

GUÍA DE USO DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA

CON EL APOYO DE



Alianza por la
Solidaridad

act:onaid



OXFAM

Oxfam

La elaboración de la herramienta de evaluación y redacción del presente documento corresponden a Bruna Soares de Aguiar con las contribuciones de Jara Henar, Itziar Ruiz-Giménez, Karen Uchuari y Cristina Fernández-Durán. Oxfam agradece la edición y traducción a cargo de Paula Marta Osés y el diseño gráfico y maquetación de Eli Landa y Celina Hernández.

Este documento forma parte de una serie hecha para informar el debate público sobre temáticas humanitarias y de desarrollo. Para más información sobre los temas de este documento contactar a dpciunidadesoperacional@oxfamintermon.org

Oxfam es una confederación internacional de 21 organizaciones que trabajan juntas en 65 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escriba a cualquiera de las organizaciones o visite la página

www.oxfam.org

Oxfam Dinamarca (<https://oxfamibis.dk/>)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Intermón (España) (www.oxfamintermon.org)

Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)

Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)

Oxfam México (www.oxfamMexico.org)

Oxfam Novib (Países Bajos) (www.oxfamnovib.nl)

Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Oxfam Sudáfrica (www.oxfam.org.za)

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)

Oxfam América (www.oxfamamerica.org)

Oxfam Aotearoa (www.oxfam.org.nz)

Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)

Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)

Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be)

Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)

Oxfam Colombia (lac.oxfam.org/countries/colombia)

Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)

Oxfam Gran Bretaña (www.oxfam.org.uk)

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)

KEDV (www.kedv.tr)

www.oxfam.org



GUÍA DE USO DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA



Alianza por la
Solidaridad | **act:onaid**



OXFAM



ÍNDICE

RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN	11
PRIMERA PARTE	14
DEFINICIÓN DE LOS TRES ENFOQUES UTILIZADOS PARA EVALUAR LA POLÍTICA EXTERIOR.....	15
ESTRUCTURA DE LA HERRAMIENTA	21
CUADRO DE PUNTUACIÓN PARA LA EVALUACIÓN DEL ENFOQUE DE POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA.....	23
SEGUNDA PARTE	26
COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO Y AYUDA HUMANITARIA.....	27
POLÍTICA ECONÓMICA Y COMERCIAL	34
SEGURIDAD, DEFENSA Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ	40
JUSTICIA CLIMÁTICA	45
POLÍTICA MIGRATORIA	51
TERCERA PARTE	56
RECOMENDACIONES PARA EL ENFOQUE FEMINISTA E INTERSECCIONAL	57



RESUMEN

La Herramienta de Evaluación de la Política Exterior Feminista es una propuesta de instrumento metodológico destinada a evaluar, desde un enfoque feminista e interseccional, la política exterior de un estado, en especial, cuando se ha autoidentificado como feminista.

A lo largo de los últimos 10 años, la consolidación de la lucha por la igualdad de género y los derechos de las mujeres en la agenda internacional ha favorecido que diversos estados hayan adoptado, como seña de identidad de su política exterior, la denominación de una “Política Exterior Feminista” (en adelante PEF). Este hecho, junto al intenso debate académico que ha generado dentro de los Estudios Feministas, explica la relevancia política y académica de desarrollar esta propuesta metodológica para que tanto la academia, la sociedad civil, los medios de comunicación como los estados y las organizaciones internacionales, puedan evaluar el grado de integración (o no) del enfoque feminista e interseccional en las diferentes dimensiones de la política exterior de un estado. Se pretende, con ello, resaltar los avances acaecidos en dicha integración, así como identificar las áreas de mejora en las que hay que poner más recursos y voluntad política.

Para construir esta herramienta metodológica se ha llevado a cabo una intensa investigación que ha incluido la revisión de la literatura especializada en política exterior feminista y la realización de entrevistas semiestructuradas. Se ha tenido en cuenta, asimismo, diversas propuestas con indicadores sobre PEF¹, así como la normativa internacional de Derechos Humanos y los principales instrumentos de la política exterior española y de la Unión Europea. Con todo ello se ha construido un instrumento de evaluación capaz de generar datos cualitativos acerca de la forma en que el enfoque feminista e interseccional se está integrando (o no) en la política exterior de un país autocalificado como feminista.

La propuesta que aquí se presenta consiste, por tanto, en una herramienta en formato de cuadro de puntuación (con los tres colores de un semáforo) que permite identificar el grado de

¹ Indicadores consultados: <https://www.oxfam.ca/feminist-policy-scorecard-2021/>
<https://www.icrw.org/publications/ffp-in-us-scorecard-on-biden-harris-administration-first-year/>
<https://www.ffpindex.org/>

transversalización de los enfoques en las diferentes dimensiones de la política exterior de un estado. En este sentido, se contemplan tres posibles posiciones:

- 1. Enfoque con cegueras de género.**
- 2. Enfoque clásico de género.**
- 3. Enfoque feminista e interseccional.**

Es importante subrayar que estos tres enfoques se ubican en un continuum de posiciones en las que un estado puede estar en sus esfuerzos por promover la igualdad de género y, además, llevar a cabo una PEF. Es necesario, igualmente, insistir en que esta herramienta está diseñada, en principio, para dar seguimiento al diseño, implementación y evaluación de la política exterior de aquellos estados que se han proclamado oficialmente como feministas.

A lo largo de las páginas de este manual se presentan los conceptos básicos para el uso de la herramienta, se describen los indicadores y se ofrecen recomendaciones para que la política exterior avance hacia un enfoque feminista e interseccional.

¿QUIÉNES SOMOS?

La Herramienta de Evaluación de Política Exterior feminista es un instrumento desarrollado en el marco del consorcio integrado por Oxfam Intermón, Alianza por la Solidaridad-ActionAid y por el Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid (GEA UAM).

Este consorcio ha desarrollado diversos proyectos relacionados con esta temática, en concreto, en el marco de la política exterior española hacia la región del Sahel, promoviendo diversos debates sobre la PEF, la cooperación feminista y las relaciones entre España y los países y sociedades del Sahel. Esta trayectoria previa y los saberes de las numerosas personas, tanto sahelianas como españolas, que participaron en esos debates han inspirado la construcción de esta herramienta, deudora, asimismo, de los debates acaecidos en los Estudios Feministas en torno al concepto de PEF.

El resultado que se presenta en esta guía (de uso de la herramienta) es, por tanto, fruto de un intenso trabajo colaborativo realizado a lo largo de los últimos cinco años con la finalidad última de contribuir a mejorar la política exterior española hacia el Sahel, identificando qué acciones tienen que llevarse a cabo para hacer realidad la integración del enfoque feminista e interseccional en sus discursos y prácticas de política exterior, en especial, en los ámbitos de cooperación al desarrollo, asistencia humanitaria, política comercial y económica, seguridad, defensa y construcción de paz, justicia climática y migraciones.

El equipo que ha elaborado esta herramienta ha trabajado a partir de una metodología consultiva y está compuesto por expertas de diferentes áreas del conocimiento (Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales) y con diversas vivencias feministas (España, Ecuador, Brasil).

Esta labor se ha realizado en colaboración con el equipo de maquetación, revisión y traducción.

¿DESDE DÓNDE PARTIMOS?

En el año 2021, el gobierno español anunció la adopción de una Política Exterior Feminista (PEF) y publicó una ***Guía de la Política Exterior Feminista***. En esta guía se identifican los principios rectores, instrumentos y líneas de acción con las que el gobierno español pretendía aterrizar la PEF en su política exterior y, de esta forma, “contribuir a hacer realidad un mundo más justo, en el que mujeres y hombres sean iguales en derechos y oportunidades. Nada más, pero nada menos”².

Desde entonces, en el seno de la política exterior española se han ido dando pasos para implementar la mencionada Guía y sus cinco principios rectores: enfoque transformativo, liderazgo comprometido, apropiación, participación inclusiva, fomento de alianzas nacionales e internacionales e interseccionalidad y diversidad. Sin embargo, como veremos en este manual, no existen muchos instrumentos metodológicos que permitan evaluar, desde un enfoque feminista e interseccional, esos esfuerzos, encaminados a hacer de España “un referente de política exterior feminista”.³

Este es el objetivo central de una herramienta que, en principio, ha sido construida para evaluar el grado de integración del enfoque feminista e interseccional en la política exterior española, con especial atención a su despliegue, a través de sus relaciones bilaterales, en Sahel. No obstante, se entiende que la metodología creada (cuadro de indicadores) puede ser útil, con algunos ajustes, para ser aplicada a otros países que, o bien hayan adoptado oficialmente una PEF, o bien sean de la Unión Europea. En este sentido, es importante recordar que esta última ha consagrado el principio de Igualdad de Género en sus principales normas e instrumentos de política exterior.

Debido a la posibilidad de que esta herramienta metodológica pueda ser utilizada en otros contextos, este manual incluye, como punto de partida, una serie de cuestiones generales que ayuden a evaluar cuánto de feminista e interseccional es realmente una política exterior que se autodefine como feminista:

- ¿Quiénes son las personas que han participado en el diseño, implementación y evaluación de esa política exterior autodenominada feminista?

² Prólogo de la por entonces Ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Arancha González Laya, pág. 4.

³ MAEC: Estrategia de Política exterior 2021-2024, apartado 4.1.4.

- ¿Cuál es el nivel de participación social que ha habido en el diseño y en el desarrollo de esa política exterior?
- ¿Qué parte de la sociedad civil está siendo invitada a participar en su diseño e implementación? ¿Cuántas mujeres y hombres? ¿Cuántas personas de colectivos discriminados?
- ¿Qué tipo de diagnósticos se realizan sobre la temática o el contexto en el que se va a desplegar la PEF? ¿Son sensibles al género y la interseccionalidad? ¿Incluyen la dimensión internacional y/o la responsabilidad española y europea?
- ¿Cuáles son los instrumentos y recursos (políticos, económicos, humanos y materiales) disponibles para la implementación de la PEF?

El objetivo ha sido, por lo tanto, el de generar una herramienta de evaluación metodológica de la política exterior que permita identificar tanto los avances realizados como las áreas de mejora que se tienen que abordar para integrar un enfoque feminista e interseccional en los discursos y prácticas de la política exterior de un estado, tanto a nivel global como de forma sectorial, es decir, evaluando la coherencia interna y externa de las distintas agendas sectoriales que conforman esa política exterior.

