizaciones e instituciones pro igualdad de género, que pasa de recibir el 2,56% de la AOD total en 2008 a solo un 0,18% en 2011.

Gráfico 2. AOD española dirigida a programas de salud sexual y reproductiva y a organizaciones e instituciones de igualdad en Perú. Porcentaje sobre total de AOD española, 2008-2011.



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del CAD.

2.3. La igualdad de género en la política de internacionalización de la empresa española

En los últimos años, ligado a todo un discurso de recuperación de la economía española, la internacionalización de la empresa española ha ido ganando peso como línea política del Gobierno español. En efecto, hemos asistido en las últimas dos décadas a una expansión sustancial de la inversión española en el extranjero²² –vinculada al propio proceso de la globalización– y esta se ha concebido como una ventana de oportunidad para salir de la crisis. Así, durante los dos Gobiernos socialistas, aunque especialmente en la última legislatura, se llevó a cabo una definición de medidas urgentes para el impulso de la internacionalización (BOE, 2011), la reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española (BOE, 2010a), la creación del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) (BOE, 2010a y 2010b), así como la reglamentación del funcionamiento y actividades del Fondo para Inversiones en el Exterior (FLEX) y el Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME) (BOE, 2010c y 2006). Junto a todo ello, también han jugado y continúan jugando un papel central en la internacionalización de la empresa española las Líneas del Instituto de Crédito Oficial (ICO)²³ –iniciadas en 2002 y que se han renovado de manera interrumpida desde 2006–; la Póliza de Seguro de Inversiones, gestionada por la Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación²⁴ (CESCE), cuyas condiciones generales de funcionamiento se aprueban en 2006 (CESCE, 2006a y 2006b); y los programas de conversión de deuda por inversiones. Por otra parte, la entrada del Partido Popular al Gobierno, a finales de 2011, reforzó la apuesta por esta línea de política, que ocupa un lugar central en los discursos relativos a la acción exterior de gran parte del actual Gobierno. Reflejo de ello es la relevancia que ha tomado el proyecto Marca España a través de la creación del Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España (BOE, 2012) y otras acciones ligadas a esta iniciativa que persiguen reforzar el trabajo de las

²² Reflejo de este incremento de la inversión española en el extranjero es que más del 60% del volumen de negocio del IBEX 35 está fuera de España, alcanzando ese porcentaje el 90% en algunos casos. Además, la inversión directa se sitúa alrededor de 477.000 millones de euros, las de cartera en 325.000 millones y otras en 398.000 millones, lo que constituye un total de inversión española en el extranjero de 1.200 millones de euros (Escuela Diplomática, 2012: 81).

²³ El ICO es un banco público con forma jurídica de entidad pública empresarial adscrito al Ministerio de Economía y Competitividad a través de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa. Tiene naturaleza jurídica de entidad de crédito y la consideración de Agencia Financiera del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines.

²⁴ La CESCE, constituida por Ley en 1970, es una compañía de capital mixto en la que el Estado cuenta con la mayoría y en la que participan las principales entidades financieras españolas, así como algunas compañías privadas de seguros. CESCE cuenta, desde su constitución, con el mandato legal de gestionar el Seguro de Crédito a la Exportación por cuenta del Estado, una herramienta de apoyo oficial a la internacionalización de las empresas españolas que les ha permitido contar, a lo largo de cuarenta años, con los instrumentos necesarios para posibilitar la financiación de su expansión comercial e inversora.

instituciones públicas españolas en pro de la competitividad económica y la promoción exterior de las empresas españolas.

En línea con el presente capítulo relativo a la coherencia vertical, el análisis de esta política de internacionalización de la empresa española requiere que se aborde cuán coherente es esta con la incorporación de un enfoque transformador de género reclamado desde la sociedad civil. En este sentido, a continuación se presentan las medidas de promoción de la internacionalización impulsadas durante el Gobierno socialista y la promoción de la Marca España del Gobierno popular. Asimismo, tomando estas diferentes iniciativas como referencia, se analiza si existe una atención al desarrollo humano y al disfrute de derechos humanos por parte de mujeres y varones; si se reconoce la interdependencia entre personas y la centralidad de la reproducción y el mantenimiento de la vida en las relaciones comerciales promovidas; si se promueven modelos de inversión que tengan en cuenta los posibles impactos de género; si se establecen propuestas específicas de acción en esta dirección; y si existen estructuras y recursos específicos para ello. De forma posterior, y a través del estudio de caso de Perú, se analiza en qué medida se incluye una atención a la desigualdad de género en la definición de la política de internacionalización con este país, así como si existen acciones específicas y medios para promover la igualdad. Todo ello también desde una perspectiva de coherencia vertical, con la finalidad de valorar hasta qué punto los discursos sobre igualdad de género se evaporan o no en la práctica.

2.3.1. Refuerzo de las medidas para la promoción de la internacionalización con escasa atención a los contenidos de género

En el contexto de la globalización, hemos asistido, en las últimas décadas, a un aumento sustancial del grado de apertura de la economía española al contexto internacional marcado por un modelo de comercio e inversión internacional crecientemente competitivo. En este escenario, el Gobierno español ha estado impulsando en los últimos años medidas para mejorar la internacionalización empresarial ante el incremento de los servicios solicitados por las empresas en esta dirección. Por una parte, entre 2006 y 2010, el Gobierno socialista promovió la regulación de actividades y de funcionamiento del Fondo para Inversiones en el Exterior (FIEX) y del Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de la Pequeña y Mediana empresa (FONPYME), ambos creados en la década de los noventa (BOE, 2010c y BOE, 2006). En esta misma línea y ante la necesidad de un nuevo Proyecto de Ley del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)²⁵ –por los motivos ya explicados–, el Gobierno introdujo, en 2010, cambios en el sistema de apoyo a la internacionalización de la empresa española (BOE,

²⁵ El Fondo de Ayuda al Desarrollo –creado por Real Decreto-Ley 16/1976, de 24 de agosto, sobre medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior– nació con el objetivo de instrumentar un mecanismo financiero que posibilitaba la exportación de bienes y servicios españoles con carácter concesional dentro del marco multilateral prevalente en su momento. La principal crítica a los mismos se vinculaba con computar estos créditos como ayuda oficial al desarrollo cuando constituían herramientas para la internacionalización de la empresa española.

2010a) y creó el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) (BOE, 2010a y 2010b). En 2011, además, se promovió la reforma del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) (BOE, 2011), ahora denominado ICEX España Exportación e Inversiones. En estos años, también tuvieron y siguen teniendo un rol central como instrumentos para la internacionalización de la empresa las Líneas ICO y la Póliza de Seguro de Inversiones así como el Programa de Conversión de Deuda por Inversiones.

En cuanto al Fondo para Inversiones en el Exterior (FIEEX) y al Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME) –ambos gestionados por la Compañía Española de Financiación del Desarrollo, COFIDES S.A.²⁶–, su impulso supone la promoción de la internacionalización de la empresa española a través de inversiones temporales y minoritarias en empresas situadas en el exterior, y mediante participaciones en los fondos propios de dichas empresas y a través de otros instrumentos financieros participativos²⁷ (BOE, 2006; y BOE, 2010c).

Por su parte, la reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española trae consigo la modificación del marco normativo para canalizar las políticas de internacionalización de la empresa, por un lado, y los fondos de ayuda al desarrollo, por otro. Así, las políticas de internacionalización de la empresa se vinculan al FIEM, responsabilidad del entonces Ministerio de Industria, Turismo y Comercio –en la actualidad, Ministerio de Economía y Competitividad– y el FONPRODE al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC). De este modo, “se logra una especialización y adecuación de cada instrumento a sus fines específicos” (BOE, 2010a: 56972).

De esta forma, de acuerdo con la reforma, el FIEM se concibe como un instrumento que ofrece una respuesta más adaptada al entorno internacional actual y que sienta las bases para mejorar la competitividad de las empresas españolas, especialmente de las pequeñas y medianas empresas (PYME). Su objetivo es promover las operaciones de exportación de las empresas españolas y la inversión española directa en el exterior (BOE, 2010a).

Respecto a las reformas del ICEX, en el año 2011 pasó de ser un ente público de carácter administrativo a una entidad pública empresarial. La finalidad de esta reforma fue impulsar un liderazgo cooperativo entre los múltiples actores

²⁶ La Compañía Española de Financiación del Desarrollo, COFIDES, es una sociedad mercantil estatal creada en 1988 cuyo objeto es facilitar financiación, a medio y largo plazo, a proyectos privados viables de inversión en el exterior en los que exista interés español, para contribuir, con criterios de rentabilidad, tanto al desarrollo de los países receptores de las inversiones como a la internacionalización de las empresas españolas (extraído de la web de COFIDES).

²⁷ Las aportaciones realizadas a cargo del FIEEX se realizan siempre en régimen de cofinanciación, a iniciativa de la empresa promotora del proyecto y de manera que esta participe igualmente en la financiación de la empresa extranjera receptora de la inversión realizada por cuenta del Fondo. En cuanto al FONPYME, las aportaciones realizadas a cargo del mismo pueden tomar la forma de participaciones en capital u otros instrumentos participativos (BOE, 2006 y 2010c).

que componen el sistema institucional de apoyo a la internacionalización, así como aglutinar esfuerzos y lograr una gestión eficiente y eficaz de los recursos públicos destinados a la internacionalización empresarial. Con ello, se quiso potenciar la capacidad de actuación y financiación del ICEX en relación a las PYME, sus principales clientes (BOE, 2011).

Por otra parte, las Líneas ICO constituyen líneas de financiación en las que el ICO actúa a través de las entidades de crédito. Esto es, concede los fondos con la intermediación de dichas entidades financieras²⁸. El ICO cuenta con una amplia gama de opciones de financiación a las inversiones exteriores, entre las que destacan: líneas de crédito ICO para la internacionalización de empresas españolas, la Línea ICO Garantía SGR 2012 y la Sublínea ICO Exportadores Corto Plazo 2013. La Línea de crédito ICO para la internacionalización de empresas españolas tiene como objeto apoyar la inversión de empresas españolas en el exterior mediante la concesión de préstamos. La Línea ICO Garantía SGR 2012 (tramo internacionalización) persigue promover que autónomos y PYMES puedan acceder a la financiación que solicitan mejorando la calidad de sus operaciones mediante el aval de una Sociedad de Garantía Recíproca (SGR). Otros tipos de financiación para inversiones españolas en el exterior que ofrece el ICO son: Fondo FOND-ICOpyme, avales, financiación corporativa y financiación estructurada²⁹. En línea con el énfasis en la internacionalización, cabe señalar que, en abril de 2013, el ICO y el ICEX firmaron un convenio de colaboración con el fin de cooperar aún más estrechamente en el impulso y fomento de la expansión de la empresa española en el exterior, en especial en relación a las PYME³⁰.

Asimismo, la Póliza de Seguro de Inversiones tiene como objetivo favorecer la internacionalización de las empresas españolas cubriendo los riesgos políticos derivados de la inversión de las empresas españolas en el exterior³¹.

²⁸ Para la distribución de estos productos, el ICO actúa en colaboración con las entidades de crédito adheridas. De esta forma, el Instituto aporta los fondos y las entidades son las encargadas de la tramitación, estudio y aprobación de las operaciones en las condiciones establecidas por el ICO. El riesgo de las operaciones es asumido por las entidades de crédito.

²⁹ Puede encontrarse más información sobre cada uno de estos fondos en el siguiente enlace de la Secretaría de Estado de Comercio: <http://www.comercio.mineco.gob.es/es-ES/inversiones-exteriores/instrumentos-apoyo-inversion-espanola/Paginas/presentacion.aspx>

³⁰ Más información sobre la firma de este convenio disponible en: http://www.discapnet.es/Castellano/actualidad/Noticias_Actualidad/el-ico-y-el-icex-se-unen-para-apoyar-la-internacionalizacion-de-la-empresa-espanhola.aspx

³¹ Específicamente, este seguro de inversiones cubre las pérdidas que se deriven como consecuencia de diferentes causas. Así, entre las causas por las que se cubren las pérdidas se encuentran: la falta de transferencia por situaciones de crisis económica; la expropiación y limitaciones a los derechos del asegurado por acciones o medidas adoptadas por las autoridades del país receptor; la guerra y situaciones asimiladas; y el incumplimiento de compromisos por parte de las autoridades del país receptor respecto a la inversión asegurada. Para más información puede consultarse: www.cesce.es

Los programas de conversión de deuda por inversiones, por otro lado, son acuerdos bilaterales mediante los cuales España cancela una parte de la deuda que mantiene un deudor con España, mientras que el país deudor se compromete a utilizar los recursos liberados en proyectos que puedan ayudar al desarrollo económico y social del país. Los acuerdos se condicionan al hecho de que sean las empresas españolas las que puedan llevar a cabo las operaciones de inversiones o de suministros de bienes y servicios en el país deudor. En este sentido, en muchas ocasiones estos programas se utilizan para internacionalizar el capital español y no para aliviar realmente el peso de la deuda externa de los países que más lo necesitan³².

Si atendemos a cómo es abordado el desarrollo humano en estas medidas e instrumentos, el foco central es la internacionalización, sin que exista un mandato explícito de desarrollo. Ahora bien, cuando se habla de desarrollo, existe un énfasis exclusivo –exceptuando los programas de conversión de deuda por inversiones– en la internacionalización como modo para potenciar el crecimiento de la economía española, sin considerar el desarrollo económico y social de terceros países. Así queda de manifiesto, de forma clara, en la reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización, cuyo objetivo final es mejorar la eficiencia de la política de internacionalización “dados sus efectos positivos sobre el crecimiento económico, la creación de empleo y la competitividad de nuestras empresas, así como por la aportación positiva que genera en las cuentas exteriores de la economía española” (BOE, 2010a: 56972).

Similar visión existe en la reforma del ICEX. Tal y como se recoge en el Real Decreto-ley 4/2011, la reforma se produce en un momento de crisis económica que ha aumentado la urgencia de las empresas de salir a mercados exteriores (BOE, 2011). En este contexto, además, se asume que “la evolución hacia un modelo de crecimiento de nuestra economía más sólido, estable y sostenible, que garantice la recuperación del empleo, pasa por la internacionalización de las empresas” (BOE, 2011: 37503). Así, se establece también una relación directa entre internacionalización de la empresa y recuperación económica.

En este sentido, no existe una reflexión sobre el impacto de estas acciones de internacionalización sobre el desarrollo de terceros países ni sobre su impacto diferenciado sobre mujeres y hombres, niñas y niños. Además, el objetivo es promover el crecimiento económico español a través de la internacionalización, poniendo el énfasis en la economía española como cuestión clave para la salida de la crisis y obviando la necesidad de atender a otras dimensiones clave –de tipo social y político– para impedir el recorte de derechos sociales, económicos y políticos de la ciudadanía española y la vulneración de los mismos en terceros países.

³² El Observatorio de la Deuda en la Globalización ha llevado a cabo un análisis exhaustivo de este mecanismo en los últimos años. Pueden encontrarse artículos de interés desde una perspectiva crítica en este enlace: http://www.odg.cat/es/inicio/enprofunditat/plantilla_1.php?identif=39

En cuanto al mandato sobre relaciones comerciales con terceros países, en general, no queda reflejado de forma explícita el tipo de relación comercial que se promueve desde las iniciativas públicas españolas de internacionalización de la empresa. La Póliza de Seguro de Inversiones y el FIEM son los dos únicos instrumentos que hacen una mención explícita a este respecto. La Póliza de Seguro de Inversiones incluye una atención específica a los asuntos medioambientales, a las poblaciones indígenas y a los reasentamientos como cuestiones clave a valorar. Asimismo, a partir de 2012, la CESCE se adhiere a los estándares internacionales que siguen la normativa de la OCDE para concesión de fondos en materia de inversión extranjera y cuyo segundo estándar –relativo a relaciones laborales– recoge el criterio de género en aquellos proyectos que generan recursos.

Por otra parte, en la reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización se subraya que la gestión del FIEM debe ser coherente con toda normativa internacional que le sea de aplicación relativa a créditos a la exportación, medio ambiente, anticorrupción, derechos humanos, derechos de los trabajadores, igualdad entre mujeres y hombres y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En concreto, “las actuaciones en el marco del FIEM velarán muy especialmente por el cumplimiento de criterios de responsabilidad social corporativa” (BOE, 2010a: 56973).

Recuadro 7. El FIEM, desarrollo e impacto en terceros países

“Las empresas españolas que hubieran sido seleccionadas para la ejecución de un proyecto con cargo al FIEM deberán certificar como requisito previo para poder tomar parte en el proyecto que cumplen con lo establecido en los acuerdos internacionales suscritos por España en materia de responsabilidad empresarial, derechos laborales y de igualdad de género, en concreto, los acuerdos relativos a la lucha contra la corrupción y de carácter medioambiental, así como aquellos requisitos que reglamentariamente se establezcan.

El cumplimiento de los acuerdos mencionados implica que no podrán ser beneficiarias empresas que hayan contribuido a la violación de los derechos humanos, que hayan participado en prácticas de corrupción, que hayan violado los acuerdos en materia de derechos de los trabajadores, de la infancia u otras normas éticas que supongan una contradicción con los acuerdos internacionales ratificados por España”.

Fuente: BOE (2010a: 56976 y 2010b: 6281).

En materia específica de género, no existe tampoco una referencia explícita en ninguna de las iniciativas analizadas, a excepción de la mención ya subrayada en el caso de la Póliza de Seguro de Inversiones y del FIEM. En ambos casos, sin embargo, más allá de las obligaciones de las empresas no se incluye ninguna referencia específica en la parte relativa a criterios de valoración de las operaciones ni en la relativa a seguimiento y evaluación. Asimismo, tampoco existen mecanismos ni estructuras para asegurar que esto se realiza. En relación

al FIEEM, además, si se analizan las líneas orientativas anuales de actuación del instrumento decididas por el comité del FIEEM –criterio clave para la valoración de las operaciones–, tampoco se observa una atención a la igualdad de género como un contenido clave a incorporar ni a evaluar (Secretaría de Estado de Comercio Exterior, 2011 y 2012). De hecho, los sectores estratégicos son: sectores de alto valor añadido y componente tecnológico, sectores Kyoto y sectores con mayor vocación de internacionalización y mayor arrastre horizontal y vertical para la economía española. En relación a este último sector, se incluye la energía, el medio ambiente, bienes de equipo con un alto componente tecnológico español, servicios de ingeniería y arquitectura, tecnologías de información y comunicación, transporte e infraestructura³³. En tanto que estas operaciones se hacen sobre una población determinada y de acuerdo con las demandas de las voces críticas de la sociedad civil, sería pertinente valorar el posible impacto en la reproducción de la desigualdad de género y cómo el abordaje o no de la igualdad de género contribuye a la cadena de valor de la empresa.

A grandes rasgos, la atención de la Póliza de Seguro de Inversiones a cuestiones medioambientales y de género, entre otras, y la necesidad de coherencia del FIEEM con los compromisos internacionales constituyen avances en el discurso. La apuesta por una internacionalización responsable y sostenible supone, sobre el papel, la voluntad de promover un modelo de inversión social y medioambientalmente sostenible que garantice el respeto de los derechos humanos y de los procesos de desarrollo impulsados por los países del Sur (Pérez González y Fanjul, 2012). Sin embargo, la inexistencia de estructuras, mecanismos y recursos para asegurar inversiones responsables y la primacía de una visión neoliberal de la economía hacen peligrar que, en efecto, se cumplan los compromisos internacionales. Así, como se subraya desde la sociedad civil y la academia crítica, esta visión neoliberal genera que el foco se ponga en maximizar la productividad y la eficiencia, entendida como “más con menos y siempre” (León, 2008). Implica, además, una priorización de las actividades mercantiles sobre otras relacionadas con la sostenibilidad de la vida que no pasan por el mercado (Jubeto, 2012). Empero, no se atiende de forma sistemática a otros criterios clave en materia de economía como son la sostenibilidad, la interrelación entre lo “productivo” y lo “reproductivo” y el uso óptimo de los recursos bajo criterios de justicia. Es más, se sigue considerando que el sujeto central en la economía es un ser independiente y autónomo que toma decisiones racionales en función de su interés. No obstante, se ignora la interdependencia existente entre los seres humanos y que esta se da en condiciones de desigualdad (León, 2008).