INTRODUCCIÓN

En el año 2014, por primera vez en la historia, un país (Suecia) adoptaba oficialmente una Política Exterior Feminista. En los años siguientes, otra decena de países (Canadá, Francia, Luxemburgo, México, España, Alemania, Dinamarca, Noruega, Australia, Chile y, recientemente, Colombia) le siguieron los pasos. Se institucionaliza, así, un nuevo concepto (PEF) que, aunque ha suscitado cierta controversia académica⁴, es concebido como un paso más allá del denominado “enfoque de género”. Éste último se ha consolidado en las últimas décadas en ámbitos diversos como la cooperación al desarrollo (enfoque de Género en desarrollo, GED por sus iniciales), la acción humanitaria o la construcción de paz (Agenda Mujeres, Paz y Seguridad -MPS-).

Sin embargo, existe cierta confusión tanto teórica como política sobre: ¿qué significa realmente que una política exterior se hace feminista?; ¿cuál es su valor añadido respecto al “enfoque de género” que habían adoptado muchos países sin declararse feministas? Estas son las preguntas que han servido como punto de partida para la construcción de esta herramienta metodológica, concebida para evaluar el grado de integración real (o no) del enfoque feminista e interseccional en la política exterior de un Estado.

El hecho de definir una política exterior y un gobierno como feminista es, sin duda, un avance importante y más en los tiempos que corren, tras décadas de cegueras de género y en medio de una contraofensiva contra los avances normativos y políticos conseguidos en la promoción de la igualdad de género y los derechos de las mujeres. De ahí que, desde una perspectiva feminista la adopción oficialmente de una PEF tiene una fuerte carga simbólica y supone un paso trascendental en la política exterior de un gobierno, al reflejar un firme compromiso político con la consecución de unas relaciones internacionales más justas, igualitarias inclusivas, seguras y cuidadosas.

Sin embargo, más allá de la importancia de ese compromiso, también es valioso indagar, en primer lugar, cómo se puede operacionalizar en instrumentos y políticas concretas en ámbitos tan dispares como la cooperación, la asistencia humanitaria, la seguridad, la paz, el comercio, migraciones, etc. Resulta preciso, en segundo lugar, evaluar y mediar en qué medida los

⁴ Aggestam y Bergand-Rosamond (2016), Aggestam, Rosamond, Kronsel (2019); Thompson y Clement (2019); Thompson, Ahmed y Khokar (2021)

diagnósticos y las soluciones planteadas por quienes llevan a cabo la política exterior de un estado autoproclamado como feminista, incorporan (aterrizan) ese compromiso político. Sin olvidar, en tercer lugar, un aspecto fundamental de cualquier política pública: ¿cuántos recursos humanos y económicos se destinan a la implementación de una PEF en cada una de esas políticas sectoriales?

En este sentido, esta herramienta ha sido diseñada teniendo en cuenta el caso de España y, en concreto, las políticas desarrolladas en el marco de sus relaciones bilaterales con los países y sociedades del Sahel. Se trata de un ámbito geográfico que, por diversos motivos (geopolíticos, económicos, ideológicos, de seguridad, etc.), ha adquirido una relevancia creciente en el seno de la política exterior española y europea (GEA, 2020, Oxfam, 2022). Lleva siendo, asimismo, objeto de seguimiento por el consorcio que impulsa el diseño de esta herramienta⁵.

Esas dos razones explican la elección de las políticas sectoriales a partir de las cuáles se han diseñado los indicadores recogidos en esta herramienta (semáforo) que, como se viene insistiendo, pretende evaluar el grado de integración del enfoque feminista e interseccional tanto en aquellas políticas sectoriales consideradas como “alta política” como en las identificadas, en los últimos años, como más feminizadas. En consecuencia, el cuadro de puntuación se divide en cinco ámbitos políticos:

- 1. Cooperación Internacional al Desarrollo y Ayuda Humanitaria.**
- 2. Política Económica y Comercial.**
- 3. Política de Seguridad, Defensa y Construcción de la Paz.**
- 4. Justicia Climática.**
- 5. Políticas Migratorias.**

Por tanto, esta herramienta se concibe como un instrumento de evaluación sobre la eficacia y efectividad de la operacionalización e integración de una PEF en los discursos, prácticas y procesos del conjunto de la política exterior de un estado comprometido con dicha política.

“Hay gente que pregunta: «¿Por qué usar la palabra “feminista”? ¿Por qué no decir simplemente que crees en los derechos humanos o algo parecido?». Pues porque no sería honesto. Está claro que el feminismo forma parte de los derechos humanos en general, pero elegir usar la expresión genérica «derechos humanos» supone negar el problema específico y particular del género [...] ;Es justo que la solución al problema reconozca eso.”

Chimamanda Ngozi Adichi, Escritora y feminista nigeriana ⁶

⁵ Véase, por ejemplo, el informe “Construcción de paz en el Sahel” del 2022.

⁶ Disponible en: ADICHIE, Chimamanda Ngozi. *Sejamos todos feministas*. São Paulo, Companhia das Letras, 2015.

Por último, es importante explicar que esta guía se divide en tres partes. La primera presenta el marco conceptual que, desde los Estudios Feministas, ha servido para identificar los conceptos claves con los que se han diseñado los indicadores y la herramienta.

En la segunda parte se presentan, de forma sintética, las razones por las que se han elegido las cinco agendas temáticas y, sobre todo, se describe el cuadro de indicadores que, de forma específica, se ha diseñado para cada una de ellas, indicando qué indicadores responden a cada uno de los tres enfoques incluidos en el semáforo: enfoque con cegueras de género, enfoque clásico de género y enfoque feminista e interseccional.

La tercera y última parte de la guía contiene algunas recomendaciones sobre cómo un gobierno pueda avanzar en la operacionalización de una PEF en su política exterior o, lo que es lo mismo, en la integración de un enfoque feminista e interseccional. Tras la conclusión y, como anexo, se incluye la plantilla de cada cuadro de puntuación dividido por agenda política y ámbitos de evaluación. Asimismo, se incluye, como documento complementario, la herramienta propiamente dicha, esperando que sea de utilidad.

PRIMERA PARTE

“[...] Existe la cuestión de cómo se valora el conocimiento y cómo se aprovecha ese conocimiento... el conocimiento y la producción de conocimiento sobre la política exterior privilegia las prácticas hegemónicas[...].”

Toni Hastrup⁷

Investigadora y Profesora experta en Política Exterior Feminista y Relaciones África - Unión Europea

⁷ Disponible en: <https://africanfeminism.com/feminist-foreign-policy-a-co-optation-useful-framework-or-the-new-est-instagram-filter-for-empowerment/>

DEFINICIÓN DE LOS TRES ENFOQUES UTILIZADOS PARA EVALUAR LA POLÍTICA EXTERIOR

Para diseñar una herramienta que permita evaluar en qué medida un estado está realmente integrando (o no) un enfoque feminista e interseccional en su política exterior es necesario, en primer lugar, definir las características de la PEF e identificar, en segundo lugar, qué cambios concretos se espera que se produzcan en cada dimensión (política sectorial) de la política exterior para integrar en ella dicho enfoque. De ahí que esta sección sirva para presentar el marco conceptual que sustenta esta herramienta.

En primer lugar, es importante recordar que, hoy en día, existe un importante consenso académico y político respecto al momentum feminista que parece atravesar la agenda internacional en los últimos treinta años y que habría consagrado la igualdad de género y los derechos de las mujeres en numerosas normas internacionales, entre otras muchas, en:

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) con sus protocolos facultativos;

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing 1995 y sus posteriores desarrollos;

La Resolución 1325/2020 del Consejo de Seguridad de la ONU que, junto a sus otras nueve resoluciones posteriores, desarrollan la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad.

La Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible y, en especial, los ODS 5 y ODS 16.

Existe, en segundo lugar, un intenso debate, tanto teórico como político, en torno a las luces y sombras de dicho momentum feminista y, en particular, respecto a cuáles son las mejores políticas y enfoques para hacer avanzar la agenda pro igualdad de género a nivel internacional. Destaca, en este sentido, la desigual conversación en el seno de los movimientos feministas y de los propios Estudios Feministas en torno a las definiciones de “género” e “igualdad de género”, “violencia de género”, así como en relación a la necesidad (o no) de que el “género” no sea la única categoría de análisis y se aborde, dentro de esa agenda, la multiplicidad de ejes de opresión y privilegio (raza, nación, etnia, religión, clase, edad, discapacidad, orientación sexual, identidad y expresión de género, etc.,) “que, de forma singular y contingente en el tiempo y el espacio, construyen

las identidades de mujeres y hombres, así como sostienen unas relaciones internacionales que reproducen no sólo el patriarcado, sino también, de forma entrelazada, unas estructuras de opresión/privilegio capitalistas, neoliberales, racistas, clasistas, coloniales, LGTB fóbicas, adultocéntricas, antropocéntricas, etc.” (Ruiz-Giménez & Rubio, 2020, Grecco, 2020)

Un tercer ámbito de conversación gira en torno a cómo se podrían aterrizar los compromisos normativos de los estados (y las organizaciones internacionales) en esta temática. O, en otras palabras, sobre cómo hacer frente a las enormes brechas que, en la actualidad, subsisten entre esos discursos y las prácticas y también en los recursos aportados por los estados a la agenda feminista. En suma, cómo hacer para que, realmente, dichos estados se comprometan a impulsar, de forma más efectiva, la transformación de su política exterior para que contribuya, a su vez, a que el mundo sea más justo, igualitario, diverso, inclusivo, seguro, cuidadoso y sostenible.

Es, en el seno de estos debates, donde se produce el debate en torno a la PEF. En concreto, se plantean varias cuestiones: ¿es la narrativa de la PEF algo novedoso, como sostienen los estados que la promueven?, ¿implica cambios sustanciales respecto a la agenda de género previa?, ¿o es más de lo mismo, ‘business as usual’?

Aunque las respuestas teóricas a estas cuestiones han sido muy diversas, este debate académico y político nos ha permitido identificar los tres enfoques que se incluyen en esta herramienta metodológica cuya finalidad es, como ya se ha mencionado, evaluar la política exterior de un estado que se ha autoproclamado como feminista. Esos tres enfoques son el de “con cegueras de género”, el enfoque “clásico de género” y el “feminista e interseccional”.

1. ENFOQUE CON CEGUERAS DE GÉNERO.

Tendría este enfoque aquella política exterior (o aquellas políticas sectoriales) que no incluya las “cuestiones de género” en sus discursos (compromisos normativos o programáticos) y en sus prácticas. O que no destine (o sean ínfimos) los recursos humanos, materiales y económicos a la agenda en pro de la igualdad entre mujeres y hombres.

Es necesario puntualizar que incluso un estado que se haya declarado “feminista” o tenga un enfoque clásico de género (véase infra-v) puede tener dimensiones de su política exterior con importantes cegueras de género. Tal es el caso, por ejemplo, de aquellos gobiernos que no incluyen esta temática en lo que consideran su “alta” política: la seguridad, defensa, las relaciones económicas, energéticas, comerciales, la gestión migratoria, etc., esto es, en las temáticas consideradas fundamentales y/o determinantes en su política exterior.

Incluso puede ocurrir que gobiernos que impulsan una agenda clásica de género (y/o feminista) y apuestan, por ejemplo, por promover políticas de cuidados en sus sociedades, promuevan una política exterior insensible al género, tanto en la identificación de sus prioridades como en el abordaje del problema que se quiere afrontar, como en la formulación e implementación de las “soluciones” (políticas y programas), así como en los procesos de evaluación de su política exterior.

En suma, en esta guía se entiende que una política exterior tiene un enfoque con cegueras de género cuando carece de análisis que visibilicen los impactos diferenciados en mujeres y hombres o que no incluyen, entre sus objetivos, la promoción de la igualdad de género, la participación equitativa y/o la lucha contra las violencias machistas. También aquellas políticas que no hacen referencia en sus discursos a las normas internacionales, incluidas las regionales, que consagran los derechos de las mujeres, incluidos los derechos sexuales y reproductivos. Es decir, una política exterior que se diseña, implementa y evalúa como si la realidad en la que se despliega (o ella misma) fuera neutra y no estuviera conformada, como lo está, por cuestiones de género.

2. ENFOQUE CLÁSICO DE GÉNERO.

Se trata del enfoque impulsado, en gran medida por el movimiento feminista occidental que pretende remover los obstáculos (legales, políticos, sociales o culturales) que impiden a las mujeres participar en condiciones de igualdad en la esfera pública. Se asienta, por ello, en una concepción liberal del género (mujeres y hombres) que pone el foco en promover los derechos de las mujeres (y niñas) y que, en general, no suele referirse a las diferencias (de condiciones de vida, niveles de influencia o necesidades) que existen entre ellas.

Se trata, en segundo lugar, del enfoque dominante en la agenda internacional y, en especial, en la Agenda de Beijing, la Agenda MPS, la Agenda 2030, así como en la cooperación al desarrollo o la acción humanitaria. Su agenda de cambio se centra, sobre todo, en la promoción de los derechos de las mujeres, lo que incluye, la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, la lucha contra las diversas violencias que, de forma desproporcionada, enfrentan por el hecho de ser mujer, así como su inclusión y participación, en condiciones de igualdad, en la esfera pública (política, laboral, educativa, etc.,). Apuesta, en tercer lugar, por el conocido *gender mainstreaming*, que, en 1998, el Consejo de Europa definía como:

“[...] la (re)organización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, para que la perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la formulación de políticas”

Este es el enfoque que desempeña, hoy en día, un papel creciente dentro de la política exterior de muchos países, incluido España y la Unión Europea. En particular, en el seno de sus políticas de cooperación, asistencia humanitaria y construcción de paz. Ello ha permitido la creación de diversos índices, guías y manuales para facilitar su integración en esos ámbitos.

Esta perspectiva, denominada aquí como el enfoque clásico de género, se ha consagrado, asimismo, dentro de instituciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros muchos actores internacionales que apuestan, al menos, a nivel discursivo, por aplicar el *gender mainstreaming* cuando formulan políticas o emiten informes.

Con todo, es necesario señalar que el predominio normativo de este enfoque en las relaciones internacionales es muy reciente, sujeto a disenso y, sobre todo, más desarrollado a nivel discursivo que en la praxis internacional. De ahí la importancia de incluir en la herramienta metodológica que acompaña esta guía, indicadores precisos que muestran (y/o desvelan) cómo se están trasladando esos discursos a favor de la igualdad de mujeres y hombres o los derechos de las mujeres en prácticas, esto es, en políticas y acciones concretas y cuántos recursos (políticos, socioeconómicos, materiales, etc.,) están desplegados realmente para ello.

3. ENFOQUE FEMINISTA E INTERSECCIONAL.

Para una gran parte de los denominados Estudios Feministas críticos, el enfoque clásico de género presenta una serie de problemas.

Primero, en la agenda internacional de género se tiende a reproducir una conceptualización del género (masculino y femenino) como categorías estables y binarias, contribuyendo, así, a perpetuar lógicas patriarcales y reproducir, además, una cultura cisheteronormativa que genera violencia y discriminación contra las disidencias sexuales, esto es, las mujeres y hombres del colectivo LGBTQ*+ (Butler, 2001).

Se critica, en segundo lugar, la construcción discursiva monolítica que se hace desde el enfoque clásico del género de la identidad femenina, retratando muchas veces como víctimas, 'necesitadas de protección', como más 'pacíficas', o como necesitadas de capacitación para ser 'emprendedoras'.

De esta forma, esta narrativa reproduce la dicotomía de género (masculina y femenina) imperante y se silencia, por un lado, la violencia, incluida la sexual, que enfrentan hombres y niños, en especial, con masculinidades disidentes. Se ignoran, por otro lado, las complejas agendas de las mujeres (como combatientes, lideresas comunitarias, constructoras de paz, agentes políticos y económicos, etc.,). Por ese motivo, desde los feminismos críticos, se denuncia que el enfoque clásico de género supone "añadir mujeres" a lo existente, en nuestro caso, la política exterior de un estado, sin que realmente contribuya a transformar las estructuras sociales que reproducen el patriarcado y, en particular, la división sexual del trabajo (productivo y reproductivo), de la guerra y la paz o de las propias relaciones internacionales. Contribuye, asimismo, al confinamiento de las mujeres en actividades feminizadas: los cuidados, la maternidad, el espacio apolítico de la sociedad civil, etc. (Shepherd, 2008 o Ruiz-Giménez, 2016).

Se denuncia, en tercer lugar, que el enfoque clásico de género no tiene en cuenta cómo, en las esferas global, regional, estatal y local, las desigualdades de género se entrelazan e interseccionan con otros ejes de opresión y/o privilegio como son el color de la piel, la etnia, religión, nacionalidad, estatus migratorio, edad, discapacidad, etc. (Crenshaw, 1989, 2002). Critican, por ejemplo, que en el enfoque clásico de género no se incluyan medidas que incorporen en sus diagnósticos y sus propuestas de solución, el abordaje de esas discriminaciones múltiples o interrelacionadas y se trate por igual a las mujeres (o los hombres).

Esta última crítica explica por qué el concepto de interseccionalidad, promovido por los feminismos negros, africanos, latinos, pos y decoloniales a partir de la inicial conceptualización de Kimberlé Crenshaw (1989), se ha convertido en uno de los rasgos distintivos del enfoque feminista. Se considera una herramienta imprescindible para visibilizar y, por tanto, abordar las causas estructurales que generan las desigualdades entrecruzadas que, de forma desigual, afrontan las mujeres (y muchos hombres). Dichas causas guardan, en opinión de los feminismos críticos, relación con el modelo socio-económico imperante a nivel global, el capitalismo neoliberal. Dicho modelo, promovido por empresas, organizaciones internacionales y estados, incluso aquellos que incorporan un enfoque clásico de género, continúa, hoy en día, reproduciendo un acceso privilegiado de unos pocos, mayormente hombres, blancos, cristianos, heterosexuales, adultos, etc, a los recursos políticos, económicos y materiales tanto en el contexto global, como en Europa y España, así como en el seno de su política exterior. Dicho modelo es profundamente desigual e injusto y, además, es responsable de la actual crisis ecológica que afronta la Humanidad.

Es, por ello, que otro de los rasgos distintivos del enfoque feminista e interseccional es su cuestionamiento de la legitimidad de las políticas globales y estatales que sostienen y reproducen el sistema socio-económico (el capitalismo neoliberal, militarizado, homófobo, racista, patriarcal y antropocéntrico, etc.). Dicho sistema no sólo es causante de las desigualdades estructurales y de la violencia sistemática que afrontan la inmensa mayoría de las mujeres (y hombres), sino que, como nos recuerda el ecofeminismo, está poniendo en peligro de extinción la sustentabilidad de la vida, los ecosistemas y el planeta. De ahí, la apuesta por un “enfoque feminista e interseccional” que, de forma decidida, ponga en el centro de la política exterior de un estado que se haya autodefinido como feminista, los derechos humanos de mujeres y hombres en toda su diversidad, los cuidados y la sostenibilidad de la vida y el planeta. Por ese motivo, se aboga por la inclusión de medidas que sirvan para modificar y transformar la política exterior de ese estado, en la medida que es co-partícipe en el mantenimiento de ese sistema, a través de todas sus políticas sectoriales y, en particular, las comerciales, extractivistas, venta de armas, de seguridad, migratorias, etc.

En suma, el enfoque feminista e interseccional implica conceptualizar la PEF a partir de los siguientes rasgos:

Aspectos a considerar en el enfoque feminista e interseccional:

- **Una conceptualización inclusiva, no binaria y no esencialista del género**, de forma que se concibe como una construcción social no sólo de lo masculino y lo femenino, sino también de la cis-heteronormatividad, como patrones sociales dominantes respecto a cómo, en cada sociedad y en las propias relaciones internacionales, de manera situada, se entiende la sexualidad, el sexo biológico, el cuerpo, las identidades y roles de género, los vínculos afectivo-sexuales y la relación fluida y cambiante, entre todos ellos.
- **Una agenda de justicia social amplia** que vaya más allá de la agenda de cambios que propone el enfoque clásico de género: acceso y participación igualitaria de mujeres y hombres a la esfera pública, derechos sexuales y reproductivos o la lucha contra las violencias machistas. Se busca, por el contrario, una agenda que ponga en el centro, en este caso de la política exterior de los estados, el abordaje integral de las **desigualdades sociales** interrelacionadas, antes mencionadas. Por ello, se aboga por la inclusión en los diagnósticos, objetivos y propuestas de solución de la política exterior de un estado que se autoidentifica como feminista, del abordaje de, al menos, las seis dimensiones de la justicia social incluidas en el Social Inclusion Monitor Europe: prevención de la (feminización de la) pobreza, educación equitativa, acceso a un mercado de trabajo (digno e inclusivo), la cohesión social y la no discriminación, la salud y la justicia intergeneracional.