De forma paralela, el modelo de economía neoliberal –donde se insertan las relaciones comerciales de la empresa española con terceros países– se apoya en una división sexual del trabajo que sitúa en una posición de exclusión a las mujeres. Las mujeres realizan mayores tareas productivas y reproductivas con menor remuneración, protección y valoración social. Si no se realizan acciones específicas para

³³ Puede encontrarse mayor información sobre los sectores estratégicos del FIEEM en los documentos relativos a sus líneas orientativas para 2011 y 2012 (Secretaría de Estado de Comercio Exterior, 2011 y 2012).

fomentar un mayor equilibrio en el reparto de tareas y beneficios entre mujeres y hombres, la internacionalización de la empresa española reproducirá estos esquemas y –lo que es más– se apoyará en estos para sacar ventaja comparativa. Así sucede, como diversas investigaciones han puesto de manifiesto, en sectores con mano de obra muy feminizada –como puede ser el textil– donde las empresas de países del Norte aprovechan una mano de obra muy barata para obtener mayores ganancias, así como para mejorar su productividad y su eficiencia.

Ahora bien, de acuerdo con voces feministas de la sociedad civil y la academia, esto implica un nuevo equilibrio entre las formas de trabajo, entre producción y reproducción, así como la puesta en valor de otras economías, como la economía de subsistencia, la economía familiar y la economía de los cuidados. Supone, además, salir de los ideales de expansión y crecimiento para relativizarlos con el logro de equilibrios de vida y de una mayor sostenibilidad ambiental, que pueden suponer la contracción y el decrecimiento en algunas situaciones (León, 2008).

Los avances en esta dirección supondrían, entre otros aspectos, la presencia en la definición de la agenda de internacionalización de voces de la sociedad civil organizada. Empero, por el momento, las voces presentes son principalmente la Secretaría de Estado de Comercio Exterior del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio –hoy, Ministerio de Economía y Competitividad– y, en tanto que gestores de la política, el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), el Instituto de Crédito Oficial (ICO), la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES) y la Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación (CESCE). En relación a COFIDES, si bien no hay una referencia explícita en los documentos analizados, el análisis de su estructura organizativa refleja que en su capital social participan el ICEX, el ICO, la Empresa Nacional de Innovación (ENISA), el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), el Banco Santander y el Banco de Sabadell. Igualmente, en el CESCE, el Banco BBVA y el Banco Santander son los dos primeros accionistas después del Estado español. En este sentido, sería necesaria una mayor incidencia de las OSC en el momento de diseño de la política así como en su implementación y seguimiento.

2.3.2. Impulso de la Marca España ciego al género

“La Marca España es lo que somos todos los españoles, empresarios, trabajadores, instituciones, administraciones públicas y políticos. Es lo que hacemos día a día, el esfuerzo a través del cual buscamos prosperar como individuos y, por agregación, como sociedad”
(Escuela Diplomática, 2012: 235).

La iniciativa Marca España emerge en el año 2002 con el objetivo de sensibilizar a las empresas e instituciones sobre la relevancia de promover la buena imagen del país en el exterior, así como con la finalidad de difundir información sobre cómo vender esta imagen. No obstante, este proyecto pasa a un segundo plano a partir de la entrada del PSOE en el Gobierno en 2004 y

no vuelve a tener un papel central en la agenda política hasta que el Partido Popular vuelve a tomar el poder a finales de 2011 (Millán, 2013b). A partir de esas fechas, la ya analizada apuesta socialista por la internacionalización de la empresa es abordada desde un abanico más amplio: la Marca España que intenta crear y divulgar una imagen país para fomentar la recuperación económica.

En este escenario, la máxima expresión de la apuesta por el proyecto Marca España es la constitución del Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España³⁴ que, con rango de Secretaría de Estado, es responsable de la planificación, impulso y gestión coordinada de las acciones para promover la imagen exterior de España en el marco de las directrices y estrategias fijadas por el Consejo de Política Exterior (BOE, 2012). La creación de este organismo, asimismo, ha venido acompañada de una amplia campaña de promoción de la Marca España que incluye la apertura del portal de internet Marca España³⁵, así como la publicación del libro *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España* (Escuela Diplomática, 2012). Al mismo tiempo, la Marca España se ha conformado como uno de los temas centrales en los discursos del actual equipo del MAEC.

En la actualidad, la Marca España constituye una política de Estado cuya garantía de continuidad se liga al consenso por encima de los cambios políticos. Su emergencia se vincula a la necesidad de coordinar la diversidad de sujetos –públicos y privados– que desarrollan acciones en el exterior, así como la variedad de las mismas. *Grosso modo*, su finalidad es mejorar “la imagen exterior de España”, así como “los resultados y el logro de contribuciones medibles para los intereses de España en los ámbitos económico, cultural, social, científico y tecnológico” (BOE, 2012: 46129). En esta línea, se persigue impulsar la diplomacia pública, la diplomacia económica, la cultura española como elemento diferenciador y la denominada diplomacia de los ciudada-

³⁴ El Alto Comisionado de la Marca España es el principal responsable de la gestión de esta iniciativa y depende funcionalmente del presidente del Gobierno, a través del Consejo de Política Exterior, y orgánicamente del MAEC. Desde noviembre de 2012, existe, además, el Consejo de la Marca España, que está conformado por la Secretaría de Estado de Comunicación de la Presidencia del Gobierno, el Consejo Superior de Deportes, la Secretaría General de Agricultura y Alimentación (MAGRAMA), la Secretaría General de Política de Defensa (MINISDEF), el Comité Olímpico Español, el Instituto Cervantes, el Real Instituto Elcano, el ICEX, TURESPAÑA, la Fundación Carolina, la D.G. de Relaciones Económicas Internacionales (MAEC), la D. G. de Medios y Diplomacia Pública (MAEC), D.G. de Comercio e Inversiones, D.G. de Política Económica (Ministerio de Economía y Competitividad), RTVE, Agencia EFE y Embajador de España para la Diplomacia Cultural. Junto con el Alto Comisionado y el Consejo de la Marca España, en los grupos de trabajo de asistencia técnica se incluye a representantes de los departamentos ministeriales y organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado, así como a aquellas entidades públicas y privadas que se considere conveniente según los asuntos que se vayan a tratar (BOE, 2012; y Escuela Diplomática, 2012).

³⁵ El enlace a esta página web es: <http://marcaespana.es/es/quienes-somos/que-es-marca-espana.php>

nos³⁶ (Escuela Diplomática, 2012). Para ello, cuenta con una Oficina del Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España sin dotación presupuestaria y donde trabajan dos diplomáticos y cuatro funcionarios administrativos y auxiliares, de acuerdo con la información proporcionada por la propia Oficina. En cuanto a su ubicación en el organigrama, esta Oficina depende funcionalmente de la Presidencia del Gobierno y jerárquicamente del MAEC.

La iniciativa Marca España asume que la promoción de una buena imagen país potenciará el “aumento de las exportaciones, la atracción de inversión extranjera a España, el apoyo a la internacionalización de nuestras empresas –potenciando el efecto tractor de las grandes empresas sobre las PYMES que buscan nichos en el mercado exterior–, el incremento del turismo y, en definitiva, la recuperación económica de España”³⁷. Además, se considera que el crecimiento económico tendrá de forma directa efectos positivos sobre el “bien común” y, por tanto, la Marca España se define como una herramienta central para abordar la crisis económica y social que caracteriza al Estado español en estas fechas (Escuela Diplomática, 2012).

Los instrumentos para la ejecución del proyecto Marca España –aparte del portal Marca España– son los convenios de colaboración a firmar con el Foro de Marcas Renombradas Españolas³⁸, con la Agencia EFE y con RTVE; las redes sociales concebidas como “altavoces de la Marca”; la intranet promocionada desde el MAEC; y los Planes Anuales de Actuación Exterior (PAAE) para la promoción de la Marca España, en los que se promoverá la participación de las entidades públicas y privadas españolas y se impulsará la colaboración público-privada.

Si se analiza el mandato de desarrollo de la iniciativa Marca España, se observa que no existe una mención explícita al mismo. El foco se pone en el crecimiento económico del Estado español –más concretamente, en su recuperación

³⁶ La diplomacia de los ciudadanos hace referencia al compromiso de los ciudadanos para la configuración de la Marca España, para “lograr que los activos diferenciales que han permitido a muchos de nuestros ciudadanos prosperar sean la norma y no la excepción dentro de nuestra economía” (Escuela Diplomática, 2012: 235). Es una llamada a todos los españoles para hacer “de este país un ejemplo de superación y un caso de éxito en los próximos años” (Escuela Diplomática, 2012: 235).

³⁷ Extraído de la web de la Marca España: <http://marcaespana.es/es/quienes-somos/que-es-marca-espana.php>

³⁸ El Foro de Marcas Renombradas Españolas (FMRE), creado en 1999, es una iniciativa de las marcas líderes que han desarrollado una alianza con las administraciones públicas para potenciar y defender las marcas españolas. Su misión fundamentalmente es constituirse como interlocutor de referencia de las instituciones públicas, como plataforma de apoyo para la internacionalización de las marcas españolas, y como foro de reflexión y conocimiento sobre la marca en tanto que activo clave para la competitividad española. De esta forma, y tal y como aparece en su web, el Foro constituye una “alianza entre las marcas líderes y las administraciones y organismos públicos responsables de la competitividad e internacionalización de las empresas y la economía española, de la proyección de la imagen internacional de España y de protección de las marcas y de la propiedad industrial. Se puede encontrar más información en: <http://www.marcasrenombradas.com/el-foro/>

económica– como punto de partida para el “bien común”. De esta forma, se conciben las relaciones económicas como un factor clave para la salida de la crisis y se apuesta por la diplomacia económica y por fortalecer el apoyo institucional a la internacionalización de la empresa española. Se persigue, así, “brindar un cariz más comercial a la diplomacia” (Escuela Diplomática, 2012: 88).

Se asume que el crecimiento económico traerá consigo –desde una óptica neoliberal y un enfoque próximo a la teoría de la modernización– el progreso social y el beneficio para todas las personas. Asimismo, se iguala el beneficio de la empresa española con el beneficio de la sociedad española en su conjunto. Se apoya, por tanto, en la visión neoliberal de que el mejor modo de promover el desarrollo es promover el *laissez faire*, el libre mercado. Empero, como los estudios de desarrollo ponen de manifiesto desde la década de los setenta, la promoción del desarrollo precisa de un enfoque que atienda no solo al crecimiento económico, sino también a otras dimensiones que influyen en el mismo, como el respeto de los derechos humanos, el impulso de la igualdad de género, la protección del medioambiente y el establecimiento de sistemas de participación democrática, entre otras. Requiere, al mismo tiempo, de una atención a la interconexión entre las diferentes partes del planeta y no enfocarse solo en el caso español. Por otra parte, la promoción del crecimiento económico no trae consigo necesariamente un reparto equilibrado de los beneficios. Por el contrario, debido a las relaciones de poder y a las desigualdades estructurales existentes –entre ellas las desigualdades de género–, los beneficios recaerán en mayor medida en aquellos grupos cuyos intereses específicos hayan sido atendidos en la definición de las acciones puestas en marcha.

A este respecto, cabe mencionar que junto con las instituciones públicas –representadas a través del Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España–, las grandes empresas españolas tienen una importante voz en esta iniciativa. De hecho, el Foro de Marcas Renombradas es definido como interlocutor y socio preferente de la iniciativa Marca España con el objetivo facilitar la colaboración público-privada. En este sentido, las grandes empresas son concebidas como aliadas centrales –llamando al “efecto tracción”– para promover a las empresas medias que empiezan a salir al extranjero (Escuela Diplomática, 2012). Se considera que “sin Telefónica, Ferrovial, Inditex, Iberdrola, Acciona, Santander, Acerinox, Mango, BBVA y tantas otras empresas, sería realmente difícil sostener una imagen de calidad en el exterior” (Escuela Diplomática, 2012: 98). Sin embargo, la actividad de estas empresas –especialmente en América Latina– no siempre ha potenciado una buena imagen del país (Pérez González y Fanjul, 2012; y Noya, 2009). Y es difícil que esto suceda cuando algunas empresas españolas se han aprovechado de la laxitud o falta de regulación económica, laboral y/o medioambiental para sacar importantes beneficios de países del Sur vulnerando los derechos humanos (Intermón Oxfam, 2013). Por otro lado, se asume que a través de las grandes empresas se beneficiará la imagen del conjunto de los productos y servicios españoles y, de este modo, se promoverán los intereses generales del Estado español. Sin embargo, los intereses de las empresas españolas no siempre coinciden –sino que incluso se

pueden contraponer– a los intereses de la ciudadanía española³⁹. Así se pone de manifiesto, por ejemplo, cuando algunas de las grandes empresas españolas –como Abengoa, Abertis, Acciona, Acerinox, Endesa, Gas Natural, Repsol, Telefónica, entre otras– evaden impuestos en paraísos fiscales (Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa, 2012).

Por otra parte, no están presentes de forma activa en la definición de la política las voces de la sociedad civil. Por el contrario, a esta se la reclama en tanto que “altavoz de la Marca España” en el esfuerzo para lograr la superación de la crisis. Sin embargo, todo este reconocimiento se sintetiza en la creación de la “Asociación Amigos de la Marca España” responsable de divulgar el mensaje de la Marca España en las diferentes redes sociales. De igual modo, no se considera cómo hacer partícipes en esta iniciativa a terceros países en los que las empresas españolas invertirán ni cómo incorporar las voces de sus sociedades civiles.

En cuanto al mandato sobre relaciones comerciales con otros países, tal y como se ha indicado, existe un énfasis en la diplomacia comercial como modo de potenciar un incremento de las mismas. La propuesta, en concreto, es dirigir las acciones públicas a promover la empresa, así como sus “instrumentos fundamentales de acción, los servicios personalizados para la internacionalización y el apoyo a Planes de Empresa individualizados” (Escuela Diplomática, 2012: 100). En este sentido, la política pública tiene como objetivo central promover las capacidades de las empresas españolas para su internacionalización. Desde un paradigma neoliberal, la orientación es impulsar la competitividad de las empresas en los mercados exteriores, así como el libre mercado. No existe una atención explícita a cómo afectan estas relaciones comerciales al desarrollo humano en terceros países, asumiendo que el intercambio comercial genera de forma directa beneficios para todas las sociedades. Asimismo, la atención se centra en promover la economía de bienes y servicios y la economía financiera, sin tomar en consideración otras dimensiones clave como la economía de subsistencia y la economía de los cuidados. En este sentido, no se atiende a las imbricaciones existentes entre las esferas productiva y reproductiva tal y como se demanda desde la sociedad civil y la academia feminista. Por el contrario, el modelo económico promovido se apoya en la visión de una economía apoyada en empresas sin rostro humano que sustentan su actividad en personas autónomas, ignorando la interdependencia entre seres humanos y que el mantenimiento de la vida es un elemento central para la “producción” económica. Por ende, la internacionalización de la empresa española se centra de forma exclusiva en la mejora de su rentabilidad económica sin atender a los efectos en terceros países, sus impactos sociales y medioambientales.

Analizando la inclusión de contenidos de género, los documentos analizados no reflejan una mínima atención a los temas vinculados con la igualdad de género (BOE, 2012; y Escuela Diplomática, 2012). Es más, de acuerdo con el director de

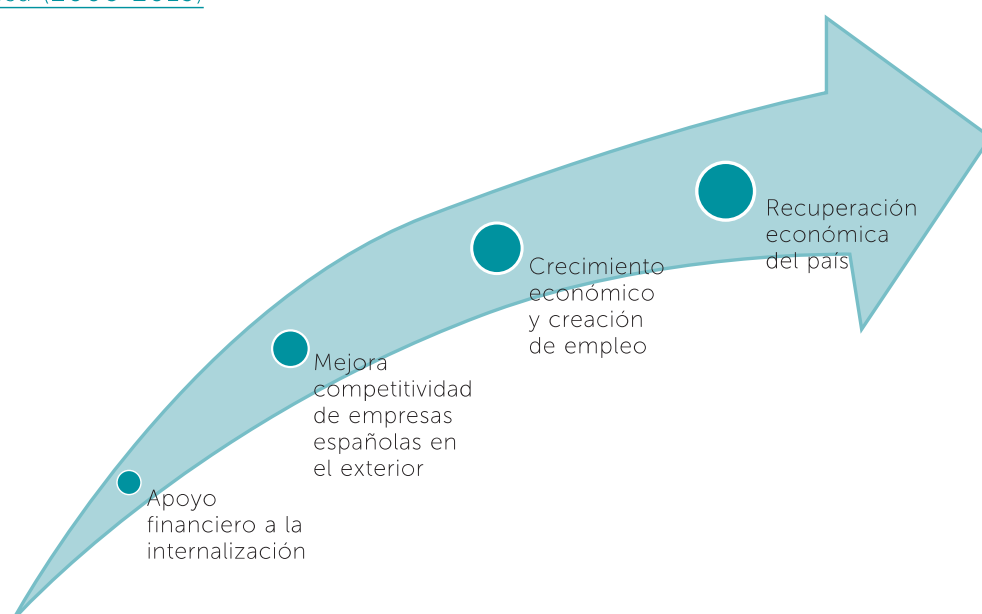
³⁹ Así se pone de manifiesto en el caso específico de la Marca España, tal y como se recoge en Millán Acevedo, N. (2013b): “Marca España: ¿qué implicaciones tiene para el desarrollo humano?”, en *Cuadernos 2015 y más*, nº1. Madrid. Editorial 2015 y más.

la Oficina del Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España, se considera como un tema que está yendo relativamente bien y sobre el que no es necesario incidir más. Por otro lado, tampoco se aprovecha el reconocimiento internacional que tiene el Estado español en la promoción de la igualdad de género y los derechos de las mujeres y las niñas, el cual constituye un gran valor en sí mismo si la estrategia es promocionar nuestra imagen país en el extranjero.

Por otra parte, esta falta de atención de las cuestiones de género en la promoción de la empresa española –elemento central de la Marca España– ignora que los efectos de las acciones empresariales son diferentes en mujeres y varones. Es más, pasa por alto que, si no se actúa de forma específica, los beneficios tienden a ser mayores para varones que para mujeres. Como numerosos estudios sobre comercio y género ponen de manifiesto, la liberalización del comercio tiene impactos diferenciados en mujeres y varones por su desigual relación de poder, roles, acceso a recursos, oportunidades y barreras a la participación económica (Salvador, 2012; Women Watch, 2011; Floro y Hoppe, 2005; y Williams, 2003). Apoyándose en estas desigualdades estructurales, por otra parte, se alimenta el crecimiento económico y la rentabilidad capitalista.

A grandes rasgos, tanto los instrumentos financieros de internacionalización –impulsados durante el Gobierno socialista– como la apuesta por la Marca España –promovida por el Gobierno popular– consideran la internacionalización de la empresa española como un elemento clave para la recuperación económica. Tal y como se recoge en el gráfico 3, las medidas del Partido Socialista y las del Partido Popular comparten la misma lógica al asumir que la inversión pública para la internacionalización traerá consigo la mejora de la competitividad de las empresas españolas y, con ello, el crecimiento económico, la creación de empleo y la recuperación económica del país.

Gráfico 3. Lógica de los instrumentos e iniciativas para la internacionalización de la empresa (2008-2013)



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, mientras que la atención se enfoca en mejorar las capacidades de las empresas españolas para reforzar su posición en un mercado internacional cada vez más competitivo, no se presta atención a los posibles impactos –sociales, económicos, medioambientales y de género, entre otros– de las mismas en terceros países. A este respecto, cabe recordar que solo la Póliza de Seguro de Inversiones y el FIEM subrayan la necesidad de avanzar hacia una internacionalización responsable social y medioambientalmente. En el caso del FIEM, además, se reconoce que la gestión de este fondo debe ser coherente con la normativa internacional en materia de desarrollo y derechos humanos –incluyendo aquella relativa a igualdad de género–, así como que se velará por el cumplimiento de criterios de responsabilidad social corporativa. Empero, en ninguno de los dos casos existen mecanismos formales para la valoración de las actuaciones, su seguimiento y evaluación en relación a los posibles impactos sociales, medioambientales y de género, entre otros.

Por otra parte, en el resto de las iniciativas analizadas no existe ninguna referencia a dimensiones relacionadas con el desarrollo humano, los derechos humanos y la igualdad de género. El foco se encuentra principalmente en atender a los intereses nacionales que, por otra parte, aparecen equiparados a los intereses de las empresas españolas. En el caso de la Marca España, además, la cooperación para el desarrollo se considera también como uno de sus activos para promover la imagen país. En este sentido, a pesar de los avances dados durante el Gobierno socialista hacia una visión más cosmopolita de la cooperación, esta vuelve a utilizarse como un instrumento para promover otros intereses que de por sí le son ajenos.

A grandes rasgos, la política de internacionalización de la empresa española es acorde al modelo económico neoliberal reinante en la actualidad. En este sentido, se apoya en un concepto reducido de lo económico donde solo se incluye lo “productivo” y se desatiende a la relevancia de lo “reproductivo” –ámbito tradicional de actividad femenina– para el mantenimiento de la vida y, por ende, para la economía.

Recuadro 8. La igualdad de género en la política española de internacionalización de la empresa en Perú: ausencia de atención a los contenidos de género

Desde los años noventa, las relaciones bilaterales entre España y Perú han estado marcadas por unas fuertes relaciones económicas, posicionando a España como primer país inversor en Perú y sirviendo como puerta de entrada a Europa a la economía peruana (Oficina Económica y Comercial de España en Lima, 2011: 1). En este contexto de fuertes relaciones comerciales, la política de internacionalización de la empresa española se ha apoyado, entre otras áreas de actuación, en diversos instrumentos financieros y, recientemente, en la iniciativa Marca España. Si centramos la mirada en su normativa, observamos que está marcada por las directrices generales ya presentadas y no existe un desarrollo específico para el Perú más allá de velar por cumplir con la legislación del país receptor. Asimismo, tampoco la gestión de estos fondos e iniciativas cuentan con un organismo de referencia en el país, quedando en manos de su organismo rector en España. La Oficina Comercial y la Cámara de Comercio de España en Perú tienen como finalidad, en esta materia, representar a los organismos gestores en la República del Perú.

En cuanto a cómo queda recogido el desarrollo en el marco de estos instrumentos e iniciativas, el foco se centra en internacionalización de la empresa española, sin incluirse una atención específica al desarrollo. Se asume que la internacionalización de la empresa traerá consigo la mejora y crecimiento de la economía española en su conjunto. Por ende, no se toman en consideración los posibles efectos de las empresas sobre el Perú, su desarrollo humano y sostenible. En esta dirección, los instrumentos analizados se centran en apoyar la financiación a medio y largo plazo de proyectos, privados y viables, de inversión en el exterior en los que exista interés español. Por su parte, la iniciativa Marca España centra su acción en la mejora de la imagen exterior de España y de los intereses españoles, promoviendo la diplomacia pública, la diplomacia económica, la cultura española y la diplomacia de los ciudadanos.

En cuanto a la inclusión de los contenidos de género en los instrumentos e iniciativas analizadas, estos no son abordados de forma directa ni en su concepción del desarrollo ni en el tipo de relaciones comerciales que se promueve. A este respecto, no existe ninguna referencia explícita a la obligatoriedad de tomar en consideración esta dimensión en la concesión, seguimiento y evaluación de estos instrumentos –a excepción, como mencionamos con anterioridad, del CESCE y el FIEM– ni en las acciones llevadas a cabo bajo el paraguas de la iniciativa Marca España. Por el contrario, la atención al principio de igualdad de género queda en la práctica exclusivamente en manos de las empresas que reciben estos fondos y sus políticas específicas de RSE.

Empero, esta situación refleja que la desigualdad de género no es considerada como un problema sobre el que Estado español deba actuar directamente a través de sus instrumentos para la internacionalización de la empresa española ni a través de la iniciativa Marca España. En efecto, se considera importante el respeto a los derechos humanos –entre ellos, los derechos de las mujeres– en el proceso de internacionalización de la empresa, y el Estado español promueve que sea la propia empresa quien se dote de políticas internas de RSE. Sin embargo, no establece mecanismos concretos para asegurar que los fondos públicos españoles destinados a internacionalización de la empresa no contribuyan a mantener las desigualdades de género existentes y la discriminación contra las mujeres.

Tabla 2. Mecanismos, acciones y recursos para promover la igualdad de género en los instrumentos e iniciativas de internacionalización de la empresa española en Perú

	Instrumentos financieros		Marca España	
	Sí	No	Sí	No
Unidad de género		X		X
Responsable de género		X		X
Formación de género a la plantilla		X		X
Herramientas para incorporar género en las acciones		X		X
Programas específicos de género		X		X
Presupuesto		X		X

Fuente: Elaboración propia a través de entrevistas a informantes clave y análisis documental.

Para avanzar en la incorporación de la igualdad de género se precisa de la definición de mecanismos y recursos específicos para la incorporación de esta perspectiva en los instrumentos e iniciativas de internacionalización de la empresa y un seguimiento efectivo por parte de las instituciones gestoras de los impactos de género de las empresas españolas asentadas en territorio peruano. Asimismo, se requiere de un compromiso con la igualdad de género del Estado español en las rondas de negociación sobre comercio internacional que refleje su legislación nacional en esta materia, como la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Fuente: Elaboración propia.

3 Coherencia de políticas horizontal: ¿Las políticas de cooperación y de internacionalización de la empresa promueven la igualdad de género de acuerdo con los compromisos internacionales?

A grandes rasgos, se reconoce de forma bastante generalizada la “falta de consistencia entre la lógica de la cooperación y la propia del resto de las políticas internacionales de los países industrializados” (Alonso *et al.*, 2010: 12). En el presente capítulo se analiza la coherencia horizontal existente entre los compromisos internacionales en materia de igualdad de género adquiridos por el Estado español, su política de cooperación internacional y su política de internacionalización de la empresa. Esto es, se examina hasta qué punto la política de cooperación y la política de internacionalización de la empresa están abordando la igualdad de género al hilo de los compromisos internacionales asumidos. Así, la cuestión a contestar es: ¿los compromisos internacionales y estas políticas nacionales están promoviendo la igualdad de género en la misma dirección? Para ello, en primer lugar, se presentan los principales compromisos internacionales asumidos por el Estado español en materia de igualdad de género. A partir de aquí, se analiza hasta qué punto la política de cooperación internacional para el desarrollo y la política de internacionalización de la empresa trabajan de modo coherente en la incorporación de estos contenidos en sus mandatos y en los instrumentos existentes para su implementación.

Tabla 3. Marcos políticos y dimensiones de análisis en el estudio de la CPD horizontal

Marco político de estudio	Dimensiones de análisis.
Compromisos internacionales relativos a desarrollo y comercio internacional	Acuerdos asumidos en materia de género por el Estado español.
Política de cooperación para el desarrollo y política de internacionalización de la empresa del Estado español	Alineamiento con los compromisos internacionales de género asumidos por el Estado español en: ● Mandato de desarrollo. ● Mandato sobre relaciones comerciales con terceros países.

Caso Perú: política de cooperación para el desarrollo y política de internacionalización de la empresa del Estado español en la República del Perú

Alineamiento con los compromisos internacionales de género asumidos por el Estado español en:

- Mandato de desarrollo.
- Mandato sobre relaciones comerciales con terceros países.

Estrategias y mecanismos para incorporar la perspectiva de género en la política de cooperación para el desarrollo y política de internacionalización de la empresa del Estado español en la República del Perú.

Fuente: Elaboración propia.

En concreto, se revisa cómo las diferentes políticas recogen en su mandato de desarrollo y su mandato sobre relaciones comerciales los compromisos internacionales de género. Asimismo, a través del caso de estudio de Perú, se analiza de qué mecanismos e instrumentos se dota el Estado español en las dos políticas para incorporar efectivamente la perspectiva de género en su acción pública. Todo ello persigue poner de manifiesto los avances existentes y los retos de futuro en esta materia.

3.1. Compromisos internacionales de género asumidos por el Estado español: desde la Carta Internacional de Derechos Humanos a la Cumbre de los ODM de 2010

De acuerdo con el análisis de la inclusión de la igualdad de género en los compromisos internacionales –realizado en el capítulo sobre CPD vertical–, se observa que la incorporación de la misma depende del área de acción específica. En efecto, existe un consenso generalizado cuando se habla de desarrollo sobre la centralidad de la igualdad de género. Sin embargo, este contenido se omite por completo cuando los compromisos se vinculan con el comercio internacional y con la inversión extranjera directa, independientemente de si estos provienen de la agenda internacional de desarrollo o de la agenda específica de comercio internacional. Este hecho es fruto, entre otros factores, de una compartimentalización de los mandatos que se vincula con una asimetría de poder entre las diferentes entidades de Naciones Unidas y que contribuye a una falta de CPD horizontal en el seno del Sistema de Naciones Unidas y de la comunidad internacional. En relación a la inclusión de los contenidos de género en toda la agenda de la comunidad internacional, el avance hacia un mayor grado de CPD requeriría que “el sistema de comercio internacional y el sistema financiero apoyaran completamente, y actuaran de acuerdo con, los acuerdos de Naciones Unidas, especialmente respecto a la igualdad de género, la reducción de la pobreza y el empoderamiento de las mujeres” (Floro y Hoppe, 2005: 4). Ahora bien, la escasa CPD horizontal mencionada constituye en sí misma la base para otro estudio específico y va más allá de los contenidos concretos de género.

Por otra parte, independientemente de estas inconsistencias –centrales para entender los desafíos actuales relativos a los derechos humanos, el desarrollo y la igualdad de género–, hay que poner de relieve los avances realizados en materia de igualdad de género en la agenda internacional y los compromisos asumidos a este respecto por el Estado español. Si bien queda mucho camino por recorrer, resulta clave hacer visibles y reconocer los importantes pasos andados como punto de partida para analizar hasta qué punto el Estado español está trabajando al hilo de los compromisos internacionales de género en sus políticas de cooperación internacional e internacionalización de la empresa.

El principal avance ha sido el reconocimiento de la igualdad de género como un objetivo declarado de la comunidad internacional, y así ha sido asumido por el Estado español con su firma y adhesión a diferentes compromisos internacionales en esta materia. En esta dirección, la Carta Internacional de Derechos Humanos constituye el compromiso internacional madre en el reconocimiento de que todos los seres humanos nacen libres e iguales y de que es necesario impulsar la no discriminación por razón de sexo. De forma más concreta, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer implica el compromiso –por parte de todos los Estados firmantes– con la reformulación de leyes para eliminar efectivamente la discriminación contra las mujeres.

En cuanto al reconocimiento de derechos, la Conferencia de Viena (1993) supone el reconocimiento de los derechos de las mujeres como derechos humanos, al tiempo que la Conferencia de El Cairo (1994) pone sobre la mesa la necesidad de reconocer y proteger los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y varones.

La Conferencia de Beijing (1995), por su parte, constituye el principal hito en relación a los compromisos internacionales de género. Así, la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing reconocen que la igualdad de género es un derecho humano y constituye un requisito previo para el desarrollo y la paz y, en este marco, asumen que la igualdad entre mujeres y hombres ha de estar en el centro de todas las políticas públicas. Además, Beijing supone el paso de poner el foco exclusivamente en la discriminación contra las mujeres para también mirar a las causas estructurales de la desigualdad de género. En este sentido, existe un reconocimiento de la necesidad de abordar las raíces de la desigualdad que se basan en desiguales relaciones de poder entre mujeres y hombres –manifiestas en el ámbito económico, social, político, cultural, entre otros–, así como de promover el empoderamiento de las mujeres. Al mismo tiempo, la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing no se enfocan solo en promover la incorporación femenina al mercado laboral formal y a los espacios políticos. Se pone también el énfasis en reconocer las diversas contribuciones de mujeres y hombres a la sociedad y darles mayor voz a las primeras para que contribuyan a la construcción del desarrollo.

Recuadro 9. Diez acuerdos clave de la Plataforma de Acción de Beijing

- Eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, y suprimir los obstáculos jurídicos y culturales al adelanto de la mujer en la sociedad; reconocer que los derechos humanos de la mujer son inalienables y constituyen parte integrante e indivisible de los derechos humanos universales.
- Erradicar la pobreza e incentivar la independencia económica de la mujer, incluyendo la igualdad en el empleo; promulgar leyes que garanticen los derechos de la mujer y el hombre a una remuneración igual por el mismo trabajo; aprobar y aplicar leyes contra la discriminación por motivos de sexo en el mercado de trabajo.
- Adoptar medidas positivas para conseguir que exista un número decisivo de mujeres en puestos estratégicos de adopción de decisiones; elaborar planes de estudio y libros de texto libres de estereotipos basados en el género para todos los niveles de enseñanza.
- Reconocer que los derechos humanos de la mujer incluyen su derecho a tener control sobre su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, y a decidir libremente al respecto, sin coerción, discriminación ni violencia.
- Reconocer y afrontar las consecuencias que tienen para la salud los abortos peligrosos; considerar la posibilidad de revisar las leyes que prevén medidas punitivas contra las mujeres que han tenido abortos ilegales.
- Fortalecer la familia; reconocer las diversas formas de familia existentes; proteger la maternidad; trabajar para que mujeres y hombres compartan las responsabilidades familiares; valorar el trabajo no remunerado de la mujer en la familia y fomentar políticas concretas hacia los hogares encabezados por mujeres.
- Introducir sanciones adecuadas en las legislaciones nacionales o reforzar las vigentes, con el fin de castigar y reparar los daños causados a las mujeres y las niñas víctimas de cualquier tipo de violencia en el hogar, el lugar de trabajo o la sociedad.
- Promoción de una cultura de paz, en particular en los medios de comunicación, mostrando a la mujer en todo su potencial creador y no en roles estereotipados; adoptar medidas para garantizar la paz y la no proliferación de armas nucleares.
- Fomentar el desarrollo sostenible y asegurar oportunidades a las mujeres, incluidas las indígenas, para que participen en la adopción de decisiones sobre el medio ambiente.
- Revisar y modificar, con la participación plena e igualitaria de la mujer, las políticas macroeconómicas y sociales con miras a alcanzar los objetivos de la Plataforma de Acción.

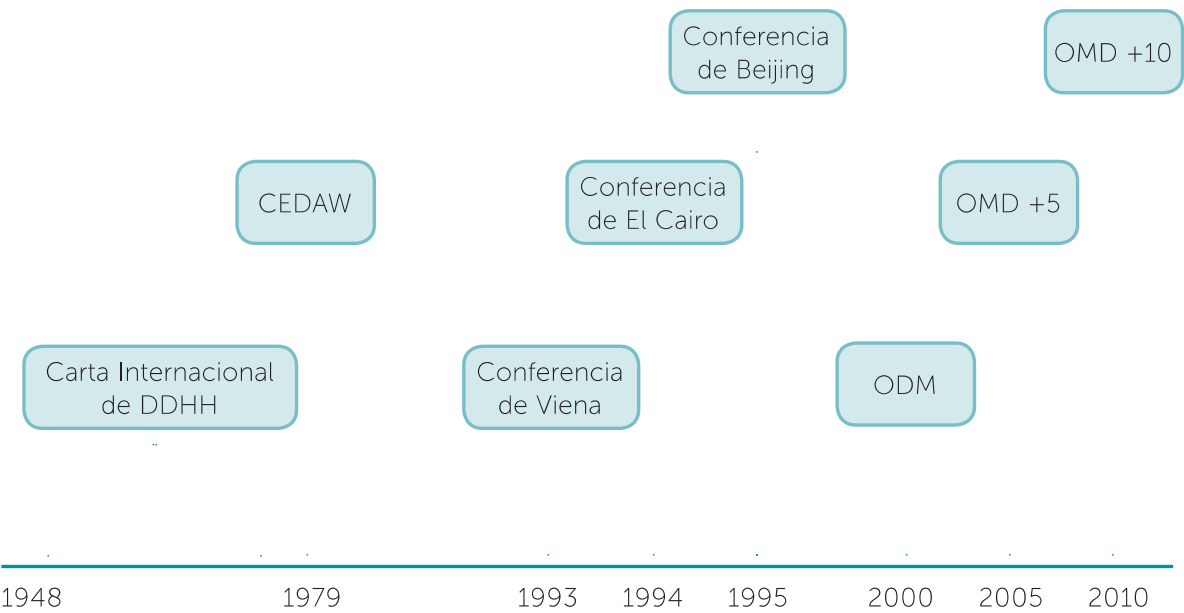
Fuente: Adaptación de Chiarotti (2008).

En esta línea, se establecen doce áreas clave de acción: la pobreza, la educación, la salud, la economía, el poder y la toma de decisiones, el medio ambiente, la violencia contra las mujeres, las consecuencias de los conflictos armados sobre las mujeres, los mecanismos institucionales para el avance de las mujeres, las mujeres en los medios de comunicación, los derechos humanos de las mujeres y la situación de las niñas. Para el trabajo en esta dirección, se definen dos estrategias: la “*mainstreaming* de género” y el “empoderamiento de las mujeres”.

Por una parte, la estrategia de “*mainstreaming* de género” considera que no es posible avanzar hacia la igualdad si no se producen cambios estructurales en las propias instituciones sociales que reproducen un orden de género injusto. Así, en el artículo 19 de la Declaración de Beijing se subraya que “es esencial diseñar, aplicar y hacer el seguimiento con la plena participación de las mujeres, de políticas y programas eficaces, eficientes y que se refuercen entre sí desde una perspectiva de género, incluyendo las políticas y programas de desarrollo, y a todos los niveles, para favorecer el empoderamiento y el avance de las mujeres” (ONU, 1995). En este sentido, el *mainstreaming* supone desplazar “la atención de las políticas de igualdad hacia políticas cotidianas y a las actividades de los actores involucrados de ordinario en los procesos políticos en juego” (Instituto de la Mujer, 2001: 26). En concreto, esta estrategia implica la inclusión de los contenidos de género en la agenda política principal y la incorporación de un análisis de género en todas las áreas, niveles y fases del proceso político. Supone, por tanto, el compromiso de incorporar la igualdad de género como tema central en la agenda y de realizar diagnósticos, planificaciones, seguimientos y evaluaciones sensibles al género.

Paralelamente, la estrategia del “empoderamiento de las mujeres” sostiene que las desigualdades entre los géneros encuentran sus orígenes en la subordinación de las mujeres en la familia, la comunidad, el mercado y el Estado. Específicamente, el artículo 13 de la Declaración de Beijing señala que “el empoderamiento de las mujeres y su plena participación en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluyendo la participación en los procesos de toma de decisiones y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz” (ONU, 1995). De este modo, esta estrategia se orienta a que las mujeres tomen control de sus vidas y decidan de forma autónoma sobre sus objetivos y estrategias, si bien su finalidad es lograr una mayor equidad en las relaciones entre mujeres y hombres. En ambas estrategias, el objetivo es la igualdad de género considerándose las estrategias no como un fin, sino como un medio para ello.

Gráfico 4. Hitos en los compromisos internacionales de género asumidos por el Estado español



Hito	Avance
Carta Internacional de Derechos Humanos (Declaración Universal de los DDHH, 1948, y Pactos Internacionales de Derechos Humanos, 1966).	Reconocimiento de la igualdad e impulso de la no discriminación por razón de sexo.
CEDAW (1979)	Obligación a la reformulación de leyes para eliminar la discriminación contra las mujeres.
Conferencia de Viena (1993)	Reconocimiento de que los derechos de las mujeres son derechos humanos.
Conferencia de El Cairo (1994)	Salud y derechos sexuales y reproductivos.
Conferencia de Beijing (1995)	Reconocimiento de la igualdad de género como derecho humano y prerequisite para el desarrollo, así como de la necesidad de abordar causas estructurales de la desigualdad y de empoderar a las mujeres.
ODM (2000)	Definición de objetivos y metas específicas relativas a la incorporación de las mujeres en el mercado laboral, en el sistema educativo, a su participación en Parlamentos, y a la salud materna y reproductiva de las mujeres
Revisión de los ODM (2005)	Trabajo decente para mujeres y hombres que se apoya en cuatro pilares interrelacionados: empleo, derechos en el trabajo, protección social y diálogo social.