- La inclusión, en esa agenda ampliada, de los temas relacionados con la **sostenibilidad de la vida y los cuidados**. Desde los feminismos críticos se aboga, por ejemplo, por abordar, sin más espera, el desigual reparto de las responsabilidades de cuidados que, de forma desproporcionada, recae en las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- Se insiste, asimismo, en ampliar la agenda de “género” para incluir la **justicia climática**, abordando las causas y responsables de la actual situación de emergencia ecológica y sus desiguales impactos en hombres y mujeres de todo el mundo.
- Abogan, por último, por **descolonizar** la agenda internacional y remover las lógicas racistas que subsisten, por ejemplo, en los discursos y prácticas de, entre otros, los estados occidentales, incluida España y la Unión Europea. Ello pasa, entre otras cuestiones, por actuar “[...] en conjunto con (las y) los actores de los países del Sur en busca de una construcción colectiva y contextualizada del desarrollo, de la cooperación y de los feminismos.” (AGUIAR, 2023).

ESTRUCTURA DE LA HERRAMIENTA.

Tras haber explicado los tres enfoques que conforman el continuum de posiciones en la que un estado puede estar a la hora de integrar un enfoque feminista e interseccional en su política exterior, a continuación, se presenta la estructura de la herramienta con la que se pretende evaluar, a partir de estos tres enfoques, cada una de las cinco dimensiones de la política exterior que se han seleccionado. Pero antes, unas precisiones iniciales:

- a. En primer lugar, se examinan únicamente las relaciones bilaterales del estado, dejando al margen sus relaciones multilaterales. La razón principal remite a que es, en ese contexto de la política exterior, donde más se suelen evidenciar los conflictos políticos en torno a las prioridades e instrumentos a utilizar⁸.
- b. Se adopta una concepción de la política exterior entendida como una política pública en la que participan muchos actores tanto gubernamentales como de la sociedad civil y tanto del país evaluado como de los estados con los que tiene esas relaciones bilaterales. Requiere, asimismo, tenerse en cuenta la influencia de las características internas de ese estado y cómo afectan a la proyección exterior de dicho estado⁹.

⁸ Se puede ahondar en esta reflexión en: SOARES DE LIMA, María Regina. Instituições democráticas e política exterior. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v.2, p. 265-303,2000.

⁹ Se puede ahondar en este tema en: MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. Contexto Internacional, v. 35, n.1, pp. 11- 41, 2013.

c. Se toma como punto de partida el denominado ciclo de una política pública: diagnóstico de la situación o problemática a abordar y de las fortalezas y debilidades de esa política, diseño de la misma (principios rectores, objetivos, instrumentos, líneas de acción, etc.), así como su implementación y evaluación.

Este último aspecto explica que, en la herramienta, se agrupan los indicadores que se han diseñado para evaluar cada ámbito sectorial de la política exterior en tres diferentes niveles: **participación y representación, principios y objetivos estratégicos** y principales instrumentos de **puesta en práctica**, incluyendo **recursos**.

A partir de esta inicial ordenación, los indicadores ayudan a identificar cuál de los tres enfoques predomina en cada ámbito sectorial evaluado. Se utiliza, para ello, un cuadro de puntuación a colores, esto es, una especie de semáforo donde el **rojo** corresponde al enfoque con cegueras de género, el **amarillo** al enfoque clásico de género y el **verde** al enfoque feminista e interseccional.

El rojo indica, por tanto, la ausencia de enfoque de género en esa política. El amarillo supone que el gobierno presta atención a la agenda promovida por el enfoque clásico y el verde significa que, en ese indicador, el gobierno ha logrado integrar un enfoque feminista e interseccional y tiene una agenda ampliada de justicia social, ecofeminista y, decolonial, así como que incluye la transformación de las estructuras, procesos de toma de decisiones y cultura interna.



CUADRO DE PUNTUACIÓN PARA LA EVALUACIÓN DEL ENFOQUE DE POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA

Antes de presentar el cuadro de indicadores que permiten identificar cuál de los tres enfoques (con cegueras, clásico o feminista e interseccional) predomina en la política exterior de un estado o en un ámbito sectorial, es necesario subrayar algunas peculiaridades de la política exterior española.

Primero, a diferencia de otras políticas públicas, tiene un marcado carácter multidimensional y multitemático. Segundo, es el producto de múltiples factores (políticos, socioeconómicos, culturales, identitarios, de género, ecológicos, etc.) procedentes tanto del contexto global o el accionar de otros actores internacionales como del contexto interno¹⁰.

Como se ya se indicó, se consideró conveniente agrupar la batería de indicadores propuestos en tres niveles:

1. **¿Qué personas participan (y cómo son representadas)** en la elaboración de los diagnósticos y el contenido de la política, así como en su desarrollo y evaluación?
2. **¿Cuál es el contenido de esa política?**, ¿cuáles son sus principios rectores y sus objetivos estratégicos?: instrumentos normativos, programáticos y discursivos.
3. **¿Cómo se lleva a cabo?** ¿Cuáles son los instrumentos de puesta en práctica: recursos y prácticas?

El tercer paso fue definir el tipo de evaluación, valorándose más adecuado que la herramienta permitiera realizar una evaluación de los procesos, no una foto fija del grado en que dicha política exterior integraba, en mayor o menor medida, el enfoque feminista e interseccional. De ahí, que la propuesta incluya los tres enfoques y la posibilidad de evaluar los esfuerzos realizados para integrar tanto los discursos o prácticas de este enfoque como los del enfoque clásico de género.

Por ese mismo motivo, se consideró también conveniente que la herramienta incluyese la posibilidad de realizar mediciones intermedias y reflejar (y valorar) los avances y los esfuerzos realizados y no sólo los resultados obtenidos. Una tarea que se pretende lograr tanto a partir de la definición específica de los indicadores como a través de los métodos de generación de datos identificados.

Un último apunte sobre la herramienta es que su estructura permite identificar no sólo cuál de los tres enfoques predomina, a nivel global, en la política exterior de un estado. Permite, asimismo, observar cuáles son los ámbitos sectoriales y las agendas políticas que más han avanzado en la integración del enfoque feminista e interseccional tanto en discursos como prácticas. Contribuye, finalmente, a visibilizar la coherencia (o no) entre los diferentes ámbitos sectoriales en sus compromisos por aterrizar la PEF.

¹⁰ Disponible en: <https://www.scienceopen.com/document?vid=e779543c-9424-45bf-a833-fd73edf84ad4>

Para realizar esa evaluación, el cuadro de puntuación tiene un número total de 70 indicadores que permiten realizar un cálculo matemático sencillo y extraer el porcentaje por enfoque en cada política sectorial y el porcentaje global por enfoque de la política exterior. Así, por ejemplo, si la evaluación de la política migratoria se hace a partir de un total de 12 indicadores, un país suma 8 indicadores ciegos de género, 4 indicadores con enfoque clásico de género y ningún indicador con enfoque feminista se puede decir que, del total de los indicadores, la política tiene un enfoque ciego al género en un 66,66% (8 de 12) y en un 33,34% (4 de 12) presenta un enfoque clásico de género.

En la siguiente tabla se ilustra cómo se debe hacer el cálculo a partir de esta situación hipotética:

POLÍTICA X

ÁMBITO	ENFOQUE CON CEGUERAS DE GÉNERO	ENFOQUE CLÁSICO DE GÉNERO	ENFOQUE FEMINISTA E INTERSECCIONAL
 PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN			
Indicador 1			
Indicador 2			
Indicador 3			
 PRINCIPIOS Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS			
Indicador 1			
Indicador 2			
Indicador 3			
 INSTRUMENTOS DE PUESTA EN PRÁCTICA			
Indicador 1			
Indicador 2			
Indicador 3			
% de enfoque ciego de género	66.66%		
% de enfoque clásico de género		33.34%	
% de enfoque feminista e interseccional			0



Este cálculo se puede aplicar a cada política evaluada y después trasladarse al ámbito global de la política exterior, en este caso usando la misma fórmula matemática pero solamente teniendo en cuenta el total de los 70 indicadores. Los resultados pueden servir de termómetro, es decir, cuantas más categorías en verde en las políticas temáticas, más cerca de un enfoque feminista e interseccional, y cuantas más en rojo, más alejada del feminismo.

ESQUEMA SINTÉTICO

A continuación se ofrece un esquema sintético introductorio que ilustra la herramienta de evaluación de la política exterior feminista en términos de estructura y contenido. Cabe destacar que esta tabla tiene como objetivo brindar una visión general del manual y sus ámbitos de análisis, pero no debe considerarse como el resultado definitivo de la herramienta. Más bien, debe ser considerada como una guía flexible que requiere de una perspectiva dinámica y adaptable.

ÁMBITO	ENFOQUE CON CEGUERAS DE GÉNERO	ENFOQUE CLÁSICO DE GÉNERO	ENFOQUE FEMINISTA E INTERSECCIONAL
PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN			
Paridad de género e interseccionalidad en espacios de representación	No	Sí	Sí
Nivel de participación inclusiva y diversa en procesos de toma de decisiones y todo el ciclo de las políticas, planes o programas sectoriales	Bajo	Medio	Alto
Grado de adopción de planteamientos sensibles al género	Bajo	Alto	Alto
PRINCIPIOS Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS			
Alineación con instrumentos internacionales y cumplimiento de compromisos asumidos en relación a:	No	Sí	Sí
• Promoción de los DDHH y del Plan de Acción del GAP III ¹¹ (UE), además de la integración del género y otros indicadores sociales en las políticas de cooperación.	No	Sí	Sí
• La política económica y comercial garantiza la prevención de la feminización de la pobreza y de la economía del cuidado.	No	Sí	Sí
• Compromiso firme con la Resolución 1325 MPS ¹² y otros principios para frenar la militarización, el rearme y el comercio armamentístico	No	Sí	Sí
• Implicación con la Agenda de París, la reducción de ¹³ emisiones de carbón y la mitigación de los efectos del Cambio Climático en las COP	No	Sí	Sí
• Políticas migratorias antirracistas e interseccionales	Inexistente	Existente	Adecuado
Incorporación de la perspectiva de Género en Desarrollo (GED)			
INSTRUMENTOS DE PUESTA EN PRÁCTICA			
Recursos y presupuestos para operativizar los compromisos internacionales suscritos	Insuficiente	Suficiente	Apropiado
Indicadores para medir impactos diferenciados de género e interseccionalidades	Insuficiente	Suficiente	Apropiado
Creación de sistemas de denuncia y mecanismos de participación activa e inclusiva de población meta	Insuficiente	Suficiente	Apropiado
Sistemas de seguimiento y evaluación para medir el grado de aplicación de los principios y objetivos estratégicos	Insuficiente	Suficiente	Apropiado

¹¹ El Plan de Acción en materia de Género III para 2021-2025 (GAP III, por sus siglas en inglés) tiene como objetivo el fomento de la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas en la política exterior de la UE. Joint Communication-EU Gender Action Plan III

¹² La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad (2000) busca promover una mayor participación y representación de las mujeres en la resolución de conflictos, además de proteger los derechos humanos de las mujeres y las niñas ante la violencia sexual y otros abusos. RESOLUCION 1325

¹³ El Acuerdo de París (2015) abarca todos los aspectos relacionados con la lucha contra el cambio climático, incluyendo la mitigación, la adaptación y los medios de implementación, además de fijar compromisos de reducción de emisiones y colaboración entre todos los países. El Acuerdo de París

SEGUNDA PARTE

“[...] la PEF va más allá de la promoción de la igualdad de género como práctica intersectorial. En principio, requiere que los Estados integren el feminismo en todas las áreas de la política exterior, por ejemplo, la defensa, la seguridad, la migración, el comercio, la política de cambio climático, entre otras áreas de las relaciones internacionales. El espíritu del feminismo debe desafiar el statu quo y tratar de transformar los sistemas actuales de política exterior”.