Cumbre de los ODM (2010)	Aplicación de Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Programa de Acción de Conferencia de El Cairo, CEDAW.
Alianza de Busán para la cooperación eficaz al desarrollo (2011)	Definición de la igualdad de género y el empoderamiento como objetivo en sí mismo y condición previa para el crecimiento y para un desarrollo sostenible e incluyente.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los ODM, estos supusieron un retroceso respecto a Beijing, puesto que el foco se puso en la incorporación de las mujeres al mercado laboral, al sistema educativo y en su participación en Parlamentos, así como en la salud materna y reproductiva de las mujeres versus la salud sexual y reproductiva. Sin embargo, la revisión de los ODM en 2005 puso en la agenda la meta específica de género de “lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes” reconociendo que el trabajo decente compromete cuatro pilares interrelacionados: el empleo, los derechos en el trabajo, la protección social y el diálogo social. Además, la Cumbre de los ODM de 2010 subrayó que la “igualdad entre los géneros, el empoderamiento de la mujer, su pleno disfrute de todos los derechos humanos y la erradicación de la pobreza son esenciales para el desarrollo económico y social” y, en esta dirección, afirmó “la necesidad de la aplicación plena y efectiva de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing” (ONU, 2010b: 3). Asimismo, se comprometió a tomar medidas para cumplir con el marco del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), la CEDAW (1979) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1990). En este sentido, con la finalidad de acelerar la consecución del ODM 3 “Promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres”, existe una recuperación de la agenda alcanzada en la década de los noventa y que ha sido una referencia de los logros alcanzados en cuanto a compromisos internacionales por parte del movimiento internacional de mujeres.

Recuadro 10. Compromisos de género de la Cumbre de los ODM de 2010

- El pleno empleo y trabajo decente para todas y todos de conformidad con los compromisos asumidos por los Estados con la OIT. A este respecto, se apuesta por impulsar: el acceso de las mujeres y las niñas –incluidas las madres y las mujeres embarazadas– a la educación académica y no académica; la igualdad de oportunidades de desarrollo de aptitudes y de empleo; la eliminación de diferencias salariales entre la mujer y el hombre; y el reconocimiento del trabajo no remunerado desarrollado tradicionalmente por las mujeres, incluido el cuidado de personas.
- Infraestructura y tecnologías que permitan ahorrar trabajo, en especial en las zonas rurales, que redunden en beneficio de las mujeres y las niñas al reducir su carga de actividades domésticas y al dar la oportunidad a las niñas de asistir a la escuela y a las mujeres de trabajar por cuenta propia o participar en el mercado de trabajo.

- Medidas para una participación más activa de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas, entre otras cosas, desarrollando la capacidad de liderazgo de la mujer.
- La rendición de cuentas, la toma de conciencia, la prevención y la sanción de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas que menoscaban su pleno disfrute de todos los derechos humanos.
- La capacidad nacional para hacer el seguimiento e informar de los progresos, las carencias y las oportunidades mediante una mejor producción y empleo de datos desglosados por sexo y edad.
- La incorporación del enfoque de género en la ayuda al desarrollo y un mayor debate entre los donantes y las partes socias para asegurar una financiación adecuada.
- Un acceso más fácil de las mujeres a formas asequibles de microfinanciación que puedan contribuir a la erradicación de la pobreza, la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer.
- El acceso en pie de igualdad de las mujeres a viviendas adecuadas, propiedades y tierras, incluido el ejercicio de derechos sucesorios, y a créditos mediante la adopción de las medidas constitucionales, legislativas y administrativas pertinentes.
- El empoderamiento económico de las mujeres asegurando su acceso a los recursos productivos y reforzando una gestión pública en la que se tengan en cuenta las cuestiones de género a fin de asegurar la igualdad entre los géneros en la asignación de recursos, el desarrollo de la capacidad y el reparto de beneficios en todos los sectores, incluidos los Gobiernos central y local.

Fuente: Elaboración propia a partir de ONU (2010b).

En línea con el reconocimiento de la centralidad de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la Alianza de Busán para la cooperación eficaz al desarrollo (2011) los reconoce como objetivos en sí mismos y un requisito previo para el crecimiento y desarrollo sostenible e incluyente.

En el ámbito específico de los derechos laborales, la Organización Internacional del Trabajo ha aprobado un conjunto de convenios en esta dirección desde mediados del siglo XX. Estos convenios implican el compromiso con la igualdad de remuneración (convenio nº 100, 1951), con la no discriminación en el empleo y la ocupación (convenio nº 111, 1958), con el apoyo a las responsabilidades familiares de trabajadoras y trabajadores (convenio nº 156, 1981), con la protección de la maternidad (convenio nº 183, 2000) y con la valoración del trabajo doméstico (convenio nº 189, 2011).

Por otra parte, en materia de derechos humanos, empresas multinacionales y otras empresas, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU reconoce en sus Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos que debe

prestarse especial atención a los derechos, necesidades y problemas de las mujeres en tanto que están expuestas a un mayor riesgo de vulnerabilidad o de marginación (ONU, 2008). En concreto, se subraya que el asesoramiento por parte de las instancias públicas a las empresas debe “explicar cómo tratar eficazmente las cuestiones de género” (ONU, 2008: 10). Más específicamente, en zonas afectadas por conflicto, se ha de prestar asistencia adecuada a las empresas para evaluar y tratar los principales riesgos de abusos, prestando especial atención tanto a la violencia de género como a la violencia sexual. Asimismo, en su resolución de 2011, explicita que el grupo de trabajo sobre derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas ha de incorporar un enfoque de género en toda su actividad (ONU, 2011). Sin embargo, estos Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos aún no han sido firmados por el Estado español.

En todo caso, tal y como acabamos de ver, el Estado español ha asumido diferentes compromisos internacionales de género. A continuación, se analiza, en primer lugar, los mandatos de desarrollo expresos en sus políticas de cooperación internacional e internacionalización de la empresa y cómo estos se hacen eco de estos compromisos de género. La cuestión es: al hilo de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y su apuesta por el *mainstreaming* de género, ¿se sitúa la igualdad de género como un contenido central en la definición de estos mandatos? Si es así, ¿qué temas se incluyen y cuáles son omitidos tomando en consideración las áreas de acción de Beijing y los temas subrayados en la Cumbre de los ODM 2010?, ¿se promueve también el empoderamiento de las mujeres? El mismo análisis se hace en relación a los mandatos sobre las relaciones comerciales con terceros países, donde, además, se analiza si existen explicitaciones sobre el respeto a los convenios relativos a derechos laborales y género de la OIT.

Por otra parte, una vez analizados los mandatos de desarrollo y los mandatos sobre relaciones comerciales con terceros países, se realiza un examen sobre si existe consistencia entre los instrumentos y mecanismos de género con los que cuenta la política de cooperación internacional y aquellos de los que dispone la política de internacionalización de la empresa. Para ello, se revisa si ambas políticas cuentan con herramientas para incorporar un enfoque sistemático de género en su acción dirigiendo la mirada específicamente al caso de Perú.

3.2. Alineamiento de la política de cooperación y de internacionalización de la empresa del Estado español con los compromisos internacionales de género

Como acabamos de mencionar, en las siguientes páginas profundizaremos en cómo la política de cooperación internacional y la política de internacionalización de la empresa –en concreto, los instrumentos e iniciativas seleccionadas– se alinean con los compromisos internacionales de género.

Antes de entrar de lleno en la materia, cabe subrayar que ambas políticas se caracterizan por depender para su puesta en marcha y ejecución de diferentes instituciones ministeriales. En concreto, la política de cooperación internacional para el desarrollo depende, en gran medida, del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación al que también se vincula la iniciativa Marca España. Por su parte, los instrumentos financieros para la internacionalización de la empresa se vinculan al Ministerio de Economía y Competitividad. De acuerdo con Floro y Hoppe las políticas que emanan de ministerios de economía suelen comprometerse con la liberalización del comercio en las negociaciones multilaterales, regionales y bilaterales. Por otra parte, otros representantes del Gobierno suelen acordar las normas y estándares de los derechos humanos, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres con la firma de convenios, resoluciones y declaraciones en otras áreas (2005). ¿Qué sucede en el caso español?, ¿se incluyen los compromisos relativos a la igualdad de género como contenido en la política de cooperación internacional mientras que se evaporan en la política de internacionalización de la empresa?, ¿qué grado de coherencia existe en el alineamiento de estas políticas con los compromisos internacionales de género? Adentrémonos, a continuación, en este análisis.

3.2.1. La igualdad de género en el mandato de desarrollo de las políticas de cooperación internacional y de internacionalización de la empresa

El mandato de desarrollo forma parte central de los objetivos que definen la política española de cooperación internacional para el desarrollo de forma claramente definida desde la Ley de Cooperación Internacional 23/1998. Sin embargo, no se observa una ubicación similar en el caso de la política de internacionalización de la empresa española analizada. En esta política, el desarrollo como tal no aparece reconocido como un mandato y el énfasis se pone en el crecimiento económico. A grandes rasgos, la no incorporación por igual del mandato de desarrollo en las políticas analizadas refleja la ausencia de una comprensión común sobre el desarrollo, así como prioridades políticas no convergentes con la apuesta por un desarrollo humano y sostenible impulsado en la agenda internacional de desarrollo. Al mismo tiempo, pone de manifiesto una tendencia ya observada –y subrayada en el capítulo de CPD vertical– en el seno del propio Sistema de Naciones Unidas. Mientras que el mandato de desarrollo define la agenda internacional de desarrollo, no sucede lo mismo cuando se analiza la agenda de comercio internacional donde el crecimiento económico y la liberalización marcan las principales líneas de acción. Esta tendencia muestra que, para avanzar en términos de desarrollo internacional, es necesario seguir construyendo agendas coherentes tanto a escala internacional como nacional, así como la responsabilidad del Estado español en ambos casos. Pero, centrándonos en el análisis de las políticas estatales objeto de estudio, analicemos brevemente esta desigual incorporación del mandato de desarrollo en ambas políticas y, a partir de ahí, revisemos cuán coherentes son en la inclusión de los contenidos de género.

¿De qué desarrollo estamos hablando? Inconsistencias en los mandatos de desarrollo

Como ya se ha expresado en diferentes ocasiones a lo largo del presente texto, existen diferentes mandatos de desarrollo, contradictorios en ocasiones, en las políticas de cooperación e internacionalización. No obstante, el giro discursivo registrado en las políticas de cooperación hacia una mayor presencia de los intereses de internacionalización de las empresas española está suponiendo, en la práctica, una mayor convergencia en el mandato de desarrollo en ambas políticas.

Tabla 4. Mandato de desarrollo en la política de cooperación internacional y la política de internacionalización de la empresa

Marco político de estudio	Mandato de desarrollo
Política de cooperación internacional para el desarrollo	Desarrollo humano y sostenible, al hilo de la agenda internacional de desarrollo
Política de internacionalización de la empresa española	No hay un mandato específico, sino foco en el crecimiento económico español como base para el “bien común”, sin atención a posibles impactos de la acción exterior de las empresas españolas

Fuente: Elaboración propia.

Desde una perspectiva de promoción del desarrollo internacional, esta coexistencia de dos mandatos diferentes puede generar que las acciones en el exterior –promovidas por el Estado español– tengan efectos contradictorios e impactos negativos sobre los países del Sur. Como se expuso en páginas anteriores, los fondos públicos destinados a AOD han venido sufriendo recortes sustantivos en los últimos años a la par que se ha incrementado el énfasis –también en la propia política de cooperación– en la internacionalización de la empresa y, desde la entrada del Partido Popular al Gobierno, en la iniciativa Marca España. Sin embargo, ni los diferentes instrumentos de internacionalización de la empresa ni la iniciativa Marca España prestan de forma sistemática atención a los efectos sobre terceros países –en relación al respeto de derechos humanos, a la promoción de la igualdad de género y a la protección del medioambiente, entre otras cuestiones– y se confía en el *laissez faire*. Por tanto, al tiempo que la AOD se reduce, la potenciación de la internacionalización de la empresa tal y como se realiza en la actualidad puede ir en detrimento del desarrollo humano y sostenible a escala internacional. El impulso del crecimiento económico para generar desarrollo, como diversos estudios subrayan, requiere también de una mirada a los derechos humanos, la igualdad de género y la sostenibilidad medioambiental, entre otros aspectos, así como de un análisis de la interconexión entre las diferentes regiones del globo.

¿Se incluyen los compromisos de género en los mandatos de desarrollo? Avances en cooperación, silencios en internacionalización

En el ámbito específico de los compromisos internacionales de género, ¿hasta qué punto estos diferentes mandatos de desarrollo de las políticas de cooperación internacional y de internacionalización de la empresa son coherentes con los compromisos firmados por el Estado español? *Grosso modo*, en los diferentes mandatos se observan distintos grados de incorporación de los contenidos de género asumidos en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y en la Cumbre de los ODM de 2010. Así, en el nivel discursivo y en línea con su adopción formal de la agenda internacional de desarrollo, el mandato de desarrollo de la política de cooperación internacional ha realizado avances sustantivos en la incorporación de los contenidos de género en la última década. En cambio, la política de internacionalización de la empresa presenta graves carencias a este respecto, sin que existan apenas referencias explícitas a esta cuestión en los instrumentos e iniciativas revisadas.

Por una parte, el mandato de desarrollo de la política de cooperación incluye en su propia definición la igualdad de género como un elemento clave para el desarrollo en línea con el reconocimiento realizado en la Conferencia de Beijing de que la igualdad de género es una condición previa para el desarrollo. Es más, en los últimos diez años –y en concreto durante las dos legislaturas del PSOE– se produjeron importantes avances a escala discursiva adoptándose, a partir del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, el enfoque de género en el desarrollo y la equidad de género como prioridad horizontal. Además, en este Plan Director y en el posterior –relativo al período 2009-2012–, el empoderamiento de las mujeres se liga a la promoción de las capacidades y derechos de las mujeres –incluyendo los derechos sexuales y reproductivos– y no como mero instrumento para generar eficiencia en el desarrollo. Y, también en línea con la Declaración y Plan de Acción de Beijing, se establece promover la inclusión de la perspectiva de género en todas las líneas de acción propuestas. Así, el énfasis se pone no solo en combatir la discriminación contra las mujeres, sino también en abordar las desigualdades estructurales de género desde las diferentes áreas de trabajo, atendiendo tanto a la estrategia de empoderamiento de las mujeres como a la de *mainstreaming* de género (MAE, 2005; y MAEC, 2009).

En una línea similar, el último Plan Director –con una vigencia de 2013 a 2016– define la “promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género” como una de sus ocho orientaciones para contribuir al desarrollo, la erradicación de la pobreza y el disfrute de los derechos. A la par, incorpora el enfoque de género en el desarrollo, haciendo referencia a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres como uno de los ocho enfoques a incluir en la cooperación española. Además, subraya la necesidad de seguir avanzando en la promoción de los derechos de las mujeres y su empoderamiento, así como en la transversalización del enfoque GED. En cuanto a la definición de objetivos, se incluyen las áreas de acción de Beijing en materia de igualdad de género, así como las líneas subrayadas en la Cumbre de los ODM de 2010 re-

lativas a trabajo decente, trabajo no remunerado desarrollado tradicionalmente por las mujeres, participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas y económicas, violencia de género y microfinanciación. Ahora bien, el último Plan Director también apunta a las mujeres –desde un enfoque de la eficiencia– como agente clave para generar crecimiento económico con su participación activa en el mercado laboral formal (MAEC, 2012b).

Empero, aunque en el ámbito de la cooperación internacional existe una incorporación de los compromisos internacionales de género en su mandato de desarrollo, no se observa una convergencia en esta línea cuando se revisan los instrumentos e iniciativas para la internacionalización de la empresa. En este caso, como se expuso en el capítulo relativo a CPD vertical, el análisis realizado de cada uno de estos instrumentos e iniciativas revela que no existe una atención a la igualdad de género en su propia definición ni una atención a los posibles impactos de género de las empresas españolas en el exterior. Solo la Póliza de Seguro de Inversiones y el FIEM ponen de manifiesto la necesidad de atender a los compromisos específicos en materia de igualdad de género. A este respecto, en términos generales, no existe un alineamiento con la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing.

Como se ha señalado en este estudio, el objetivo final de este conjunto de instrumentos e iniciativas es promover el crecimiento económico español a través de la internacionalización de la empresa como cuestión clave para la salida de la crisis. Sin embargo, en este impulso del crecimiento económico, no se toman en consideración otros aspectos centrales, de cariz social y político, que son clave para seguir avanzando hacia un desarrollo internacional pro equidad basado en el respecto de los derechos humanos de mujeres y hombres del Sur y del Norte.

Por tanto, tal y como se observa en la tabla 5, puede afirmarse que no existe una coherencia en la incorporación de los compromisos de género entre la política de cooperación internacional y la política de internacionalización. De acuerdo con Floro y Hoppe, los contenidos de género se evaporan en aquellas políticas que emanan directamente del Ministerio de Economía y Competitividad (Floro y Hoppe, 2005). Pero, ¿qué implicaciones tiene esta incoherencia entre las políticas? Al igual que ocurría cuando nos referíamos al mandato de desarrollo en general, esta inconsistencia puede generar que ambas políticas tengan efectos contradictorios en relación a la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres a escala global. Como se expuso en páginas anteriores, los fuertes recortes en AOD han sido más acentuados en los sectores vinculados con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Si a esto se une la falta de inclusión de una perspectiva de género en la política de internacionalización de la empresa y el evidente impacto negativo que pueden generar las acciones de las empresas en relación a la desigualdad de género –si no se establecen medidas correctoras al respecto–, se puede concluir que el Estado español –al no considerar los contenidos de género– puede generar efectos negativos en relación a la reproducción de la desigualdad de género y al empobrecimiento de las mujeres, vulnerando, de

Tabla 5. Alineamiento de los mandatos de desarrollo de las políticas estatales analizadas con los compromisos internacionales de género

Marco político de estudio		Declaración y PdA de Beijing (1995)			Cumbre de los ODM (2010)		
		Sí, en su mayor parte	Sí, parcialmente	No	Sí, en su mayor parte	Sí, parcialmente	No
Política de cooperación internacional para el desarrollo	Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016	X			X		
	Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012	X					Previo a 2010
	Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008	X					Previo a 2010
	Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004		X				Previo a 2010
	Plan Nacional de Derechos Humanos		X				Previo a 2010
	Pacto de Estado contra la Pobreza			X			Previo a 2010
	Ley 23/1998 de Cooperación Internacional		X				Previo a 2010
Política de internacionalización de la empresa española	Iniciativa Marca España			X			X
	Fondo para la Internacionalización de la Empresa, FIEM		X				Previo a 2010
	Fondo para inversiones en el exterior, FIEEX			X			Previo a 2010
	Fondo para operaciones de inversión en el exterior de la pequeña y mediana empresa, FONPYME			X			Previo a 2010
	Líneas ICO para la internacionalización			X			Previo a 2010
	Póliza de Seguro de Inversiones			X			Previo a 2010
	Programa de Conversión de Deuda por Inversiones			X			Previo a 2010

Fuente: Elaboración propia.

este modo, los compromisos internacionales firmados a este respecto. Como la bibliografía pone de manifiesto, el impulso del crecimiento económico no genera de modo directo un reparto equitativo de los beneficios, sino que las relaciones de poder y las desigualdades estructurales –las desigualdades de género, entre ellas– generan que estos recaigan en mayor grado en determinados grupos con mayor voz en las acciones impulsadas (Higgins, 2012; Randriamaro, 2006; Floro y Hoppe, 2005; y Marcha Mundial de las Mujeres, 2004).

3.2.2. La igualdad de género en el mandato sobre relaciones comerciales con terceros países de las políticas de cooperación internacional y de internacionalización de la empresa

El mandato sobre relaciones comerciales con terceros países de la política de cooperación y de la política de internacionalización de la empresa no siempre se hace explícito de forma clara. Sin embargo, sí se observa una concepción compartida de las relaciones comerciales como una herramienta para mejorar la situación de la empresa española y, con ello, de la economía española en su conjunto. Esta visión sobre relaciones comerciales pone de manifiesto qué intereses se consideran centrales en el marco de estas políticas y qué agentes se definen –de forma más o menos explícita– como sus beneficiarios directos o potenciales. En este sentido, proporciona algunas pistas sobre la congruencia, hoy por hoy, de determinados objetivos en la acción exterior española y obliga a reflexionar sobre qué se persigue cuando, en el marco de la política de cooperación, se pone un énfasis especial en la “coherencia de políticas para el desarrollo”. Se analiza, a continuación, este mandato de forma más detallada y se revisa también en qué medida está en línea con los compromisos internacionales de género: la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y la Cumbre de los ODM de 2010, así como los convenios en materia de derechos laborales y género de la OIT.

La evaporación del género. ¿Dónde queda el compromiso con la igualdad cuando hablamos de relaciones comerciales?

En cuanto a la incorporación de los contenidos de género en los mandatos sobre relaciones comerciales, tanto en la política de cooperación internacional como en la política de internacionalización no existe una atención sistemática a la igualdad de género. Como señalamos en el capítulo dedicado al análisis de la CPD vertical, solo existe una referencia parcial en casos específicos de instrumentos como el FONPRODE, en la política de cooperación, y la Póliza de Seguro de Inversiones y el FIEM, en la política de internacionalización. Así, el FONPRODE establece la igualdad de género como una de sus finalidades en línea con la necesidad de coherencia con los compromisos internacionales de género. En concreto, subraya como requisito la elaboración de estudios de impacto de género para la adjudicación de determinadas actuaciones, y sostiene que sus créditos, préstamos y líneas de financiación han de tomar en consideración las necesidades financieras de las iniciativas empresariales de las mujeres en los países beneficiarios. Del mismo modo, define como operaciones

financiables las aportaciones a fondos constituidos en instituciones financieras internacionales de desarrollo destinados a género y a fondos destinados a la evaluación del impacto en este sector. Por su parte, la Póliza de Seguro de Inversiones se adhiere a los estándares internacionales que siguen la normativa de la OCDE para concesión de fondos en materia de inversión extranjera y cuyo segundo estándar –relativo a relaciones laborales– recoge el criterio de género en aquellos proyectos que generan recursos. El FIEM, además, subraya que las empresas seleccionadas han de contar como requisito previo con un certificado de su cumplimiento con los compromisos internacionales suscritos por el Estado español, entre ellos los compromisos de género. Esto implica, además, que no podrán ser beneficiadas por el FIEM empresas que hayan contribuido a la violación de los derechos humanos.

Sin embargo, en general, los mandatos expresos sobre relaciones comerciales no incluyen los contenidos presentes en la Declaración y Plan de Acción de Beijing (1995) ni en la Cumbre de los ODM de 2010. Respecto a la Declaración y Plan de Acción de Beijing, no se atiende ni a la estrategia de *mainstreaming* de género ni a la de empoderamiento de las mujeres, existiendo una total ceguera al género en estos mandatos. En concreto, no se valoran los posibles impactos de género de las relaciones comerciales promovidas por las políticas públicas analizadas ni si existe en estas relaciones comerciales un compromiso con la no discriminación de mujeres y niñas, con el incentivo de su independencia económica y su participación en espacios de toma de decisiones, con la no violencia en el lugar de trabajo y con el reconocimiento de los derechos laborales de las mujeres, entre otras cuestiones. Al mismo tiempo, en relación a la Cumbre de los ODM de 2010, no existe ninguna referencia a que estas relaciones comerciales hayan de cumplir con el compromiso de trabajo decente para todas y todos, de eliminación de diferencias salariales, de promoción del liderazgo de las mujeres en el ámbito económico, así como de prevención y sanción de la violencia económica y laboral contra las mujeres. Del mismo modo, no existe referencia explícita a los convenios en materia de derechos laborales y género de la OIT relativos a igualdad de remuneración (convenio nº 100, 1951), no discriminación en el empleo y la ocupación (convenio nº 111, 1958), apoyo a las responsabilidades familiares de trabajadoras y trabajadores (convenio nº 156, 1981) y protección de la maternidad (convenio nº 183, 2000).

En conclusión, al igual que sucede cuando analizamos la incorporación de los compromisos internacionales de derechos humanos y desarrollo en su conjunto, los compromisos de género apenas son recogidos en los mandatos sobre comercio internacional en las dos políticas analizadas. Persiste, como hemos señalado, una visión neoliberal que asume que la liberalización de las relaciones comerciales traerá consigo directamente el crecimiento económico y el desarrollo y que, por ende, no considera necesario regular este tipo de relaciones. Sin embargo, confiando en el efecto *trickle down*, se contribuye a generar impactos de género diferenciados desatendiéndose una dimensión clave –la igualdad de género– para el avance hacia el desarrollo internacional. A grandes rasgos, este tipo de relaciones comerciales potencia un incremento de las desigualdades entre mujeres y hombres al tiempo que se aprovecha de

Tabla 6. Alineamiento de los mandatos sobre relaciones comerciales de las políticas estatales analizadas con los compromisos internacionales de género

Marco político de estudio		Declaración y PdA de Beijing (1995)			Cumbre de los ODM (2010)		
		Sí, en su mayor parte	Sí, parcialmente	No	Sí, en su mayor parte	Sí, parcialmente	No
Política de cooperación internacional para el desarrollo	Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016			X			X
	Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012			X			Previo a 2010
	Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008			X			Previo a 2010
	Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004			X			Previo a 2010
	Plan Nacional de Derechos Humanos			X			Previo a 2010
	Pacto de Estado contra la Pobreza			X			Previo a 2010
	Ley 23/1998 de Cooperación Internacional			X			Previo a 2010
Política de internacionalización de la empresa española	Iniciativa Marca España			X			X
	Fondo para la Internacionalización de la Empresa, FIEM		X				Previo a 2010
	Fondo para inversiones en el exterior, FIEEX			X			Previo a 2010
	Fondo para operaciones de inversión en el exterior de la pequeña y mediana empresa, FONPYME			X			Previo a 2010
	Líneas ICO para la internacionalización			X			Previo a 2010
	Póliza de Seguro de Inversiones		X				Previo a 2010
	Programa de Conversión de Deuda por Inversiones			X			Previo a 2010

Fuente: Elaboración propia.

algunas de ellas –como las vinculadas con la división sexual del trabajo– para mejorar la rentabilidad y eficiencia del modelo capitalista (León, 2008). Ejemplo de ello son las desigualdades de género en el mercado de trabajo de diversos países que sirven como instrumento de competencia en distintas etapas de su integración a la economía mundial y que son aprovechadas por empresas extranjeras (Salvador, 2012).

Recuadro 11. Impactos de género del comercio internacional y la liberalización económica

El comercio internacional y la liberalización económica tienen impactos diferenciados en mujeres y varones por su desigual relación de poder, roles, acceso a recursos, oportunidades y a las barreras existentes a la participación económica de las mujeres. Entre estos impactos pueden resaltarse los siguientes, que guardan relación con la internacionalización de las empresas:

- En buena medida, las mujeres en el mercado laboral formal mantienen sus precarias condiciones de trabajo relativas a la seguridad laboral, el horario y la remuneración. Su salario se considera, aunque la realidad puede ser justo la contraria, como un ingreso suplementario al de los varones, quienes son vistos como los *“breadwinners”*. Además, las precarias condiciones de trabajo son aprovechadas como “ventajas comparativas” por los propios países del Sur para mejorar su competitividad en los mercados internacionales y atraer inversión extranjera. Al mismo tiempo, las empresas extranjeras se benefician de esta mano de obra barata y precaria.
- La necesidad de trabajadores y trabajadoras flexibles que respondan a las fluctuaciones del mercado ha llevado a una creciente informalización del empleo. Como resultado de esta informalización del empleo, se ha asistido a una dramática transformación de los modos de empleo, así como a la erosión de los derechos de los trabajadores y trabajadoras y de su poder de negociación. En este contexto, los trabajadores y trabajadoras informales –particularmente las personas subcontratadas y trabajadoras a domicilio, fundamentalmente mujeres– han sido forzadas a aceptar salarios bajos y trabajar sin beneficios ni protección. Esto ha sido aprovechado por empresas multinacionales que suelen subcontratar servicios en países del Sur.
- En la mayor parte de los países en desarrollo, las mujeres se vinculan principalmente al sector agrícola y típicamente a la producción de subsistencia. La liberalización comercial ha tenido, con frecuencia, el efecto de incrementar la producción de cultivos para la exportación, mientras que se incrementan las importaciones para el consumo de alimentos que compiten con las producidas localmente y, por ende, reducen sus precios. Este hecho afecta de forma diferenciada a mujeres y hombres, puesto que las primeras son usualmente productoras de agricultura para consumo a pequeña escala, mientras que los varones suelen estar más vinculados con la producción y mercantilización de materias primas agrícolas para el comercio en mercados regionales e internacionales. Este hecho, además, amenaza a la soberanía alimentaria de los pueblos.
- La liberalización comercial incrementa la competencia internacional. Mientras que esta puede traer más oportunidades para individuos y compañías, también genera la necesidad de actualizarse tecnológicamente, lo que puede suponer todo un reto para las mujeres empleadas, autónomas y empleadoras. En este sentido, la intensificación tecnológica de los sistemas productivos puede reducir la presencia femenina dado su limitado acceso a redes del mercado, crédito y conocimiento técnico.

Fuente: Elaboración propia a partir de Salvador (2012), Women Watch (2011), Randriamaro (2006), Floro y Hoppe (2005); y Williams (2003).

Todo ello revela que no existe una incorporación de los contenidos de género asumidos internacionalmente en la formulación de los mandatos sobre comercio internacional de ninguna de las dos políticas examinadas. Además, pone de manifiesto que la inclusión o no de los contenidos relativos a derechos humanos e igualdad de género no solo depende del Ministerio al que se vincule la política, sino del mandato específico que se revise. En una misma política, como es el caso de la política de cooperación, conviven dos modos diferentes de incluir estos contenidos dependiendo de si analizamos su mandato de desarrollo o su mandato sobre relaciones comerciales. Esta incongruencia en el seno de la política de cooperación pone en cuestión su coherencia interna e incluso, como señalamos, el propio concepto de coherencia de políticas para el desarrollo por el cual aboga.

Por otra parte, debido a los impactos de género expuestos, la actuación del Estado español en el exterior a través de estas políticas puede estar generando impactos contrarios a los compromisos internacionales firmados en materia de género. Por consiguiente, se hace preciso avanzar hacia otros mandatos sobre relaciones comerciales que atiendan a las desigualdades existentes entre mujeres y hombres y contribuyan a generar beneficios equivalentes para ambos. Para ello, desde un enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo, es preciso trabajar tanto a escala estatal como a escala internacional, debido a la normativa internacional existente y a que las empresas españolas tienden a abrir filiales en países del Sur donde la normativa es más laxa justo para sacar “ventaja comparativa” en los mercados internacionales. Como señala Randriamaro, no hay que olvidar que la desigualdad de género –reproducida con los actuales modelos de relaciones comerciales– tiene un impacto negativo sobre el propio desarrollo en términos económicos al limitar la productividad, el rendimiento y el crecimiento (Randriamaro, 2006). Del mismo modo, limita el desarrollo humano en su conjunto al reducir las posibilidades de mujeres y varones de disfrutar de sus derechos humanos y desarrollar todas sus capacidades.

Recuadro 12. [El caso de las políticas de cooperación internacional y de internacionalización de la empresa del Estado español en Perú: la RSE como punto de encuentro](#)

La responsabilidad social: nexo de unión entre cooperación e internacionalización de la empresa en Perú

La relevancia del crecimiento económico como objetivo en la política de cooperación y en la de internacionalización y la entrada del sector privado empresarial como agente de cooperación han generado la necesidad, como se recoge en el Marco de Asociación País 2013-2016, de “generar espacios de diálogo sobre el grado de coherencia con el desarrollo de la acción privada española, así como medidas que lo potencien” (AECID Perú, 2013: 46).

En este sentido, existe un interés por armar un discurso de desarrollo –a favor de una actividad económica sostenible e inclusiva en el Perú– donde articular las convergencias de la acción privada y de las acciones de la cooperación española (AECID Perú, 2013).

Así, el Foro Visiones⁴⁰ –creado en 2010 y promovido por la Embajada de España en el Perú, la Cámara de Comercio Española y la AECID– ha constituido un esfuerzo para hacer converger las políticas de cooperación al desarrollo y de internacionalización de la empresa española en el Perú. Con la creación de este foro de Responsabilidad Social y Desarrollo, estas tres instituciones apuestan por el impulso de un espacio donde los distintos agentes de desarrollo se complementen en sus acciones y propuestas de desarrollo en el Perú. Ahora bien, centran su foco de actividad en la responsabilidad social empresarial, poniendo así de relieve que la conexión entre la política de cooperación y la política de internacionalización de la empresa pasa por las estrategias de RSE, sin considerar el papel que el Estado puede tener a este respecto.

Por tanto, a pesar de este esfuerzo de coordinación entre las instituciones públicas españolas, la empresa privada y la sociedad civil, el problema, desde un análisis de la coherencia, es que con la RSE se relega a la integración voluntaria, por parte de las empresas, de sus responsabilidades sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y en sus relaciones con sus interlocutores, impidiendo así abordar la actuación de las empresas en su totalidad y, por lo tanto, dificultando la integración de una perspectiva de coherencia de políticas para el desarrollo.



Inconsistencia entre estrategias y mecanismos: falta de una visión compartida sobre la centralidad de la igualdad de género para el desarrollo

La política española de cooperación internacional en Perú incluye parte sustantiva de los compromisos asumidos en Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y en la Cumbre de los ODM de 2010. El Documento de Estrategia País 2005-2008 reconoce la centralidad de la equidad de género en el desarrollo y en la misma línea se manifiesta el Marco de Asociación País 2013-2016 (AECID Perú, 2005 y 2013). No obstante, en alineamiento con las políticas del Estado peruano, el MAP pone especial énfasis en la violencia de género que queda recogida como uno de sus siete resultados de desarrollo (AECID Perú, 2013). No sucede lo mismo cuando se analizan los instrumentos e iniciativas de internacionalización de la empresa española en Perú, que evidencian una total desatención a las cuestiones de género en el planteamiento de la problemática a abordar y los modos para hacerlo.

⁴⁰ Puede encontrarse más información sobre el Foro Visiones en: <http://www.visiones.pe/Presentacion/Programa.aspx>

Es más, no se considera que sea una responsabilidad del Estado español atender estas cuestiones, sino que se delegan estos asuntos en las propias empresas y el abordaje que estas hagan a través de sus estrategias de responsabilidad social empresarial.

Respecto a las estrategias concretas para promover la igualdad de género, la cooperación española subraya la necesidad de apoyar el empoderamiento de las mujeres y la transversalización del enfoque de género en línea con las dos estrategias emanadas de la Conferencia de Beijing. En esta dirección, el MAP subraya la centralidad de la igualdad de género como prioridad horizontal y el empoderamiento de la mujer como uno de los temas prioritarios (AECID Perú, 2013). En relación al *mainstreaming* de género, el MAP asume la labor de promover la “integración transversal de la política de igualdad de género no solo en la política de cooperación al desarrollo española sino también en las estrategias de desarrollo nacional y sectoriales” (AECID Perú, 2013: 15). La finalidad es mejorar las políticas públicas a través de la incorporación del enfoque de Género en el Desarrollo que supere el enfoque de Mujeres en el Desarrollo.

Sin embargo, estos esfuerzos por incluir los contenidos de género no encuentran réplica en los instrumentos e iniciativas de internacionalización de la empresa del Estado español. En este caso, la igualdad de género se reconoce como un contenido a trabajar por parte de las empresas en sus estrategias de RSE en tanto que están obligadas a cumplir con los mandatos de promoción de los derechos humanos y de igualdad de género. Así, el rol que asume el Estado español es el de impulsar encuentros –como el Foro Visiones– para fomentar la RSE entre las empresas españolas. Todo esto revela que no existe congruencia entre las dos políticas analizadas y las estrategias reconocidas internacionalmente para promover la igualdad de género. Además, pone de manifiesto que las cuestiones de género ocupan un lugar secundario bajo el abanico más amplio de la RSE como propuesta para promover inversiones y relaciones comerciales responsables.

Esta falta de coherencia en relación a las estrategias impulsadas internacionalmente para promover el género se hace evidente también cuando se analizan los mecanismos específicos para incluir los contenidos de género en las dos políticas. En el caso de la política española de cooperación internacional en el Perú, se desarrollan mecanismos y herramientas para avanzar en la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. En esta línea, en los últimos años, la cooperación española ha puesto el foco en potenciar la institucionalización del enfoque de género en las políticas nacionales y trabajar en apoyo a acciones específicas implementadas desde el Gobierno peruano.

En el caso de los instrumentos e iniciativas para la internacionalización de la empresa, la ausencia de una atención a los contenidos de género en la definición de sus objetivos también se refleja en la inexistencia de estructuras, personal y formación específica en género, así como en la falta de herramientas, programas y presupuestos concretos en esta dirección. Más allá de la consideración que pueda incluirse en las estrategias de RSE de las empresas, no existe una visualización de la necesidad de incorporar los contenidos de género como elementos críticos a considerar en la concesión y seguimiento de los instrumentos financieros, por una parte, y en la definición de las acciones específicas de la Marca España, por otra.

Fuente: Elaboración propia.

¿Hacia una política de desarrollo internacional pro equidad de género? Desafíos y propuestas desde un enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo

En el actual contexto de globalización y crisis internacional, estamos asistiendo a la emergencia de un mundo multipolar caracterizado por una cada vez mayor heterogeneidad de los países del Sur y un aumento de la desigualdad global. En este escenario y de acuerdo con la experiencia internacional, el avance en términos de desarrollo internacional no pasa solo ni fundamentalmente por las políticas de ayuda, sino que requiere de políticas más integrales y coordinadas. Así ha sido reconocido por diferentes instituciones y organizaciones internacionales –tales como ONU, OCDE, UE y CONCORD– que han subrayado la necesidad de una mayor interrelación entre la política de ayuda y el resto de las políticas con impactos en el desarrollo y, en esta dirección, han comenzado a apostar por el impulso de una mayor coherencia de políticas para el desarrollo. Por otra parte, tal y como la comunidad internacional reconoció en la Conferencia de Beijing (1995), el avance hacia un mayor desarrollo requiere de forma previa de progresos en términos de igualdad de género. En este sentido, la apuesta por la CPD ha de venir acompañada por una atención sistemática a las causas estructurales de la desigualdad de género y por el establecimiento de medidas específicas que impulsen una mayor igualdad entre mujeres y hombres en las acciones de promoción del desarrollo internacional.

En el caso del Estado español, la centralidad de la CPD y de la igualdad de género ha sido reconocida con la firma de diversos compromisos internacionales sobre desarrollo y género, así como en diferentes marcos de referencia estatales. En concreto, a escala estatal, la CPD aparece recogida en la Ley de Cooperación Internacional 23/98 y, con mayor fuerza, en el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012). Por otra parte, el compromiso con la igualdad de género queda plasmado fundamentalmente en la Constitución española, así como en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. En materia de desarrollo internacional, además, el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011) establece por primera vez un eje, el número 11, relativo a Política Exterior y Cooperación para el Desarrollo (Consejo de Ministros, 2007).

Ahora bien, pese al compromiso a escala internacional con la CPD y la igualdad de género, la agenda de estabilidad macroeconómica y austeridad fiscal definida en los países ricos pone en riesgo el compromiso con la promoción de un desarrollo humano pro equidad de género. Asimismo, el predominio de las voces de la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial frente a otras entidades del Sistema de Naciones Unidas

provoca que las políticas internacionales estén marcadas por enfoques neoliberales mientras que se alejan de otros enfoques que ponen en el centro el desarrollo humano, los derechos humanos y la igualdad de género.

En esta materia, asistimos en el escenario internacional a una compartimentalización de mandatos –mandato de desarrollo frente a mandato sobre relaciones comerciales– que, a la par, viene acompañada por una mayor fuerza del segundo sobre el primero. En materia específica de género, esto se traduce en un mandato de desarrollo que incluye de forma descafeinada las cuestiones de género frente a un mandato sobre relaciones comerciales que desatiende por completo los posibles impactos de género o los diferentes patrones económicos de mujeres y hombres. Existe, en este sentido, una distancia entre estos mandatos y las demandas de la sociedad civil y la academia feminista que reclaman un mandato de desarrollo que incluya en mayor medida un enfoque transformador de género, así como un mandato sobre relaciones comerciales que no ponga el énfasis solo en los *outputs*, sino también en el bienestar y calidad de vida de las personas.

Por otra parte, la convivencia de ambos mandatos y la mayor relevancia del segundo revelan que la coherencia de políticas –en el contexto internacional– parece orientarse a una mayor armonización con las políticas neoliberales frente a un compromiso con los principios que promueven los derechos humanos y la igualdad de género. Se pone de manifiesto, por tanto, la necesidad de seguir avanzando en la conformación de una agenda global de desarrollo internacional que entrelace, con una visión de desarrollo pro-equidad de género, los diferentes sectores clave en la promoción del desarrollo y las diversas voces presentes en estos sectores. Si no es así, la actual situación puede limitar “la soberanía de los Gobiernos en la formulación e implementación de políticas nacionales y estrategias propias que pusiera a las personas en el centro de los procesos de desarrollo” (Floro y Hoppe, 2005: 4).