*Toni Haastруп*¹⁴

¹⁴ La profesora Toni Haastруп ha recibido el Premio Emma Goldman de la Elax Foundation 2002 por su trabajo e investigación en temas de género y feminismo. Este texto fue extraído de un artículo de opinión que se puede consultar en: <https://afripoli.org/making-feminist-foreign-policy-work-for-africa>



**COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL
DESARROLLO Y AYUDA HUMANITARIA**

¿POR QUÉ?

En la actualidad, la cooperación es uno de los componentes propios de la política exterior de los países del Norte Global, es decir, es la realidad sobre la cual se articula la política exterior de esos países, principalmente en sus relaciones con los países del Sur Global. Se entiende que, desde una mirada feminista interseccional con el objetivo de fomentar la justicia social, la cooperación no sería un instrumento de relaciones exteriores *per se*, dada su naturaleza de extensión del modelo colonial y de la consolidación de las relaciones de poder.

Sin embargo, al proponer la evaluación de la integración del enfoque feminista e interseccional en la realidad existente, resulta fundamental realizar el esfuerzo de comprender cómo se puede integrar un enfoque más centrado en la interseccionalidad y la justicia social en las agendas políticas. Si bien existen limitaciones del enfoque en este sentido en la agenda de cooperación y en el sistema de ayuda, es necesario impulsar estos elementos en las agendas.

El sistema de la cooperación al desarrollo, tal y como se ha planteado a lo largo de los años, antepone a las clases más altas de la sociedad y afecta directamente a la sostenibilidad de la naturaleza y al acceso a los derechos básicos por parte de la población femenina, la población sensible al género, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, entre otros.

La ayuda humanitaria sigue esta lógica que, en muchos casos, genera más dependencia entre los estados en contexto de fragilidad y aquellos que se erigen como proveedores de ayuda y protección. Es importante analizar estas agendas desde un punto de vista crítico y reconocer que tanto la cooperación al desarrollo como el sistema de ayuda humanitaria son soluciones creadas desde la lógica del que ha generado los problemas. Es decir, se trata de un proceso cíclico en el que la estructura de poder de los países ricos crea la necesidad de cooperación y ayuda humanitaria en los países del Sur Global.

La cooperación y la ayuda humanitaria tienen la capacidad de ir más allá de una propuesta de empoderamiento de las mujeres en el final de la cadena de los impactos y, por otro lado, puede incidir sobre las estructuras del sistema de cooperación y ayuda para cambiar la estructura de dependencia.



ENFOQUE CON CEGUERAS DE GÉNERO

El enfoque ciego al género en estas agendas políticas se ajusta precisamente a la *anticooperación* y la *antiayuda*¹⁵, dado que sostiene las estructuras de subyugación que impiden el desarrollo pleno

¹⁵ Para más información consultar a David Llistar (2009).

de las poblaciones beneficiarias. En muchos casos, los resultados son incluso los opuestos y generan más desigualdad y opresión.

De esta manera, los indicadores de una agenda de cooperación y ayuda humanitaria ciegas al género van a presentar las siguientes características dentro de los tres ámbitos elegidos en el cuadro de puntuación:

- a.** No se adoptan herramientas para la inclusión de las mujeres, las niñas y las personas LGBTQIA+ en los procesos de toma de decisiones en contextos de respuesta humanitaria.
- b.** No hay un enfoque de paridad en los nombramientos para órganos como las Agencias de Cooperación al Desarrollo.
- c.** Los organismos que participan en los procesos de toma de decisiones no presentan representación intersectorial en términos de género, raza o nacionalidad.
- d.** No hay mención a normas internacionales de garantía de los derechos de las mujeres ni mención a la perspectiva de coherencia de las políticas con el GAP III¹⁶ u otras normas regionales específicas.
- e.** Las políticas de cooperación o de ayuda humanitaria no incluyen objetivos específicos bajo la perspectiva de género y desarrollo y, por lo tanto, no presentan medidas para la mitigación de la feminización de la pobreza y de la economía del cuidado, o para la prevención y la mitigación de la violencia machista en la ayuda humanitaria.
- f.** No hay indicadores e instrumentos de seguimiento del impacto positivo de las políticas en la vida de las mujeres, las niñas y las personas LGBTQIA+, por raza, etnia o nacionalidad.
- g.** No hay recursos destinados a las medidas de prevención de la discriminación contra las mujeres, las niñas, las personas LGBTQIA+, los pueblos indígenas y las personas racializadas.
- h.** No se destinan recursos específicos para apoyar a las organizaciones humanitarias locales que trabajen con los derechos de las mujeres y de otros grupos vulnerabilizados por el sistema de desarrollo.
- i.** Los procesos de evaluación no prestan atención a las cuestiones clásicas de género o feministas para analizar los impactos diferenciados de la política de cooperación y de la ayuda humanitaria.

¹⁶ El Plan de Acción en materia de Género III para 2021-2025 (GAP III, por sus siglas en inglés) tiene como objetivo el fomento de la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas en la política exterior de la UE. Joint Communication-EU Gender Action Plan III



ENFOQUE CLÁSICO DE GÉNERO

La Organización de las Naciones Unidas, en particular en el marco de la Conferencia de Beijing de 1995, acordó que el desarrollo debía concebirse desde la cuestión de género. El llamado enfoque de “género y desarrollo” ha pasado a denominarse *mainstreaming* en la agenda de cooperación, y la transversalización de género es el objetivo final.

En el contexto de la ayuda humanitaria ha pasado lo mismo. El Derecho Internacional Humanitario ha comenzado a tener en cuenta los impactos diferenciados sobre las mujeres en los contextos de necesidad de ayuda. Así, sumado a la perspectiva de coherencia de las políticas de la Unión Europea, los países del bloque que presentan un enfoque clásico de género en sus agendas suelen presentar las siguientes características:

- a. Se preocupan de incluir a las mujeres en los espacios de toma de decisiones, principalmente en las agendas humanitarias o las políticas de cooperación destinadas a cuestiones “más femeninas” o, mejor dicho, de la esfera de los cuidados.
- b. La paridad entre hombres y mujeres es una meta a alcanzar en la estructura gubernamental, pero no se aplica una mirada interseccional para avanzar en el concepto de diversidad de género.
- c. Las normas internacionales en materia de género como la CEDAW, Beijing 1995, la Agenda 2030, la Resolución 1325, el GAP III (Gender Action Plan de la Unión Europea), entre otras, se aplican desde la interpretación restrictiva de mujeres y niñas, es decir, desde una perspectiva biológica del término. Además, no se cuestionan las estructuras patriarcales, racistas y xenóforas, sino que se limita a la inclusión de las mujeres en las estructuras existentes del sistema de desarrollo.
- d. Los objetivos están más relacionados con el enfoque “mujeres y desarrollo”. Aún se piensa en las mujeres desde el sexo biológico como receptoras pasivas de la cooperación y de la ayuda humanitaria. No tienen capacidad de acción.
- e. Compromiso con la mitigación de la feminización de la pobreza y de la división sexual del trabajo en clave de empoderamiento y participación económica de las mujeres. Se pone la atención en políticas de fortalecimiento del espíritu empresarial de las mujeres y de su capacitación laboral, por ejemplo.
- f. Impulso de iniciativas centradas en el acceso igualitario a la educación de mujeres y hombres a partir de una perspectiva de desarrollo única donde el progreso es fruto, exclusivamente, de una mayor educación.

- g.** Compromiso con programas de control demográfico mediante el fomento de los derechos sexuales y reproductivos en el acceso a los servicios de salud, principalmente orientados al uso de métodos anticonceptivos.
- h.** Compromiso con la mitigación de la violencia de género y machista, con un enfoque significativo en la violencia física, sexual, política y psicológica ejercida por los hombres contra las mujeres.
- i.** Los indicadores ofrecen una mirada de género a partir de la división entre hombres y mujeres. En algunos casos, en el tema de la cooperación se pueden observar indicadores por género y edad, por ejemplo. No obstante, en raras ocasiones se presentan indicadores de raza, etnia o nacionalidad en aquellas políticas que no son de agendas específicas directamente vinculadas como la migratoria, por ejemplo.
- j.** Se destinan recursos para apoyar a organizaciones de mujeres en el ámbito local de la cooperación, sin embargo, se trata de proyectos con temas predeterminados por las autoridades de los países que financian la ayuda.



ENFOQUE FEMINISTA E INTERSECCIONAL

El enfoque feminista e interseccional introduce la perspectiva de la interseccionalidad como guía para la agenda en todos los niveles del ciclo de la política. Es decir, se presta atención a los impactos desiguales desde el reconocimiento de la existencia no solamente de la desigualdad de género, sino también del racismo, la xenofobia, la violencia contra el colectivo LGBTQIA+ y, principalmente, prestando especial atención a los países del Sur Global.

Se trata de aquello que proponen las perspectivas feministas, a saber, el reconocimiento de la estructura desigual y colonial del sistema de cooperación y ayuda y la aplicación de instrumentos de mitigación de las desigualdades. Por lo tanto, las agendas de cooperación y de ayuda humanitaria con enfoque feminista presentarían las siguientes características:

- a.** Participación de mujeres y hombres diversos, mediante su incorporación en los procesos de toma de decisiones de las respuestas humanitarias y de cooperación al desarrollo.
- b.** Incorporación práctica y efectiva de los instrumentos internacionales para la igualdad de género como, por ejemplo, la normativa de la Unión Europea “Estrategia para la igualdad de las personas LGBTQIQ 2020-2025”¹⁷.

¹⁷ Documentos consultados: European Commission- LGBTQIQ Equality Strategy 2020-2025

- c.** Diversidad de indicadores que identifican no solamente a las niñas y las mujeres, sino también la diversidad sexual y de género, de nacionalidad, estatus de ciudadanía en los países, raza, etnia o diversidad funcional.
- d.** Creación de mecanismos de acceso a la financiación por parte de actores humanitarios, sin introducir una regla temática de actuación.
- e.** La agenda de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria se ajusta a las demandas y objetivos de los países socios, en lo relativo al alineamiento, la apropiación y la armonización, sin temas ni fórmulas predeterminadas por el Estado donante.
- f.** Promover la diversidad epistémica en vías de valorar los saberes locales y adoptar una perspectiva crítica frente a la concepción unidimensional del desarrollo, reconociendo las limitaciones de la educación formal como única fuente de progreso.
- g.** Fomento de políticas de acceso a la salud, no centradas únicamente en la salud sexual y reproductiva con énfasis en la anticoncepción, sino en el bienestar y la autonomía humana y natural.
- h.** Además del seguimiento de los impactos diferenciados mediante enfoques de evaluación y seguimiento diferenciados (decolonial, interseccional, EBDH, sostenible y feminista) de los proyectos de cooperación y ayuda humanitaria, se proponen medidas alternativas para la mitigación de la feminización de la pobreza y la división sexual del trabajo, y se aboga por una economía feminista que actúe directamente sobre la economía de los cuidados.
- i.** Los recursos se destinan a las acciones de prevención y mitigación de la discriminación en todas sus formas, no solo la de género.
- j.** Se crean instrumentos de transparencia sobre la presencia de medidas para la igualdad de género en la cooperación y se elaboran informes de evaluación con los indicadores de progreso por área.

ÁMBITO	ENFOQUE CON CEGUERAS DE GÉNERO	ENFOQUE CLÁSICO DE GÉNERO	ENFOQUE FEMINISTA E INTERSECCIONAL
 PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN			
Participación equitativa de mujeres y hombres (franja de paridad 40/60) en los procesos de toma de decisiones (diseño e implementación de políticas y acciones)			
Adopción de medidas específicas para que la participación sea diversa e inclusiva en todo el ciclo de la política/plan/programa			
Adopción de medidas específicas para que participen personas diversas, especialmente mujeres pertenecientes a colectivos discriminados, en los contextos donde se despliega una determinada política			
Participación inclusiva y diversa en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y actividades de la Agencia de Cooperación al Desarrollo			
 PRINCIPIOS Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS			
Promueve el cumplimiento de la legislación internacional de Derechos de las Mujeres			
Fomenta la coherencia de sus prácticas (instrumentos, proyectos, programas) de cooperación con las normas internacionales de DDHH			
El Plan Director de la Cooperación española y otros instrumentos programáticos están alineados con las prioridades del III Plan de Acción de la Unión Europea (GAP III) y la Guía de Política Exterior feminista			
Contiene objetivos que incorporan la perspectiva de género y desarrollo			
Promueve el fortalecimiento de las organizaciones feministas			
Contiene objetivos que incluyen la mitigación de la feminización de la pobreza, la división sexual del trabajo y la economía de los cuidados			
Contiene objetivos que incluyen la mitigación de los efectos de la violencia machista en la ayuda humanitaria			
 INSTRUMENTOS DE PUESTA EN PRÁCTICA			
Se consideran indicadores de género, raza, clase y etnia al concebir una política de cooperación y al identificar la necesidad de ayuda humanitaria			
Presupuesto suficiente destinado a la prevención de la discriminación en todas sus formas (género, raza, clase, etnia, nacionalidad)			
Fácil acceso de los actores humanitarios locales a las fuentes de financiación			
Recursos para apoyar a las organizaciones locales de mujeres, pueblos indígenas y personas con discapacidad, entre otros grupos.			
Los procesos de evaluación permiten identificar, de manera transparente, cómo la igualdad de género o el feminismo está presente en los proyectos de cooperación			
% de enfoque ciego de género			
% de enfoque clásico de género			
% de enfoque feminista			



POLÍTICA ECONÓMICA Y COMERCIAL

¿POR QUÉ?

Es fundamental reconocer que el sistema capitalista tal y como ha sido concebido y puesto en práctica a lo largo de la historia es el resultado y el reflejo del sistema patriarcal. Existe un sentido de retroalimentación en estos dos sistemas y las poblaciones más afectadas son precisamente aquellas que no se identifican con la dominación masculina, cisgénero, blanca y heterosexual.

Las políticas económicas y comerciales de los estados son parte del proceso y del problema y, justamente por eso, deben ser parte de la solución. Las políticas económicas de los países y sus acuerdos comerciales tienen consecuencias directas en cuestiones básicas para lograr una vida digna y la justicia social. Concebir estas normas económicas desde la mirada feminista pasa por repensar parte de la estructura del sistema neoliberal.

Si bien es necesaria la promoción de un nuevo sistema financiero, económico y comercial, es difícil imaginar esa posibilidad en un plazo corto-medio. Por ello, proponemos un mínimo en esa dirección, poniendo la atención en políticas que busquen la justicia social de los pueblos al menos como un paso en esa dirección.



ENFOQUE CON CEGUERAS DE GÉNERO

El sistema económico que surgió de los procesos de colonización y explotación de los países del Sur Global, y de las poblaciones vulnerabilizadas en el Norte Global, es la expresión de las políticas con enfoque ciego al género. Esto significa que este tipo de política, desde el inicio, se centra en cuestiones relativas al beneficio del sistema social dominante, sin contemplar la posibilidad de mitigar las desigualdades sociales existentes.

Precisamente por la colonialidad del poder, las poblaciones del Sur Global, en particular las mujeres, las personas migrantes, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad y las personas racializadas, se quedan fuera de las consideraciones de los beneficios y de los impactos negativos de este tipo de política económica y comercial. El lucro es el hilo conductor. Por eso, entre los aspectos observados se encuentran los siguientes:

- a. Aquellos que forman parte de los procesos de toma de decisiones del sistema financiero y comercial no representan la diversidad. Al contrario, lo habitual es que sea un espacio mayoritariamente masculino y blanco.

- b.** Las cuestiones ligadas a la feminización de la pobreza, la división sexual del trabajo y la economía del cuidado no se incluyen en estas políticas que se guían en su mayor parte por una visión economicista de la producción. Por lo tanto, la dimensión económica no es cuestionada por las normas e instrumentos de igualdad de género.
- c.** El modelo socioeconómico neoliberal es lo que sostiene la lógica de producción y reproducción. En un espacio ciego al género no se observan los efectos desiguales de este sistema.
- d.** En este tipo de acuerdos comerciales no se asignan recursos para un presupuesto de políticas sociales de manera general, y mucho menos para las medidas de mitigación de desigualdad de género, raza u otras interseccionalidades. Los acuerdos se preocupan de otras cuestiones como el mantenimiento de la matriz energética o la inversión en innovación; todo ello sin considerar la posibilidad de reducir o cancelar la deuda externa de los países y los intereses asociados.



ENFOQUE CLÁSICO DE GÉNERO

Tal y como se ha planteado en la agenda política anterior, en este indicador se puede afirmar que la perspectiva de “mujeres y desarrollo”, y hasta cierto punto “género y desarrollo”, es lo que guía las acciones de un determinado gobierno en la agenda económica.

Se reconoce el impacto desigual del sistema financiero en la vida de las mujeres, además del hecho de que las crisis económicas, políticas, sociales, sanitarias (como fue el caso de la COVID-19) afectan con mayor intensidad a la vida de las mujeres. Un ejemplo es precisamente la crisis financiera de 2008 en España, cuando los derechos de las mujeres fueron de los más afectados.

Sin embargo, este enfoque clásico presenta una limitación en las medidas, como se presenta a continuación:

- a.** Al no darse un cambio estructural, aunque sí un proceso de transversalización de género, no se hace un esfuerzo por lograr la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones del sistema económico, ni en las instituciones políticas y económicas del país.
- b.** La prevención de la feminización de la pobreza, de la división sexual del trabajo y de la economía del cuidado son cuestiones presentes. Son impulsadas, mayoritariamente, por los movimientos sociales de mujeres e introducidas en las estrategias del gobierno. No obstante, no se pueden comprobar los efectos prácticos. Son cuestiones que aparecen fundamentalmente en la narrativa.

- c. Los compromisos con los instrumentos internacionales de igualdad de género están presentes en las prioridades de las políticas económicas y comerciales. No obstante, como en el tema anterior, se limita al ámbito del discurso de los representantes del gobierno.
- d. Los acuerdos comerciales, a pesar de ser descritos como horizontales, no garantizan la preservación de las instituciones gubernamentales de los países beneficiarios, ni el cumplimiento de la legislación en materia de seguridad laboral y de salud (humana y medioambiental).
- e. No se menciona el tema del replanteamiento del modelo neoliberal ni de la deuda externa.
- f. Se menciona la necesidad de contar con medidas para la igualdad de género y recursos destinados al empoderamiento de las mujeres. En la práctica, la proporción de recursos es baja en relación con el total presupuestado en el acuerdo comercial y los recursos se utilizan en procesos de internacionalización de políticas de empoderamiento económico.



ENFOQUE FEMINISTA E INTERSECCIONAL

En términos específicos de la política económica y comercial de un gobierno, se puede decir que el enfoque feminista se configura desde el fomento a la economía feminista. Tanto en la Unión Europea como en América Latina y África, la economía feminista, principalmente el ecofeminismo, es el instrumento empleado para concebir los avances en términos económicos en un contexto de PEF.