Distanciamiento entre la política de cooperación y las demandas de la sociedad civil y la academia feminista

La política española de cooperación internacional ha avanzado, en su mandato de desarrollo, en la inclusión de un enfoque de género en desarrollo –reclamado desde la sociedad civil– que no pone el acento solo en la discriminación contra las mujeres y su integración en los procesos de desarrollo, sino en la necesidad de atender a las causas estructurales de la desigualdad. En este sentido, existe una apuesta por los derechos de las mujeres, su empoderamiento y el *mainstreaming* de género. Asimismo, el foco ya no está solo en la igualdad de oportunidades, como sucedía en el I Plan Director de la Cooperación Española (2001-2004), sino también en las igualdades de derechos, libertades, alternativas y responsabilidades.

A pesar de esta inclusión en el discurso del enfoque de género en desarrollo, el IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016) también subraya

el potencial de las mujeres para promover el crecimiento económico en tanto que generadoras de riqueza y renta. Como subrayan activistas y académicas feministas, esto constituye un arma de doble filo en tanto que, aunque se promueve el empoderamiento económico de las mujeres, acciones vinculadas a este objetivo corren el riesgo de generar una sobrecarga laboral en las mujeres –debido a sus diferentes roles– y de olvidar el importante papel de hombres y niños en la construcción de la igualdad y en los procesos de empoderamiento. En este sentido, supone también un distanciamiento de la sociedad civil y la academia feminista que reclaman una atención a las desiguales relaciones de género –y no solo a la inclusión de las mujeres– para mejorar la eficiencia en el impulso del crecimiento económico.

Por otro lado, el apoyo a la Marca España en el IV Plan Director implica impulsar el vínculo entre cooperación y proyección de la imagen país. A este respecto, se ha asistido a un distanciamiento entre la política oficial y las demandas de numerosas organizaciones de la sociedad civil que reclaman instrumentos y mecanismos para impedir que la cooperación se convierta en un instrumento para la Marca España y, con ello, para la internacionalización de la empresa española. En materia específica de género, la sociedad civil y la academia feminista subrayan que es necesario, además, asegurar que la empresa española no contribuya a mantener las desigualdades estructurales de género ni vulnere los derechos humanos de mujeres y varones en los países donde trabaje como agente de desarrollo.

Respecto al mandato sobre relaciones comerciales de la política española de cooperación internacional, ante el mayor peso que toma el sector privado empresarial como agente de desarrollo, el IV Plan Director subraya la necesidad de poner en marcha incentivos y apoyos a las empresas para el cumplimiento de los ODM y el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, se apuesta por un modelo de libre comercio, sin atender a los efectos diferenciados del mismo en países del Sur y del Norte ni a sus impactos de género. El Estado español, como ilustra el análisis de caso de Perú, no establece ningún mecanismo para asegurar que las empresas que reciben AOD española no vulneren los derechos humanos ni, en concreto, los derechos de las mujeres. Por el contrario, en esta materia, todo depende de la estrategia de RSE que asuma cada empresa, que tampoco incluye ninguna obligatoriedad específica en materia de género.

En este contexto, se hace preciso avanzar a futuro en:

- Una mayor inclusión, desde un enfoque de pluralidad democrática, de las voces de la sociedad civil y la academia feminista en la definición de la agenda de cooperación internacional.
- Un seguimiento a las acciones orientadas a promover el empoderamiento económico de las mujeres para evitar que estas acciones generen una sobrecarga laboral de las mujeres y, a la par, potenciar una implicación de los hombres en estos procesos de empoderamiento.

- Instrumentos para asegurar que los fondos destinados a cooperación internacional se centren en la promoción de un desarrollo internacional pro equidad de género y para evitar que la ayuda otorgada a empresas españolas contribuya a acentuar las desigualdades estructurales de género. Para ello, el MAEC y la AECID han de dotarse de mecanismos y personal responsable de exigir a las empresas que reciben fondos:
- Informes de impacto de género previos a la concesión de las ayudas donde se expongan las consecuencias positivas y negativas en mujeres y hombres, así como en la igualdad de género.
- Informes de seguimiento sobre cómo las acciones están atendiendo a las necesidades prácticas y estratégicas de género y cómo están impactando en la vida de mujeres y hombres.
- Informe de impacto de género final donde se valoren los cambios en los derechos, obligaciones, oportunidades y roles de mujeres y hombres tras las acciones.

Estos informes pueden incluirse dentro de ejercicios de seguimiento y evaluación más amplios solicitados por el MAEC y la AECID.

Reducción acentuada de los fondos destinados a temas críticos de género

Tanto en el conjunto de la acción de la AECID como en el caso analizado relativo a la cooperación española en Perú se han observado importantes avances en la institucionalización del género en los últimos años. En este sentido, se cuenta con personal específico, formación de género para la plantilla, diferentes herramientas para incorporar género, así como programas específicos y presupuesto. Ahora bien, cabe resaltar que en los últimos años se ha asistido a un recorte especialmente sustancial de la AOD dirigida a los sectores críticos de género independientemente de la caída de la AOD desde 2010. Así, de acuerdo con datos del CAD, se observa que la ayuda destinada a salud sexual y reproductiva ha pasado de conformar un 3,14% del total de la AOD en 2008 a un 2,08% en 2011 y la AOD dirigida a organizaciones e instituciones de igualdad que en 2008 constituía el 2,10% del total de la AOD pasa a ser el 0,90% en 2011. Al mismo tiempo, se ha cerrado la oficina de ONU Mujeres en el Estado español y la igualdad de género ha perdido posición dentro del organigrama de la AECID. Esta situación –unida al panorama general de austeridad y al desinterés del Gobierno popular en los temas críticos de género– pone en peligro el avance en la inclusión efectiva del género en la cooperación española. Por otra parte, el recorte específico de los fondos destinados a las organizaciones e instituciones de mujeres quita voz a unas agentes clave para poner sobre la mesa intereses estratégicos de género.

En este escenario, se precisa:

- Mantener las estructuras responsables de género, así como a su personal, y continuar con la formación de género al conjunto de la plantilla del MAEC y la AECID.
- Asegurar la utilización sistemática de las herramientas desarrolladas para incluir el enfoque de género en las acciones de desarrollo y elaborar informes de evaluación que permitan extraer lecciones aprendidas que mejoren la práctica, así como rendir cuentas por parte de las acciones del Estado y las empresas.
- Incidir para que el recorte de la AOD no tenga un coste específico para los sectores críticos de género y resaltar el papel central de organizaciones e instituciones de mujeres en la construcción de agendas para la igualdad.

Ausencia de discurso, acciones y medios pro equidad de género en la política de internacionalización

Los diferentes instrumentos para la internacionalización de la empresa así como la iniciativa Marca España se caracterizan por no presentar un mandato específico de desarrollo. El foco se encuentra en la internacionalización de la empresa como elemento clave para el crecimiento de la economía española y la salida de la crisis. En este sentido, no existe una consideración sobre el carácter multidimensional del desarrollo ni sobre los posibles efectos de las empresas españolas en terceros países. En el caso de la Marca España, además, el primer paso para la internacionalización de la empresa es la promoción de la imagen país. El fomento de esta imagen, por otra parte, se considera clave para avanzar hacia el “bien común” identificado con un crecimiento de la economía española que se apoya en el *laissez faire* y en la promoción internacional de la empresa española. A este respecto, se equiparan los intereses privados empresariales con el interés público.

En general, todas las medidas de apoyo a la internacionalización analizadas asumen que el crecimiento económico llevará de modo directo al desarrollo. Sin embargo, no se atienden a las voces de la sociedad civil y a la academia, que subrayan el desigual reparto de beneficios marcado por relaciones de poder Norte-Sur y desigualdades sociales y de género.

Por otra parte, en cuanto a las relaciones comerciales, existe un foco en la rentabilidad económica, en maximizar la productividad y en las actividades mercantiles frente a otras asociadas a la sostenibilidad de la vida y reclamadas desde la sociedad civil y la academia feminista. Además, no se reconocen los efectos negativos que pueda haber en terceros países ni en la reproducción de la desigualdad de género, así como sus efectos diferenciados sobre mujeres y hombres. Por otro lado, tampoco se pone sobre la mesa si el abordaje de la cuestiones de género puede contribuir a la cadena de valor de la empresa.

Asimismo, como subrayan voces feministas ausentes en estas políticas, no se reconoce la interrelación entre lo productivo y lo reproductivo, la interdependencia de las personas y la fuerte división sexual del trabajo. En este sentido, tampoco se promueve un equilibrio entre las diferentes formas de trabajo ni se pone en valor la economía de subsistencia, la economía familiar y la economía de los cuidados.

En el caso de la Marca España, además, la igualdad de género se considera un tema superado sobre el que no es necesario trabajar más y, a pesar del reconocimiento internacional de España en esta materia, no se utiliza como elemento de valor en la promoción de la imagen país.

A esta situación se une la diferente normativa en cada país que puede facilitar una mayor o menor vulneración de los DDHH –entre ellos, los de las mujeres– sin penalización normativa. De hecho, muchos países del Sur consideran su laxa o falta de normativa a este respecto como una “ventaja comparativa”, y así es aprovechada por las empresas extranjeras. En este sentido, desde un compromiso con la igualdad de género, se pone de manifiesto que queda mucho por avanzar –a escala nacional e internacional– tanto en la internacionalización de las empresas españolas en sí como en las normas internacionales de comercio.

Ante esta ausencia de los contenidos de género en los instrumentos para la internacionalización de la empresa y en la iniciativa Marca España, se hace necesario impulsar diferentes tipos de medidas a escala nacional e internacional. Entre ellas destacan:

- La defensa de modelos comerciales y de inversión que fomenten la igualdad de género por parte del Estado español en las cumbres internacionales de comercio tanto en el seno de ONU como de la Unión Europea.
- Avanzar en la definición de un modelo español de inversión basado en la responsabilidad y el compromiso social que constituya un valor diferencial para las empresas españolas situando la igualdad de género como una prioridad central.
- Establecer –para asegurar una adecuada implementación de este modelo español de inversión responsable– espacios para la comunicación y coordinación entre los diferentes instrumentos existentes para la internacionalización de la empresa, así como entre estos y la iniciativa Marca España.
- Impulsar la participación de la sociedad civil y la academia feminista en los espacios de definición y puesta en marcha de dicho modelo español de inversión. Una oportunidad es la implicación de estas actoras y actores en la elaboración, seguimiento y evaluación del Plan Nacional sobre Empresa y Derechos Humanos –actualmente en elaboración en línea con los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos” de Naciones Unidas–. La inclusión de sus voces contribuiría a la incorporación de los contenidos críticos de género en su diseño e implementación así como en los ejercicios de rendición de cuentas.

- Potenciar la valoración de los impactos de género en los diferentes instrumentos e iniciativas de internacionalización de la empresa, estableciendo las siguientes medidas vinculadas a la concesión de fondos, la puesta en marcha y seguimiento de acciones y su evaluación:
 - Una evaluación de los impactos de género de la acción comercial de las empresas en países del Sur de forma previa y posterior a la concesión de fondos para su internacionalización. En relación a los impactos de género, se propone analizar: las condiciones de trabajo de mujeres y hombres, las categorías laborales de mujeres y hombres, los casos de violencia de género en el ámbito laboral y la existencia de medidas para la conciliación de vida personal, familiar y laboral, entre otras dimensiones.
 - Diseño, implementación y seguimiento de medidas por parte de la empresa –a modo de plan de igualdad como se recoge en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres– para evitar la discriminación de las mujeres en la empresa y promover una mayor igualdad entre mujeres y hombres fuera y dentro del espacio de trabajo.

Falta de un mandato de desarrollo sensible al género compartido en las políticas de cooperación e internacionalización de la empresa

El alineamiento con los compromisos internacionales de género en los mandatos de desarrollo es desigual en las dos políticas estatales analizadas, existiendo una escasa coherencia horizontal a este respecto. Por una parte, al hilo de la agenda internacional de desarrollo, la política de cooperación cuenta con un claro mandato de desarrollo vinculado con el desarrollo humano y sostenible e incluye una atención específica al enfoque de género en el desarrollo. Sin embargo, ni los instrumentos de internacionalización de la empresa ni la iniciativa Marca España disponen de un mandato de desarrollo expreso. Por el contrario, estas medidas ponen el énfasis en el crecimiento de la economía española sin atender a impactos en terceros países ni a efectos específicos de género. En este sentido, al igual que en la agenda internacional, las políticas ligadas a cooperación se centran en el desarrollo humano y sostenible mientras que las relativas a comercio responden a medidas de liberalización económica.

Por otro lado, a pesar del mandato de desarrollo existente en la política de cooperación, el énfasis en la confluencia entre los intereses estratégicos de España y sus responsabilidades globales –subrayado en el IV Plan Director– abre la posibilidad a un distanciamiento, en la práctica, entre los objetivos de desarrollo humano y otros objetivos que no son propios de la cooperación al desarrollo. En términos de igualdad de género, la inclusión de objetivos no propiamente de desarrollo humano puede contribuir a una evaporación de la promoción de la igualdad de género en la praxis de la cooperación. Esta posibilidad, además, se amplía ante el creciente peso del sector privado empresarial como agente

de cooperación y el vínculo establecido entre la cooperación española y la Marca España y su apoyo a la internacionalización de la empresa española. Cabe resaltar, en este punto, que ni para el sector privado empresarial ni para la iniciativa Marca España la igualdad de género constituye una prioridad en su actuación. Por otro lado, el peso del sector privado empresarial y de su internacionalización hace cuestionarse: ¿coherencia de políticas para qué desarrollo y para qué intereses?

A grandes rasgos, esta orientación de la cooperación española y de la política de internacionalización más hacia intereses empresariales que hacia intereses de desarrollo cosmopolita revela que la acción exterior española se encuentra lejos de un alineamiento efectivo con los compromisos internacionales de desarrollo. Este escaso alineamiento se refleja también claramente cuando dirigimos la mirada a los compromisos de género que sí se incluyen en el mandato de desarrollo de la política de cooperación, pero no en el de la política de internacionalización. Más allá del alineamiento o no, este posicionamiento político tiene efectos en la vida de mujeres y hombres. Como los estudios de género y desarrollo subrayan, la no atención a las desigualdades estructurales de género contribuye a reproducir las asimetrías entre los géneros y el empobrecimiento de las mujeres. En efecto, las organizaciones y sus pautas de funcionamiento se apoyan en las desigualdades de género y, si no se atiende de forma específica a los efectos diferenciados de género de la acción pública, la tendencia es a seguir manteniendo prácticas que fomentan la discriminación y la desigualdad.

En este contexto, se requiere que el Estado español apueste de forma clara por un mandato de desarrollo humano pro equidad de género tanto en su posicionamiento en el ámbito de las políticas nacionales como en su posicionamiento en la comunidad internacional. De forma específica, es preciso avanzar en:

- Un posicionamiento del Estado español –en coherencia con los compromisos internacionales asumidos por el mismo– en la defensa de un desarrollo humano pro equidad de género en las diferentes cumbres internacionales sobre desarrollo y comercio. Para ello, es preciso que exista un reconocimiento de los impactos diferenciados de las políticas de liberalización económica sobre las diferentes regiones del planeta y los distintos géneros.
- Un reconocimiento de que todas las políticas públicas –incluso aquellas vinculadas con la internacionalización de la empresa– no suelen ser neutrales al género sino que, al actuar sobre estructuras, mecanismos y formas de funcionamiento marcadas por la desigual relación entre mujeres y hombres, tienden a reproducir y/o profundizar las desigualdades entre los géneros si no se realizan acciones para evitarlo.
- Un alineamiento de la cooperación española con los objetivos de desarrollo y de igualdad de género, asumidos en los compromisos internacionales, y no con los intereses del sector privado empresarial. Esto implicaría orientar de forma clara la coherencia de políticas para el desarrollo a objetivos de desarrollo internacional pro equidad de género.

- Un seguimiento por parte de las OSC de la actuación del Estado a este respecto y de los instrumentos existentes para asegurar que, en efecto, la igualdad de género es una prioridad política central, que cuenta con recursos propios y que los intereses estratégicos de género –en voz de las organizaciones e instituciones de género– son tomados en consideración en la formulación y puesta en marcha de las políticas.

Mandatos sobre relaciones comerciales poco explícitos y alejados de los compromisos internacionales de desarrollo y género

En cuanto a las relaciones comerciales, no existe de forma explícita un claro mandato al respecto. No obstante, sí existe una visión compartida de la promoción de la internacionalización de la empresa –en el caso de la cooperación española con la apuesta por la Marca España– como un modo para impulsar la economía española en su conjunto. Esta convergencia revela una cierta centralidad de los intereses empresariales en ambas agendas y, de nuevo, hace que nos cuestionemos qué se persigue con la coherencia de políticas para el desarrollo promovida desde el IV Plan Director: ¿con qué intereses funciona la política de cooperación?, ¿qué hay detrás de la promoción del desarrollo?

Por otra parte, también existe un reconocimiento del comercio como un elemento central para el desarrollo y la erradicación de la pobreza, fruto del cual ha ido ganando peso el sector privado empresarial. A este respecto, el IV Plan Director subraya la necesidad de generar incentivos y apoyos para que estos actúen de modo responsable y en línea con los ODM y los DDHH. Ahora bien, más allá de esta referencia específica en cooperación, en la política de internacionalización no existe una atención sistemática a los impactos de las empresas españolas sobre terceros países y, en concreto, a sus impactos específicos de género.

Más específicamente, no existe un alineamiento con la Declaración y Plan de Acción de Beijing (1995) ni con la Cumbre de los ODM de 2010. En concreto, no se valoran los posibles impactos de género de las relaciones comerciales promovidas por las políticas públicas analizadas ni si existe en estas un compromiso con la no discriminación de mujeres y niñas, con el incentivo de su independencia económica y su participación en espacios de toma de decisiones, con la no violencia en el lugar de trabajo y con el reconocimiento de los derechos laborales de las mujeres, entre otras cuestiones. Al mismo tiempo, no existe ninguna referencia a que estas relaciones comerciales hayan de cumplir con el compromiso de trabajo decente para todas y todos, de eliminación de diferencias salariales, de promoción del liderazgo de las mujeres en el ámbito económico, así como de prevención y sanción de la violencia económica y laboral contra las mujeres.

Al no actuar en esta dirección se contribuye, por el contrario, a reproducir relaciones comerciales cuya finalidad central es la rentabilidad y la eficiencia económica y que, para ello, se nutren de las desigualdades estructurales de género. Así, las precarias condiciones laborales de las mujeres en el Sur son aprovechadas como “ventajas comparativas” que ofrecen dichos países a las empresas del Norte y la necesidad de flexibilidad en un mercado globalizado se aprovecha de un trabajo informal –donde existe una importante representación de las mujeres– que obliga a aceptar bajos salarios y ausencia de protección social. Ahora bien, en este punto, no hay que olvidar que la laxa o inexistente normativa en materia de género en muchos países del Sur contribuye a que las empresas del Norte abran filiales en sus países para aprovechar –de este modo– esta “ventaja comparativa”.

Se precisa de una actuación multinivel por parte del Estado español en esta materia. En concreto, se recomienda:

- Un seguimiento por parte de las OSC de la actuación del Estado a este respecto y de los instrumentos existentes para asegurar que, en efecto, la igualdad de género es una prioridad política central, que cuenta con recursos propios y que los intereses estratégicos de género –en voz de las organizaciones e instituciones de género– son tomados en consideración en la formulación y puesta en marcha de las políticas. Una revisión, desde una mirada cosmopolita, de los intereses que guían la acción exterior española, reconociendo la interdependencia entre las diferentes regiones del planeta y la necesidad de apostar por el desarrollo global pro equidad de género como paso clave para el desarrollo a escala estatal.
- Un mayor alineamiento del Estado español con los compromisos de género asumidos, que quede manifiesto en su posición sobre comercio en la Unión Europea y en las cumbres internacionales sobre esta materia, y en que haya una defensa de modelos responsables de comercio e inversión y una denuncia de los abusos laborales ejercidos contra mujeres y hombres con el fin de obtener una rentabilidad económica.
- Inclusión, en el Plan Nacional sobre Empresa y Derechos Humanos, de la igualdad de género como un principio clave a promover en las estrategias de apoyo a la internacionalización de las empresas españolas. No hay que olvidar, en este punto, que la desigualdad de género –como revelan los estudios sobre interseccionalidad– atraviesa al resto de tipos de desigualdad basados en la clase social, el origen geopolítico, la religión, la orientación sexual, etc.
- El impulso de las siguientes acciones concretas para promover la igualdad de género:
 - Informes de impacto de género a presentar por parte de las empresas como requisito previo a la concesión de los fondos y a la puesta en marcha de la actividad. A este respecto, tanto el MAEC –en el caso de los fondos de cooperación y la iniciativa Marca España– como las instituciones implicadas en la gestión de los instrumentos para la internacionalización tendrían que dotarse de estructura, personal y financiación específica para hacer posible la valoración previa de los impactos de género.