El objetivo es que el enfoque feminista promueva la implantación de la economía circular, la puesta en valor de los pequeños productores y, sobre todo, el trabajo femenino (desde la paridad salarial) y la conservación de los recursos medioambientales e inmateriales de los pueblos originarios. Así pues, se pueden destacar las siguientes características:

- a. Los procesos de toma de decisiones en los Ministerios y Secretarías responsables de la política económica y los acuerdos comerciales son representativos en cuanto a la diversidad de las personas del país.
- b. La economía del cuidado es un tema central del debate económico, desde la promoción de políticas sectoriales para la redistribución de recursos materiales e inmateriales para las personas tradicionalmente vulnerabilizadas (mujeres, personas LGBTQIA+, pueblos indígenas, personas migrantes).

- c.** La salud reproductiva es otro de los principales intereses de este enfoque, dado que la pobreza menstrual, el embarazo en la niñez y la homofobia son responsables del bajo nivel educativo de mujeres y personas LGBTQIA+, lo que afecta directamente al PIB de un país.
- d.** Parte considerable de los acuerdos comerciales incluyen recursos destinados a la prevención de la violencia de género y machista y de todos los tipos de discriminación.
- e.** La cuestión de la deuda externa se aborda desde una perspectiva de responsabilidad colectiva. Las políticas económicas y comerciales no son punitivas con los países a fin de no generar el crecimiento de la deuda.

Se reconoce que el sistema neoliberal alimenta al sistema patriarcal. Con todo, se sabe que un cambio de sistema económico no se logra de un día para otro. Por eso, se proponen medidas específicas y en muchos casos puntuales, pero con efectos a largo plazo, de participación social, como, por ejemplo, la economía circular.

ÁMBITO	ENFOQUE CON CEGUERAS DE GÉNERO	ENFOQUE CLÁSICO DE GÉNERO	ENFOQUE FEMINISTA E INTERSECCIONAL
 PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN			
Inclusión de personas diversas en los procesos de toma de decisiones para el diseño de las políticas económicas y comerciales			
Paridad de representación en los Ministerios correspondientes			
Representación intersectorial en los organismos que participan en el diseño de la política exterior económica y comercial del país			
Compromiso con la paridad de género y las interseccionalidades correspondientes en los equipos encargados de tomar las decisiones en el diseño de los acuerdos comerciales			
 PRINCIPIOS Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS			
La política económica y comercial incorpora como principios rectores la lucha contra la feminización de la pobreza y la promoción de una economía del cuidado y del trabajo digno			
Integra los compromisos con los instrumentos de aplicación de las prioridades del III Plan de Acción de la Unión Europea (GAP III) y la Guía de Política Exterior Feminista en los acuerdos comerciales bilaterales			
No incluye en los acuerdos comerciales cláusulas que promuevan la austeridad, la privatización de los servicios públicos o que faciliten que las empresas españolas no cumplan con las leyes nacionales de protección a la salud, del trabajo y de la seguridad social del país socio			
Promueve, a través de los acuerdos comerciales, los derechos humanos y, en particular, los de las mujeres y de las personas LGBTQIA+ y la sostenibilidad, por ejemplo, estableciendo auditorías sobre esas temáticas.			
Aborda la transformación del modelo socioeconómico neoliberal			
Incluye la lucha contra la evasión y elusión fiscal, así como la promoción de una fiscalidad más justa y redistributiva.			
Apuesta por acuerdos comerciales que fomenten la transición ecológica en lugar de promover el extractivismo.			
 INSTRUMENTOS DE PUESTA EN PRÁCTICA			
Los acuerdos comerciales incluyen análisis de impacto de sus cláusulas sensibles al género y a la interseccionalidad.			
Presupuesto suficiente para abordar los impactos sociales de una política económica o comercial específica, con especial atención a la prevención de la discriminación en todas sus formas, como la discriminación de género, raza, clase, etnia y nacionalidad.			
Los instrumentos económicos y comerciales que se promueven, incorporan objetivos específicos para promover la igualdad de género desde una perspectiva interseccional			
Las políticas de pago, cancelación o condenación de la deuda son sensibles al género y la interseccionalidad			
% de enfoque ciego de género			
% de enfoque clásico de género			
% de enfoque feminista			



**SEGURIDAD, DEFENSA Y
CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ**

¿POR QUÉ?

El sistema normativo internacional se ha ido actualizando en el proceso de transversalización de género desde hace muchos años. Además de las resoluciones específicas del Consejo de Seguridad de la ONU (1325 y siguientes), se puede decir que en el ámbito regional también existe un proceso de concienciación sobre los impactos diferenciados de los conflictos armados en la vida de las mujeres.

Sin embargo, el tema de la seguridad, la defensa y la promoción de la paz entraña otras cuestiones que van más allá del género. En esta agenda específica es importante tener en cuenta el racismo. Según el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025¹⁸, la islamofobia es una de las principales preocupaciones del bloque. Se entiende que, en este sentido, se suman discriminaciones religiosas, culturales y de nacionalidad. A todo ello se añadiría la condición de mujer.

El imaginario de las fuerzas de seguridad de Occidente ha sido alimentado a lo largo de los últimos 22 años con la idea de la guerra contra el “terror”, lo que fomenta el racismo y la xenofobia como principios e instrumentos de las políticas de seguridad de los países occidentales. Esta cultura de discriminación tiene un impacto directo en la formación de la conciencia del combate, y es tan peligrosa como la violencia de género en los conflictos armados, el comercio de armas y las armas nucleares.

La PEF trata esta agenda desde otra mirada. No se busca mantener la lógica del conflicto internacional por la que los países destinan recursos a la defensa, sino que la propuesta es que los recursos y esfuerzos se centren en la promoción de la paz.



ENFOQUE CON CEGUERAS DE GÉNERO

Un gobierno que no transversaliza las cuestiones de género en sus políticas de seguridad se limita a reproducir la lógica de la seguridad y la defensa armada de su territorio, así como a la extracción de recursos y la invasión de otros territorios considerados enemigos.

Más allá de considerar los impactos desiguales de los conflictos armados en la vida de las niñas y las mujeres, este tipo de enfoque de la agenda de seguridad suele reforzar las relaciones violentas entre los pueblos bajo el pretexto de la libertad de expresión. Este proceso afecta a la realidad de la siguiente manera:

¹⁸ Documentos consultados: A Union of Equality: EU anti-racism action plan 2020-2025

- a. Persistencia de una estructura militar machista basada en la relación directa entre militarismo y virilidad, lo que refuerza las violencias sexuales y de género dentro de las instituciones militares y el uso de la violencia sexual como arma de guerra.
- b. El Ministerio de Defensa está compuesto mayoritariamente por personal militar. El objetivo es la máxima seguridad de las fronteras y la conquista o “recuperación” de territorios.
- c. El comercio de armas es parte integral y fundamental de la economía de estos gobiernos. Los niveles de importación y exportación de armamento de guerras son altos.
- d. La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU no es parte fundamental de los tratados. No hay compromisos prácticos con el Derecho Internacional Humanitario en situaciones de conflicto ni con la Convención de Ginebra, e incluso existen acusaciones de uso de armas químicas.
- e. Incremento de inversión de recursos en políticas de defensa, por ejemplo, en la compra de armas, la contratación de personal militar y la creación de barreras físicas en las fronteras.



ENFOQUE CLÁSICO DE GÉNERO

La base del enfoque clásico de género en el contexto de la agenda de seguridad es la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU y sus Protocolos. Esta normativa es la que sostiene y garantiza la transversalidad de género en esta agenda política en los países que presentan un enfoque clásico de género.

En este espacio, la ambigüedad guía las actuaciones del gobierno. Se produce un avance hacia el feminismo en los discursos, pero en la práctica se puede observar un margen de actuación limitado.

- a. Promoción de la participación de las mujeres en las fuerzas armadas y policiales.
- b. Inclusión de mujeres en los Ministerios de Defensa, aunque sin paridad. La paridad es un objetivo a largo plazo.
- c. Participación de las mujeres mayoritariamente en las comisiones relativas a la Resolución 1325 y, en concreto, en el desarrollo de los Planes Anuales Nacionales de Mujeres, Paz y Seguridad.
- d. Se dedican recursos para medidas de prevención del genocidio, del uso de la violencia como arma de guerra y para la protección de mujeres y niñas en el contexto de los conflictos armados.
- e. Existe una comisión permanente para abordar el tema de Mujeres, Paz y Seguridad a partir de medidas de promoción de la capacitación de las fuerzas armadas y la cooperación con los países en situación de conflicto para el empoderamiento de las mujeres.

- f.** Inclusión de mujeres en los procesos de construcción de la paz. Se hace desde la lógica limitada, aunque importante, de que hay más posibilidad de firmar un acuerdo de paz cuando las mujeres son parte de las mesas de negociación.
- g.** Es signatario de todos los compromisos e instrumentos internacionales y regionales sobre crímenes de guerra.
- h.** Mantenimiento de la seguridad de las fronteras, principalmente aquellas con países del Sur Global. En el caso de Europa existe un cierre sistemático de fronteras con los países del continente africano y Oriente Medio.
- i.** Se sigue incrementando el presupuesto para la compra de armas y, de manera general, en gasto militar.



ENFOQUE FEMINISTA E INTERSECCIONAL

Este enfoque consiste en una propuesta de cómo se debería pensar un mundo sin procesos de seguridad y más comprometido con la promoción de la paz. Desde la mirada del feminismo no es posible desarrollar una PEF si se mantienen las estructuras de opresión de los estados por medio del conflicto armado.

Por lo tanto, este enfoque es un paso más allá de la declaración de compromiso con los instrumentos del Derecho Internacional Humanitario, ya que se trata de la aplicación práctica de tales premisas.

- a.** Existe diversidad de género en los contingentes de las fuerzas armadas y policiales. Esto se puede lograr tras un largo proceso de capacitación y concienciación sobre diversidad sexual, de género, de raza y religiosa.
- b.** La creación de espacios institucionales para la promoción de la paz, más allá de los consejos para la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad.
- c.** Presenta la necesidad de desmilitarizar las fronteras y crear políticas migratorias principalmente focalizadas en la protección de los derechos humanos.
- d.** Los recursos de esta agenda se destinan, mayoritariamente, a acciones de promoción de la paz y la puesta en valor de la diplomacia como herramienta para la resolución de conflictos.
- e.** Destina recursos para acciones de lucha contra el racismo y la xenofobia, y combate la cultura

del "terror". Esto se puede observar en la publicidad, la incorporación de personas diversas en los espacios culturales, institucionales, gubernamentales y su reconocimiento como ciudadanos nacionales.

Sistemas de denuncia en las estructuras institucionales militares y en zonas de conflicto, contra la Violencia de Género, incluyendo la violencia sexual, desde la protección a las supervivientes.