- Informes de seguimiento y de evaluación de los impactos de género que han de alimentar todo un proceso de aprendizaje y rendición de cuentas de las diferentes instituciones públicas implicadas. En concreto, se ha de impulsar la publicación de los informes de evaluación de impacto de género –realizados una vez terminada la actuación– de cara a informar a la ciudadanía y mejorar la transparencia sobre esta materia.
- Exigencia de planes de igualdad en el seno de las empresas que reciban financiación pública para apoyar su internacionalización.

Ausencia de coherencia en estrategias y mecanismos de género para avanzar en los compromisos internacionales

La ausencia de coherencia de la política de cooperación y la política de internacionalización con los compromisos internacionales de género también queda manifiesta cuando se revisan las estrategias y mecanismos puestos en marcha para promover la igualdad. Así, en materia de cooperación, se observa la adopción de las estrategias de Beijing, así como algunos avances en el grado de la incorporación operativa de las cuestiones de género. Sin embargo, también se hace frente a una reducción sustancial del presupuesto que afecta a la inclusión de temas críticos de género y que pone en peligro la incorporación efectiva de una perspectiva de género en la cooperación española. Ahora bien, en el caso de la política de internacionalización no se adopta ninguna estrategia ni existen mecanismos, estructuras, herramientas ni presupuesto para asegurar que el género se tome en consideración en la concesión y evaluación de instrumentos financieros o en las acciones para promover la imagen país de la Marca España.

Esta falta de consistencia se ve de forma clara al estudiar el caso Perú. En este caso, la cooperación al desarrollo ha avanzado en mecanismos, estructuras, fondos, etc. Empero, no sucede lo mismo en la política de internacionalización. Pero no solo eso, sino que, independientemente del alineamiento con los compromisos de Beijing, el avance hacia una mayor coherencia en relación a la internacionalización de las empresas y a la cooperación para el desarrollo pasa por el impulso de incentivos y apoyos para una actuación responsable de las empresas que se traduce en el desarrollo del Foro Visiones cuyo objetivo es impulsar la RSE de las empresas españolas. Con el impulso de las políticas de RSE como estrategia para la incorporación del género a las acciones empresariales, la responsabilidad de la misma recae sobre la voluntad de las empresas, al tiempo que el Estado limita su papel en esta materia.

Todo ello revela la necesidad de seguir avanzando en:

- Una atención sistemática a las estrategias emanadas de la Conferencia de Beijing –estrategia de empoderamiento de las mujeres y de *mainstreaming* de género– en el diseño y desarrollo de las políticas públicas de cooperación e internacionalización de la empresa.
- Un rol más activo del Estado español a la hora de asegurar que los fondos públicos otorgados a las empresas para su internacionalización no reproducen la desigualdad estructural de género, sino que contribuyen a una mayor equidad entre mujeres y hombres. Esto implica:
 - El establecimiento de mecanismos, estructuras, herramientas y presupuesto específico de género para avanzar en la incorporación efectiva de un enfoque de género en el ciclo de vida de las políticas analizadas. Se precisa que la cooperación española mantenga las estructuras y herramientas creadas e impulse el presupuesto destinado a igualdad de género y que se ha visto sustancialmente afectado según las últimas cifras hechas públicas. Por otra parte, tanto los instrumentos para la internacionalización de la empresa como la iniciativa Marca España han de dotarse de personal formado y con experiencia en género en sus unidades de gestión; de procedimientos para la valoración, seguimiento y evaluación con enfoque de género de las acciones; de herramientas para asegurar el aprendizaje interno y la rendición de cuentas a la ciudadanía en esta materia; y de financiación concreta para asegurar que los contenidos de género son atendidos en las diferentes acciones que reciben fondos públicos.
 - La elaboración de informes periódicos de síntesis de los impactos de género donde se expongan cómo han contribuido los fondos españoles –vía cooperación o internacionalización de la empresa– a una mayor igualdad de género en los países del Sur, cuáles son los principales desafíos a este respecto y cuáles son los aprendizajes para seguir mejorando.
- La inclusión de las voces de la sociedad civil y, en concreto, de las organizaciones de mujeres a lo largo de la vida de las políticas de cooperación e internacionalización de la empresa para asegurar que se toman en consideración las necesidades prácticas y los intereses estratégicos de género. En concreto, se hace necesario que estas voces estén presentes en los momentos de definición de dichas políticas, así como en su seguimiento y evaluación. En el caso de la política de internacionalización, dada la amplitud de instrumentos existentes, se precisaría avanzar de forma previa en el establecimiento un único espacio donde se coordine y se avance en el desarrollo de un modelo español de inversión responsable.
- Un seguimiento activo de las OSC de la actuación que realizan las empresas españolas receptoras de estos fondos y de su respeto de los derechos humanos y, en concreto, de los derechos de las mujeres. Se recomienda que las OSC establezcan mecanismos para trabajar con sus socias del Sur en la identificación de posibles prácticas de las empresas españolas que van en contra de los derechos humanos.

CPD pro equidad de género: necesidad de un abordaje democrático y multinivel

Como hemos observado, son múltiples los desafíos que se observan cuando analizamos la coherencia de políticas para el desarrollo desde un enfoque de equidad de género; son diversos los retos cuando analizamos el grado de inclusión de un enfoque transformador de género –reclamado por la sociedad civil y la academia feminista– en cada una de las políticas estudiadas; y son numerosos los pasos a avanzar cuando examinamos la coherencia entre la política de cooperación, la política de internacionalización de la empresa y los compromisos internacionales de género asumidos por el Estado español.

En efecto, gran parte de estos desafíos revelan también tendencias presentes en las agendas internacionales. Sin embargo, esto no hace más que poner de manifiesto la estrecha interconexión –en un mundo globalizado– entre políticas internacionales y políticas nacionales y la ya subrayada necesidad de avanzar de forma conjunta en estas dos direcciones cuando hablamos de desarrollo internacional. De acuerdo con Floro y Hoppe, las personas responsables de la definición de políticas a escala nacional suelen subrayar que sus decisiones están influidas por decisiones globales y por presiones de organismos internacionales. A la par, los y las representantes de esas instituciones argumentan que sus decisiones solo reflejan la voluntad de los Estados miembros y llaman a la responsabilidad de los respectivos Gobiernos y Parlamentos (Floro y Hoppe, 2005). Por ende, es en los dos espacios donde se precisa una actuación del Estado español en la promoción de un desarrollo internacional pro equidad de género, así como un trabajo importante de incidencia y seguimiento de la acción pública por parte de las OSC.

No hay que olvidar que el actual papel dominante de la OMC y las instituciones de Bretton Woods en la toma de decisiones económicas a escala global puede ser modificado si los Gobiernos cumplen con sus compromisos con los derechos humanos y con los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados. Asimismo, requiere de la transformación de las instituciones de gobernanza global con un fortalecimiento de las Naciones Unidas y una reforma de la finalidad y funcionamiento de las instituciones de Bretton Woods y la OMC. Para ello, se precisa una sociedad civil internacional activa y presente en la construcción del diálogo democrático, así como de una clase política firmemente comprometida con el desarrollo y los derechos humanos.

En esta misma línea, el avance hacia una mayor coherencia de políticas para el desarrollo que promueva, en efecto, una mayor atención a la igualdad de género requiere de un abordaje multinivel donde se trabaje tanto desde las políticas nacionales –del Norte y del Sur– como en los espacios regionales –tales como la Unión Europea– y globales –desde el Sistema de Naciones Unidas–, incluyendo de forma activa las voces de la sociedad civil y de las organizaciones de mujeres y feministas. A la par, se precisa de una clara política en relación al sector privado empresarial y su responsabilidad en relación a los impactos

sociales, de género y ambientales, entre otros, en las sociedades donde opera. En este sentido, es necesario avanzar para poner el desarrollo humano pro equidad de género en el corazón de la política internacional y nacional, así como para dotarse de instrumentos y mecanismos que incluyan las voces de la sociedad civil y la academia feminista y hagan posible el avance coordinado en esta dirección.

En este escenario, la agenda post-2015 constituye una oportunidad para abordar de forma coherente los diferentes problemas del desarrollo. Entendida como una agenda de desarrollo global, esta ha de establecer un marco internacional de desarrollo para las próximas décadas y movilizar recursos a escala global implicando de forma activa a las diferentes actoras y actores a escala global, regional, nacional y local. Ahora bien, ¿dónde quedará la igualdad de género en esta agenda? Los debates actuales en el seno de Naciones Unidas reconocen la igualdad de género como una prioridad en la agenda de desarrollo post-2015 y consideran que no debe trabajarse de forma aislada, sino que debe incorporarse de forma transversal. Más específicamente, se subraya que la agenda de desarrollo mundial debería orientarse a “transformar los factores estructurales que sustentan la persistencia generalizada de las desigualdades y la violencia basada en el género al igual que la discriminación y el desarrollo desigual entre las mujeres y hombres y entre las niñas y niños. La atribución del poder a las mujeres y a las niñas y la protección de sus derechos deberían ser piezas centrales de la agenda post 2015” (Grupo de trabajo de Naciones Unidas para la agenda de desarrollo post 2015, 2012: 33-35).

La existencia de una agenda global proporciona un marco común, y la inclusión de la igualdad de género como prioridad constituye un paso clave para lograr que los contenidos críticos de género sean incorporados en las agendas nacionales. Ahora bien, para avanzar de forma sustantiva en esta dirección se precisa un enfoque de coherencia de políticas que favorezca acciones coordinadas en pro de la igualdad y evite inconsistencias de mandatos y prácticas que vulneren los derechos humanos y los compromisos internacionales de género firmados hace décadas. Es necesario plantearnos ¿de qué desarrollo estamos hablando?, ¿para quién?, ¿qué coherencia de políticas impulsar para que favorezca de forma equivalente a mujeres y hombres?

Bibliografía

- ALARCÓN, D. (2013): "Overview of the post-2015 development framework: Where does achieving gender equality and women's empowerment fit and what will it mean for gender mainstreaming?", Presentación en UN Women Expert Group Meeting (EGM) on Gender Mainstreaming, Santo Domingo.
- ALONSO, J.A. (2012): "From aid to global development policy", DESA Working Paper No. 121.
- ALONSO, J.A., AGUIRRE, P., MADRUEÑO, R. y MILLÁN, N. (2010): *Coherencia de políticas: Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*, Documento de Trabajo nº 42, Fundación Carolina.
- ALONSO, J.A. y SANAHUJA, J.A. (2006): "Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo", en *La realidad de la ayuda 2007-2007*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 179-204.
- ATIENZA, J. y HERNANDEZ, V. (2012): "Desmantelando el futuro. La cooperación internacional, al borde del abismo", en *La realidad de la ayuda 2012*, Barcelona, Intermón Oxfam.
- AWID (2012): *Una revisión de modelos y estrategias alternativas para el desarrollo. Contribución especial para el 12º Foro Internacional de AWID*, Cuadernos IDeA nº 2, disponible en: http://awid.org/esl/content/download/140031/1567318/file/IDeA_Debate_Articles_Final_SP.pdf
- AWID (2008): "Haciendo que los derechos de las mujeres y la igualdad de género sean prioridades en la Agenda para la Eficacia de la Ayuda", en *Serie La eficacia de la ayuda oficial al desarrollo y los derechos de las mujeres*.
- AWID (2002a): "El Banco Mundial y derechos de las mujeres en desarrollo", *Revista Derechos de las mujeres y cambio económico*, nº 5, octubre, disponible en: <http://awid.org/esl/content/download/59507/664806/file/factssp5.pdf>
- AWID (2002b): "Los derechos de las mujeres, la Organización Mundial del Comercio y la política comercial internacional", *Revista Derechos de las mujeres y cambio económico*, nº4, disponible en: <http://awid.org/esl/content/download/48795/1182268/file/factssp4.pdf>
- BACCHI, C.L. (1999): *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*, Londres, Sage Publications.

- BANCO MUNDIAL (2011): *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012. Igualdad de género y desarrollo*, Washington DC, Banco Mundial, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936231894/Overview-Spanish.pdf>
- BENERÍA, L. (2005): *Género, desarrollo y globalización. Por una ciencia económica para todas las personas*, Barcelona, Hacer Editorial.
- BETTER AID (2011): "Position on the proposed Busan Joint Action Plan on Gender Equality and Development". Civil society voices for Better Aid, disponible en: <http://www.awid.org/Library/Position-on-the-proposed-Busan-Joint-Action-Plan-on-Gender-Equality-and-Development>
- BOSERUP, E. (1993): *La mujer y el desarrollo económico* (Título original: *Woman's role in economic development, 1970*), Madrid, Minerva Ediciones.
- BUSTELO, M. y LOMBARDO, E. (2007): "¿Qué hay debajo de la alfombra de las políticas de igualdad? Un análisis de 'marcos interpretativos' en España y en Europa", en María Bustelo y Emanuela Lombardo (eds.): *Políticas de igualdad en España y en Europa*, Madrid, Cátedra, Universitat de Valencia e Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pp. 11-35.
- CHIAROTTI, N. (2008): "Declaración de Beijing y Plataforma de Acción. Diez puntos importantes de acuerdos en la Plataforma de Acción hacia la igualdad entre hombres y mujeres", disponible en: <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/premierdph/fiche-premierdph-2382.html>
- CIRUJANO CAMPANO, P. (2005): *La estrategia demorada. Género y cooperación internacional en España*, Madrid, Editorial La Catarata.
- CRAVIOTTO, N. (2009): "Lecciones para el futuro", en N. Craviotto y L. Antolín (Coords.): *La movilización por la igualdad de género y la eficacia de la ayuda*, Madrid, Fundación Carolina y WIDE, pp. 57-63.
- ESCUELA DIPLOMÁTICA (2012): *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España*, Colección Escuela Diplomática, nº 18, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- ESPINO, A. Y SALVADOR, S. (2010): "Comercio internacional, género y equidad", en *El Comercio Justo en España 2009. Cuestión de género*, San Sebastián, CECJ y SETEM.
- ESPINOSA FAJARDO, J. (2011): *La igualdad de género en la evaluación de la ayuda: los casos de la cooperación oficial británica, sueca y española*, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, disponible en: <http://eprints.ucm.es/13206/>

- FERNÁNDEZ-LAYOS FERNÁNDEZ, A.L. (2013a): "La crisis de la cooperación y los recursos para promover el empoderamiento de las mujeres", *Monográfico sobre Género y Desarrollo*, Granada, CICODE.
- FERNÁNDEZ-LAYOS FERNÁNDEZ, A.L. (2013b): "España también recorta en igualdad", en *Diario Atlántida*, disponible en: <http://www.diarioatlantida.com/igualdad/espana-tambien-recorta-en-igualdad>
- FLORO, M. y HOPPE, H. (2005): *Engendering Policy Coherence for Development: Gender Issues for the Global Policy agenda in the year 2005*, Berlín, Fundación Friedrich Ebert, disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/50085.pdf>
- FRESNILLO, I. (2011): "Nuevo rumbo (empresarial) para la cooperación internacional. El caso de del nuevo Fondo para el Desarrollo (FONPRODE)", Boletín del Observatorio de la Deuda en la Globalización, junio, Madrid.
- FRESNILLO, I. y GÓMEZ OLIVÉ, D. (2011): *La cooperación financiera en España: ¿hacia un nuevo paradigma de desarrollo?* Madrid, CONGDE-Plataforma 2015 y Más, disponible en: http://p2015.neosoft.es/IMG/pdf/coop_financiera.pdf
- FANJUL, E. (2012): "Políticas de internacionalización de la economía y la empresa: un instrumento para promover el crecimiento y el empleo", Área de Economía y Comercio Internacional, Real Instituto Elcano.
- GÓMEZ CARRASQUEL, R. (2012): *Una mirada a la Inversión Extranjera Directa de España en América Latina (1993-2010): México, Brasil, Argentina, Chile y Perú*, Informes OMAL, 6, Madrid, Observatorio de las Multinacionales en América Latina y Paz con Dignidad, disponible en: http://omal.info/IMG/pdf/06informeomal-rosario-gomez_pdf.pdf
- GRUPO DE TRABAJO DE NACIONES UNIDAS PARA LA AGENDA DE DESARROLLO POST 2015 (2012): *El futuro que queremos para todos*, ONU, disponible en: http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/unttreport_sp.pdf
- HERRERO, Y. (2012): "Propuestas ecofeministas para un sistema cargado de deudas", en *Revista de Economía Crítica*, nº 13.
- HIGGINS, K. (2012): *Gender Dimensions of Trade Facilitation and Logistics. A Guidance Note*, World Bank, International Trade Department, disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Pubs/Gender_Dimensions_Trade_Facilitation_Logistics_Higgins_electronic.pdf
- INSTITUTO DE LA MUJER (2001): *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas"*, Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming del Consejo de Europa (EG-S-MS), Madrid, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- INTERMÓN OXFAM (2013): *La empresa española y los derechos humanos. Claves para una internacionalización responsable*, disponible en: <http://imagenes.publico.es/resources/archivos/2013/6/11/1370971806384InformelOE.pdf>
- JUBETO, Y. (2011): "Debates sobre desarrollo y bienestar desde la economía feminista", *Revista Pueblos*, nº 49, especial diciembre.
- KABEER, N. (2005): "Gender Equality and Women's Empowerment: A Critical Analysis of the Third Millennium Development Goal", *Gender and Development*, 13(1), pp. 13-24.
- KABEER, N. (1998): *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*, México D.F., Paidós.
- KREISLER, I. (2006): "El reto de la coherencia", *Social Watch*, disponible en: http://www.socialwatch.org/es/node/10448#_ftn1
- LEÓN, M. (2009): "Cambiar la economía para cambiar la vida", en Alberto Acosta y Esperanza Martínez (comp.): *El buen vivir: una vía para el desarrollo*, Quito, Ed. Abya-Yala, disponible en http://www.fedaeps.org/IMG/pdf/CAMBIAR_LA_ECONOMIA_PARA_CAMBIAR_LA_VIDA.pdf
- LÓPEZ MÉNDEZ, I. (2010): "Género en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada crítica desde los derechos humanos de las mujeres", en B. García Cabezas (Coord.): *Cooperar en femenino: Políticas y prácticas de cooperación con perspectiva de género*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, pp. 17-43.
- MARCHA MUNDIAL DE LAS MUJERES (2004): *La economía en cuestión... desde el punto de vista de las mujeres*, Documento de trabajo presentado al grupo de trabajo sobre las "alternativas económicas feministas" de la Marcha Mundial de las Mujeres, disponible en: <http://www.marchemondiale.org/publications/economie/es>
- MCCRAE, H. (2010): "The EU as a Gender Equal Polity: Myths and Realities", en *Journal of Common Market Studies*, 48(1), pp. 155-174.
- MILLÁN ACEVEDO, N. (2013a): *Coherencia de políticas para el desarrollo: un cambio de mirada para la acción política de los Gobiernos*, ICEI Paper, Madrid, UCM.
- MILLÁN ACEVEDO, N. (2013b): "Marca España: ¿qué implicaciones tiene para el desarrollo humano?", en *Cuadernos 2015 y más*, nº1, Madrid, Editorial 2015 y más, disponible en <http://2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2013/1551/#.UoIlduLjXZc>
- MILLÁN ACEVEDO, N. (2012): *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia*, tesis doctoral inédita, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

- MILLÁN, N., SANTANDER, G., AGUIRRE, P. y GARRIDO, A. (2012): *La coherencia de políticas para el desarrollo en España*, Madrid, Editorial 2015 y más.
- MILLÁN, N. (2011): "Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España", en *Revista Sistema*, nº 220.
- MORO-COCO, M. y RAABER, N. (2012): "Abordar las desigualdades: El corazón de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y el futuro que queremos para todos y todas", AWID, disponible en: <http://www.awid.org/esl/Media/Getting-at-the-roots>
- MOSER, C. (1995): *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*, Lima, Red Entre Mujeres y Flora Tristán Ediciones.
- MUKHOPADHYAY, M. (2007): 'Mainstreaming gender or "streaming" gender away: feminists marooned in the development business', en Andrea Cornwall, Elizabeth Harrison and Ann Whitehead (eds.): *Feminisms in Development: Contradictions, Contestations & Challenges*, Londres, Zed Books.
- NOYA MIRANDA, J. (2009): *La nueva imagen de España en América Latina*, Madrid, Tecnos y Real Instituto El Cano.
- OBSERVATORIO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA (2012): *Informe anual del Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa*.
- OCDE (2000): *Governance and Coherence. The PUMA Mandate, the Challenge and the Concept*, París.
- OLIVIÉ, I. (2012): *De la coherencia de políticas a la financiación global para el desarrollo: cómo superar el trabalenguas de la agenda política*, Madrid, Real Instituto Elcano.
- OLIVIÉ, I. y SORROZA, A. (2006): "Coherencia de políticas para el desarrollo: Aspectos conceptuales", en Olivie I. (Coord.): *Más allá de la ayuda: Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*, Barcelona, Ariel, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.
- OLIVIÉ, I. (2012): "¿Por qué es importante la cooperación al desarrollo para la acción exterior de la España en crisis?", Madrid, Real Instituto Elcano.
- PÉREZ GONZÁLEZ, J. y FANJUL, G. (2012): *Hacia un libro blanco de la política española de desarrollo*, Madrid, CIECODE, Fundación Salvador Soler – Mundo Justo.

- RANDRIAMARO, Z. (2006): *Gender and Trade: Overview report, A Cutting Edge Pack* produced by Bridge, Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- RIVERA, E. (2013): "IV Plan Director de la Cooperación Española", en *Boletín Digital*, nº 78, Confederación Española de Organizaciones Empresariales.
- SALVADOR, S. (2012): "Género y Comercio en América Latina" en ESQUIVEL, V. (Ed.): *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*, ONU MUJERES.
- SANAHUJA, J.A. (2008): "La política de la Cooperación Española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas", en *Quórum. Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales*, nº 19, pp. 37-55.
- SANAHUJA, J.A. (2001): "Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional", en J.A. Sanahuja y M. Gómez Galán (Coords.): *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Madrid, CIDEAL, pp. 51-127.
- SHIVA, V. (1998): "Las mujeres en la naturaleza", en AGRA, M.X., (comp.): *Ecología y feminismo*, ed. Comares, Granada, pp. 161-177.
- TAMAYO, G. (2009): "Marco teórico-conceptual, normativo e institucional de los derechos humanos de las mujeres", en Nava San Miguel (Coord.): *Oportunidades y propuestas en la agenda de Género y Eficacia. Avanzando hacia 2015*, Cuadernos Solidarios 3, UAM-SECI.
- TOMÁS, R. (2010): "Una mirada al enfoque de género de la Cooperación Española: Avances y cambios frente a viejos y nuevos desafíos institucionales", en Actas del XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Santiago de Compostela.
- UNCETA, K. (2002): "Teoría y práctica del comercio internacional: mitos y realidades", disponible en: http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/11437/original/teoria_practica_del_comercio_internacional.pdf
- WILLIAMS, M. (2003): *Gender Mainstreaming in the Multilateral Trading System*, Londres, Commonwealth.
- WOMEN WATCH (2011): *Gender Equality & Trade Policy*, Resource Paper.

Documentación

Documentación revisada

Legislación nacional en materia de igualdad de género

- BOE (2007): *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.*
- CONSEJO DE MINISTROS (2007): *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011).*

Compromisos internacionales

- CAD (2011): *Alianza de Busán para la cooperación eficaz al desarrollo.*
- OIT (2011): *Convenio núm. 189 sobre Trabajo Doméstico.*
- OIT (2000): *Convenio núm. 183 sobre la Protección de la Maternidad.*
- OIT (1981): *Convenio núm. 156 sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares.*
- OIT (1958): *Convenio núm. 111 sobre la Discriminación en el Empleo y la Ocupación.*
- OIT (1951): *Convenio núm. 100 sobre Igualdad de Remuneración.*
- OMC (2001): *Declaración de la 4ª Conferencia Ministerial por la que se adopta el Programa de Doha.*
- OMC (2005): *Declaración de la 6ª Conferencia Ministerial de la OMC, Hong Kong.*
- ONU (2011): *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos. 17/4. Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas.*

- ONU (2010a): Informe del 54º Período de sesiones de la Comisión Jurídica y Social de la Mujer. BEIJING+15(2010). Follow-up to the Fourth World Conference on Women and full implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcome of the twenty-third special session of the General Assembly (A/RES/64/141).
- ONU (2010b): *Resolución de la Asamblea General Sexagésimo 5º Período de sesiones de la Cumbre de los objetivos de desarrollo del Milenio "Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio"*.
- ONU (2008): *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie*.
- ONU (2002): *Consenso de Monterrey aprobado en la 198/11 Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Monterrey, México*.
- ONU (2000): *Resolución de la Asamblea General en el Quincuagésimo quinto período de sesiones por la que se aprueba la Declaración de la Cumbre del Milenio*.
- ONU (1999): *Resolución A/54/4 de la Asamblea General para la adopción del Protocolo a la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*.
- ONU (1995): *Resolución de la 4ª Conferencia Mundial de la Mujer por la que se aprueba La Declaración y Plataforma para la Acción de Beijing*.
- ONU (1993): *Declaración y Programa de Acción de Viena. Conferencia Mundial de Derechos Humanos 157/23*.
- ONU (1979): *Resolución 34/180 de la Asamblea General para la adopción de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW*.
- ONU (1976): *Resolución 2200 de la Asamblea General para la adopción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

Documentación de la Cooperación Española

- BOE (2012): *Real Decreto 1424/2012, de 11 de octubre, por el que se modifica el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aprobado por Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, se adecúan otros órganos colegiados en materia de cooperación y se modifica el Reglamento del Instituto Cervantes, aprobado por Real Decreto 1526/1999, de 1 de octubre*.

- BOE (2011): *Real Decreto 845/2011, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo.*
- BOE (2010d): *Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo.*
- BOE (1998): *Ley 23/1998, del 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.*
- CONGDE (2010): *Revisión del Pacto de Estado contra la pobreza.*
- CONGDE (2007): *Pacto de Estado contra la pobreza.*
- CONSEJO DE MINISTROS (2012): *Marco Económico Multianual 2013-2015*, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), disponible en: http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM2013_2015.pdf
- MAE (2001): *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*, Madrid, MAE-SECIPI.
- MAE (2005): *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Madrid, MAE-SECI.
- MAEC (2009): *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, Madrid, MAEC-SECI.
- MAEC (2007a): *Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española*, Madrid, MAEC y SECI.
- MAEC (2007b): *Plan de Actuación Sectorial de Género y Desarrollo*, Madrid, MAEC y SECI.
- MAEC (2011): *Cooperación empresarial para el desarrollo. Instrumento de financiación de la Convocatoria Abierta y Permanente.*
- MAEC (2012a): *Evaluación intermedia del III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012)*, Madrid, MAEC, disponible en: <http://www.oecd.org/derec/spain/31%20evaluaci%C3%B3n%20intermedia%20III%20Plan%20director%20%28version%20maquetada%29.pdf>
- MAEC (2012b): *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*, Madrid, MAEC-SECI.
- MINISTERIO DE PRESIDENCIA (2008): *Plan de Derechos Humanos*, Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, disponible en: http://www.pazysolidaridad.ccoo.es/ficheros/documentos/29_Primer%20Plan%20DDHH.pdf

Documentación relativos a la política de internacionalización de la empresa española

- BOE (2012): *Real Decreto 998/2012, de 28 de junio, por el que se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España y se modifica el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior.*
- BOE (2011): *Real Decreto-ley 4/2011, de 8 de abril, de medidas urgentes de impulso a la internacionalización mediante la creación de la entidad pública empresarial «Instituto Español de Comercio Exterior» (ICEX).*
- BOE (2010a): *Ley 11/2010, de 28 de junio, de Reforma del Sistema de Apoyo Financiero a la Internacionalización de la Empresa Española.*
- BOE (2010b): *Real Decreto 1797/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Internacionalización de la Empresa.*
- BOE (2010c): *Real Decreto 862/2010, de 2 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1226/2006, de 27 de octubre, en el que se regulan las actividades y el funcionamiento del fondo para inversiones en el exterior y el fondo para operaciones de inversión en el exterior de la pequeña y mediana empresa.*
- BOE (2006): *Real Decreto 1226/2006, de 27 de octubre, por el que se regulan las actividades y el funcionamiento del Fondo para inversiones en el exterior (FIEX) y el Fondo para operaciones de inversión en el exterior de la pequeña y mediana empresa (FONPYME).*
- CESCE (2006a): *Póliza de Seguro de Inversiones en el Exterior. Condiciones Generales para Financiadores. Aprobada por Orden Ministerial comunicada de 12 de enero de 2006.*
- CESCE (2006b): *Póliza de Seguro de Inversiones en el Exterior. Condiciones Generales para Inversores. Aprobada por Orden Ministerial comunicada de 12 de enero de 2006.*
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO EXTERIOR (2011): “Fondo para la Internacionalización de la Empresa FIEM: Líneas orientativas para 2011”, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO EXTERIOR (2012): “Fondo para la Internacionalización de la Empresa FIEM: Líneas orientativas para 2012”, Ministerio de Economía y Competitividad.

Documentación relativa al estudio de caso

- AECID Perú (2012): *Marco de Asociación entre Perú y España en Materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2013-2016)*, Lima, AECID.
- AECID Perú (2005): *Documento de Estrategia País de la Cooperación Española Perú (2005-2008)*, Lima, AECID.
- CEPLAN (2011): *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*, Lima, Acuerdo Nacional 2011.
- MIMP (2012): *Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017*, Lima, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- MADRAZO GARCÍA DE LOMANA, R. (2010): *El comercio entre España y la Región Andina. Análisis gravitatorio*, Oficina Económica y Comercial de España en Ecuador, disponible en: <http://www.oficinascomerciales.es/icex/cma/contentTypes/common/records/mostrarDocumento/?doc=4301175>
- OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE ESPAÑA EN LIMA (2012): *Informe Económico y Comercial Perú, Secretaría de Estado de Comercio Exterior*, disponible en: http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomes/0,5310,5280449_5296128_5287111_4498336_PE,00.html
- OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE ESPAÑA EN LIMA (2011): *Informe Económico y Comercial Perú, Secretaría de Estado de Comercio Exterior*.
- UNFPA (2011): *Informe de Seguimiento a los Compromisos Adquiridos en la Plataforma de Acción de Beijing-Perú. Beijing+15*, Lima, MESAGEN.

Páginas web consultadas

- AECID <http://www.aecid.es>
- AECID Perú www.aecid.pe
- Aid statistics, CAD- OCDE <http://www.oecd.org/dac/stats/>
- Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID) <http://www.awid.org>
- Business and Human Rights Resource Centre <http://www.business-human-rights.org/SpecialRepPortal/Home>
- British Library for Development Studies (BLDS) <http://blds.ids.ac.uk>
- BRIDGE <http://www.bridge.ids.ac.uk>
- Cámara de Comercio de Perú <http://www.cocep.org.pe>
- Centro Nacional de Planeamiento <http://www.ceplan.gob.pe/>
- CESCE <http://www.cesce.es>
- COFIDES <http://www.cofides.es>
- CONGDE <http://www.congde.org>
- Diario Atlántida <http://www.diarioatlantida.com>
- Foro de Marcas Renombradas Españolas <http://www.marcasrenombradas.com>
- Foro Visiones <http://www.visiones.pe>
- Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung www.fes.org
- ICEX <http://www.icex.es>
- ICO <http://www.ico.es>
- Intermón Oxfam <http://www.intermonoxfam.org>
- International Association for Feminist Economics <http://www.iaffe.org>
- International Gender and Trade Network / Red Internacional Género y Comercio <http://www.generoycomercio.org>
- Marca España <http://marcaespana.es>
- Marcha mundial de las mujeres <http://www.marchemondiale.org>
- Observatorio de la Deuda en la Globalización <http://www.odg.cat/idioma.php>
- Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa <http://www.observatoriosc.org>
- OCDE <http://www.oecd.org>
- ODM <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>
- Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Lima: <http://www.oficinascomerciales.es>
- OMC <http://www.wto.org>
- OMAL <http://omal.info>
- ONU Mujeres <http://www.unwomen.org/es>
- Plataforma 2015y+ <http://www.2015ymas.org>
- Red GEDEA http://www.uam.es/ss/Satellite/es/1242650816935/contenidoFinal/Recursos_en_Genero_y_Desarrollo.htm
- Secretaría de Estado de Comercio <http://www.comercio.gob.es>
- Social Watch <http://www.socialwatch.org/>
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) <http://www.unece.org/>
- Women Watch <http://www.un.org/womenwatch>

Personas entrevistadas y consultadas

- Lola Agüera, CESCE.
- José Antonio Alonso Rodríguez, catedrático en Economía de la Universidad Complutense de Madrid.
- Susana Araujo, responsable de proyecto ONG y Género AECID Perú.
- Lourdes Benería, doctora en Economía, experta en género y desarrollo, y profesora emérita de Cornell University.
- Manuel Caamaño, gerente de la Cámara Oficial de Comercio de España en el Perú.
- Julio Fernández-Giro, Analista de Operaciones en CESCE.
- Ana Lydia Fernández-Layos, experta en género y desarrollo.
- María José Fontana, FIEM.
- Lina Gálvez Muñoz, catedrática en Economía de la Universidad Pablo de Olavide.
- Susana de las Heras Gonzalo, Responsabilidad Social Corporativa de ICO.
- Cristina Infante Escudero, responsable de Perú en AECID – España.
- Magdalena León, economista feminista, Red Latinoamericana de Mujeres Transformando la Economía (REMTE).
- Irene León, socióloga feminista, Fundación de Estudios, Acción y Participación Social (FEDAEPS).
- José Ángel López Jorrín, director de Oficina de Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España.
- Natalia Millán Acevedo, doctora en Ciencia Política e investigadora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Rosario Paradina, responsable de la gestión del FIEM en los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), y de los Acuerdos Comerciales de Libre Comercio.
- Javier Pérez González, investigador del CIECODE (Centro de Investigación y Estudios de Comercio y Desarrollo).
- Pedro Ramiro, coordinador del Observatorio de las Multinacionales en América Latina
- Corina Rodríguez Enríquez, economista feminista.
- Carlos Saldaña, comercial y desarrollo de negocio en COFIDES.
- José Antonio Sanahuja Perales, doctor en Ciencia Política, profesor e investigador en Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.
- Regina Sancha Rodríguez, FIEM.
- Nava San Miguel, responsable de género y de desarrollo en Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Soledad Salvador, especialista en macroeconomía, género y desarrollo.
- Juan Torres López, catedrático en Economía de la Universidad de Sevilla.
- Orencio Vázquez, coordinador del Observatorio de la Responsabilidad Social Corporativa de España.
- Luis Velasco, gerente general de REDESUR y presidente del Comité de Responsabilidad Social de la Cámara Oficial de Comercio de España en el Perú.

Siglas y acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AWID	Association for Women's Rights in Development
BM	Banco Mundial
BOE	Boletín Oficial del Estado
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCCEP	Consejo de Coordinación de la Cooperación Española en Perú
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CESCE	Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación
COFIDES	Compañía Española de Financiación del Desarrollo
CONCORD	Confederación Europea de ONGD
CONGDE	Coordinadora de ONGD para el Desarrollo
CPD	Coherencia de Políticas para el Desarrollo
DEP	Documento de Estrategia País
DDHH	Derechos Humanos
FMI	Fondo Monetario Internacional
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FIEM	Fondo para la Internacionalización de la Empresa Española
FIEX	Fondo para Inversiones en el Exterior
FMC	Fondo para la Concesión de Microcréditos
FMRE	Foro de Marcas Renombradas Españolas
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
FONPYME	Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de la Pequeña y Mediana Empresa
GED	Género en Desarrollo
ICEX	Instituto Español de Comercio Exterior
ICO	Instituto de Crédito Oficial
IED	Inversión Extranjera Directa
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MAP	Marco de Asociación País
MESAGEN	Mesa de Género de la Cooperación Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PAAE	Plan Anual de Acción Exterior
PMA	Países Menos Adelantados
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
UE	Unión Europea
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development

Sobre las autoras

Julia Espinosa Fajardo

Socióloga y doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (España). Durante los últimos diez años, ha trabajado como investigadora, evaluadora y experta en género y desarrollo. En esta línea, ha colaborado con diferentes universidades, instituciones públicas y organizaciones. Además, desde 2002 participa como docente en diferentes cursos de postgrado en materia de evaluación, desarrollo e igualdad de género. En la actualidad, trabaja como investigadora de la Universidad Complutense de Madrid en el proyecto europeo GENOVATE (*Transforming Organizational Culture for Gender Equality in Research and Innovation*). Asimismo, forma parte del Observatorio de Género sobre Economía, Política y Desarrollo (GEP&DO) y del grupo de investigación “Economía ecológica, feminista y desarrollo” de la Universidad Pablo de Olavide.

Begoña Gallardo García

Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Granada. Durante su trayectoria profesional, desde el año 2002, se ha vinculado a diversos proyectos de investigación, formación e intervención en materia de género, desarrollo e investigación-acción participativa y ha prestado asesoramiento técnico en materia de metodologías de investigación, participación y género en la administración pública, a diversas organizaciones de la sociedad civil así como en el ámbito universitario. En la actualidad trabaja como consultora autónoma, forma parte del Observatorio de Género y Desarrollo de la Universidad Pablo de Olavide, y de la Red de Investigadoras en Género y Desarrollo de la Universidad de Sevilla y se vincula a diversas organizaciones de la sociedad civil, feministas y ONGD, donde participa desde el activismo social.

Sobre la editorial **2015** y más

Fruto del trabajo de investigación y estudios de la Plataforma 2015 y más en este año 2012 nace la **Editorial 2015 y más** donde, de manera independiente, se difundirán y distribuirán los textos propios de nuestra actividad.

La divulgación de estos textos de análisis y propuestas para luchar contra la pobreza y construir un auténtico mundo en desarrollo se hará en torno a tres series temáticas:

- **El mundo** en desarrollo (agenda internacional de desarrollo y contexto global)
- **La política** de desarrollo (análisis de políticas de desarrollo y sistema de cooperación)
- **Las personas** en el desarrollo (participación de las organizaciones de sociedad civil y movimientos sociales)

A su vez la Editorial 2015 y más presentará tres colecciones diferenciadas de publicaciones donde abordar con distinta intensidad los temas que nos preocupan:

- **Títulos**
- **Cuadernos**
- **Papeles** (en formato digital)



COHERENCIA DE POLÍTICAS Y GÉNERO

Un análisis feminista de la promoción del desarrollo internacional

¿Existe una apuesta por un desarrollo humano que contemple la equidad de género en el mandato de desarrollo de las políticas españolas?, ¿están las políticas de cooperación verdaderamente comprometidas con los derechos de las mujeres?, ¿está presente el análisis de impacto en términos de género en el diseño e implementación de las iniciativas de internacionalización de las empresas?, ¿incorpora el proyecto de la Marca España una lectura de género?, ¿se encuentran la práctica política alineada con los compromisos internacionales asumidos en materia de género y desarrollo? En definitiva, ¿existe una acción integral y coherente con el desarrollo que resista una mirada de género? Estos y otros muchos interrogantes motivan el trabajo de investigación cuyo resultado se recoge en este libro.

El análisis de las autoras, basado en una exhaustiva revisión bibliográfica y documental, y en un amplio trabajo de campo, desgrana el marco normativo internacional asumido por el Estado español en materia de género y desarrollo, así como algunas de las principales políticas –o instrumentos de política– con mayor impacto en desarrollo y, específicamente, con efectos directos sobre las condiciones de vida y los derechos de las mujeres. La realidad, concluyen las autoras, se aleja a menudo del discurso a favor de la equidad de género a pesar de la existencia de compromisos nacionales e internacionales. La práctica, así pues, evidencia la evaporación de, cuando no la ceguera hacia, las cuestiones de género.

El negativo diagnóstico y la evidencia de retrocesos no impiden, sin embargo, señalar los avances existentes como ejemplo de espacios hacia los que avanzar en la construcción de una agenda de desarrollo comprometida con la equidad de género. Tampoco impiden a las autoras cerrar el libro con un amplio y sólido cuerpo de conclusiones y recomendaciones fundamentales para avanzar hacia una agenda de desarrollo que incorpore con plenitud la equidad de género y los derechos de todas las mujeres.