ÁMBITO	ENFOQUE CON CEGUERAS DE GÉNERO	ENFOQUE CLÁSICO DE GÉNERO	ENFOQUE FEMINISTA E INTERSECCIONAL
 PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN			
Existe paridad de género en las fuerzas armadas y en la policía			
Promueve la paridad de género en el diseño e implementación de los Planes Nacionales de Seguimiento de la Agenda MPS (Mujeres, Paz y Seguridad) en las negociaciones de los Acuerdos de Paz.			
Impulsa la paridad de género en la mediación, la negociación de los Acuerdos de Paz y las actividades de reconstrucción postbélica			
 PRINCIPIOS Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS			
Compromiso en frenar la militarización e intensificación de la seguridad de los territorios y las fronteras			
Compromiso en frenar el comercio de armas			
Compromiso con el Movimiento Internacional para la Abolición de las Armas Nucleares			
Compromiso con la Resolución 1325 y las resoluciones derivadas, en particular en lo que concierne a la prevención de la violencia sexual como crimen de guerra.			
Compromiso con la lucha contra la islamofobia con arreglo al Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025			
El Estado es signatario del Estatuto para la Prevención del Delito de Genocidio			
El Estado es signatario de los Convenios de Ginebra			
Compromiso con la capacitación de las fuerzas armadas y policiales en temas de prevención de violencia de género, interseccionalidad y prevención del racismo y de la xenofobia			
 INSTRUMENTOS DE PUESTA EN PRÁCTICA			
Presupuesto suficiente para la promoción de la paz y la lucha contra la xenofobia, con especial atención a la islamofobia			
Disminución del presupuesto destinado a la actuación en conflictos armados o importación y exportación de armas			
Creación de sistemas de denuncia contra discriminaciones de todos los tipos en contextos de promoción de la paz y de conflictos en curso, así como garantía de lucha contra la impunidad de las personas en el servicio militar			
% de enfoque ciego de género			
% de enfoque clásico de género			
% de enfoque feminista			



JUSTICIA CLIMÁTICA

¿POR QUÉ?

El tema de la justicia climática está directamente ligado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, en particular todo lo que se vincula con la Agenda 2030. Sin embargo, es importante reconocer que la justicia climática puede tener mayor visibilidad ahora con las conferencias internacionales y la Agenda 2030, pero que responde y se vincula a luchas milenarias y al trabajo desde otros territorios.

Esta mirada puesta en la mitigación y prevención de los impactos climáticos promueve el debate multisectorial de las causas, los efectos y el impacto del cambio climático. En este sentido, la promoción de la Agenda 2030 ha contribuido a la ampliación de los debates y, principalmente, a la diversidad de las voces escuchadas.

No se puede concebir la PEF sin la justicia climática. La naturaleza guarda una relación directa con las mujeres, con los pueblos indígenas, con los pueblos originarios, los campesinos y los trabajadores de la tierra que deben ser los protagonistas de la política exterior feminista.

Es importante aclarar, en primer lugar, que existe una relación directa de interdependencia del medio natural con el ser humano (a nivel comunitario y en lo que respecta a los límites naturales) y, en segundo lugar, que los grupos como los pueblos originarios, los campesinos y los trabajadores de la tierra adquieren protagonismo en la lucha por la justicia climática porque se ven más afectados por estos temas. Es valioso tener estas cuestiones en consideración, sobre todo, para no esencializar la relación de mujeres-naturaleza y población indígena-naturaleza y, por lo tanto, vincular a estos grupos con la falta de racionalidad.



ENFOQUE CON CEGUERAS DE GÉNERO

En la actualidad, un gobierno que no incluye el enfoque de género no cumple, ni en cuanto a narrativa, con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 de la Agenda 2030. Según este objetivo, es fundamental la transversalización de género en todas las medidas de prevención y mitigación de los efectos del cambio climático.

Además, se puede conformar un gobierno que sea negacionista frente a la realidad del cambio climático y de la promoción de la justicia social.

- a.** No existe un compromiso en los debates internacionales sobre el tema, especialmente en la COP. En este sentido, tampoco se observan estructuras institucionales encargadas de las cuestiones climáticas en el ámbito doméstico.
- b.** Los efectos del cambio climático se pueden observar de dos maneras: por un lado, desde la negación de estos efectos y, por otro, desde la creencia de que no se producen impactos diferenciados de estos efectos en la población.
- c.** No existen compromisos formales para la reducción de gases de efecto invernadero o para la mitigación del cambio climático.
- d.** Los pueblos originarios, campesinos y trabajadores de la tierra no son considerados parte de la nacionalidad de este país, por eso no se les incluye en las intenciones políticas de cualquier materia.
- e.** Se firman acuerdos comerciales, de producción y cooperación con empresas que fomentan prácticas extractivistas que afectan a la vida cotidiana de las personas en los países del Sur Global.
- f.** No hay indicadores sobre los impactos del cambio climático ni sobre la contribución de este país al incremento de la temperatura global. Si se recaban estos datos son las organizaciones sociales, internacionales o nacionales quienes se encargan de ello con el fin de denunciar. Si no hay información, no hay acción.



ENFOQUE CLÁSICO DE GÉNERO

Si el gobierno y las empresas afirman seguir las recomendaciones de los ODS se puede decir que, por lo menos a nivel discursivo, este gobierno presenta el enfoque clásico de género.

Sin embargo, avanzar en los temas relativos a la justicia climática va más allá de las narrativas. Se reconoce que este es un paso importante para constatar la realidad y reforzar la necesidad de tomar medidas. No obstante, la limitación del alcance práctico de este enfoque permite que se mantenga la estructura actual de desprotección del medio ambiente y de las acciones que perturban el clima.

- a.** Participación constante en espacios internacionales para el debate sobre el cambio climático, como el caso de la COP. No obstante, existe poco compromiso con aquellas acciones que pueden mitigar el impacto, principalmente en los países del Sur Global.

- b.** La justicia climática se aborda desde una perspectiva más transversalizada entre las instituciones gubernamentales. No hay necesariamente un órgano específico para esta cuestión.
- c.** En cuanto a la narrativa, existen compromisos con la transversalización de género en las acciones de mitigación, e incluso un reconocimiento de los impactos desiguales a la población del Sur Global. No obstante, se limita al nivel narrativo y normativo.
- d.** Reticencia a la hora de asumir la responsabilidad, como país del Norte Global, sobre el cambio climático. No acepta propuestas para la subvención de políticas de mitigación en los países más afectados.
- e.** No presenta reducciones en la emisión de los gases de efecto invernadero ni tampoco medidas de preservación de la vida y la cultura de los pueblos originarios, ya sea en su propio territorio, o en el territorio de países con los que coopera.
- f.** Se observa disponibilidad de recursos para proyectos coordinados por empresas nacionales extractivistas en territorios del Sur Global.
- g.** No hay compromisos explícitos de rendición de cuentas por parte de las empresas del Norte Global sobre las externalidades negativas/positivas que ocasionan a nivel medioambiental.
- h.** Los indicadores de los impactos climáticos aún son superficiales. Estos arrojan poca luz sobre la realidad, pero se da la diferenciación entre hombres y mujeres y ubicación geográfica.



ENFOQUE FEMINISTA E INTERSECCIONAL

Al igual que en el caso de la política de seguridad, defensa y promoción de la paz, en el caso de la justicia climática se entiende que el enfoque feminista reside más en el sentido de realizar propuestas y recomendaciones.

Con el agravamiento de los efectos del cambio climático en los últimos años y, en particular, el mayor impacto en los países desarrollados (nevadas, incendios forestales, aumento del calor y, al mismo tiempo, de la intensidad de las lluvias) se puede decir que los gobiernos están prestando más atención a esta agenda.

En consecuencia, lo que se espera de la política de justicia climática de un gobierno feminista es:

- a.** La participación en espacios de debate sobre el cambio climático, pero con el compromiso de poner en práctica las propuestas firmadas entre las partes.
- b.** La creación de una institución estatal para trabajar directamente sobre la agenda

medioambiental, de los pueblos originarios y del derecho a la tierra. Además de la creación de la institución, la estructura está compuesta por personas diversas, comprometidas con el tema de la justicia ambiental y que, sobre todo, tienen mandato de poder en el gobierno en el ámbito nacional e internacional.

c. La justicia climática se concibe desde la interseccionalidad de los efectos y también de la construcción de alternativas para la mitigación de los impactos desiguales. Puesta en valor del conocimiento de los pueblos locales en la formulación de las políticas públicas.

d. Compromiso con las alternativas al desarrollo basadas en el respeto a la madre tierra y las diferentes cosmovisiones. Esto es fundamental para la preservación de los pueblos originarios, los campesinos y los trabajadores de la tierra de diversos espacios geográficos, que son los más afectados, pero a la vez quienes más pueden contribuir a la preservación del medio ambiente a partir de sus saberes y prácticas.

e. Promoción de políticas de lucha contra el racismo medioambiental.

f. Reservas de recursos en todas las acciones de cooperación y acuerdos comerciales para el fortalecimiento de la justicia climática.

ÁMBITO	ENFOQUE CON CEGUERAS DE GÉNERO	ENFOQUE CLÁSICO DE GÉNERO	ENFOQUE FEMINISTA E INTERSECCIONAL
 PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN			
Participa en la COP con el envío de una delegación interseccional y con equilibrio de género			
Existencia de una institución gubernamental para el tema de Justicia Climática (Ministerio o Secretaría)			
 PRINCIPIOS Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS			
Transversalización de la interseccionalidad en la mitigación de los efectos del cambio climático			
Inclusión del compromiso con la reducción de los gases de efecto invernadero y con la mitigación de los efectos del cambio climático en todos los acuerdos bilaterales			
Compromiso y promoción del Acuerdo de París, así como de las metas establecidas en las Conferencias de las Partes (COP) para la mitigación de los efectos del cambio climático.			
Compromiso con los principios y preservación de los pueblos indígenas y los/as trabajadores/as de la tierra			
Compromiso con la redistribución de la financiación de las políticas de mitigación del cambio climático			
Incluye análisis de impactos diferenciados del cambio climático desde una perspectiva de justicia de género			
Revisa los acuerdos de las empresas extractivistas en los países del Sur Global			
Compromiso de las empresas con la rendición de cuentas explícita sobre las externalidades negativas/positivas que ocasionen a nivel medioambiental			
 INSTRUMENTOS DE PUESTA EN PRÁCTICA			
Genera indicadores de los impactos diferenciados del cambio climático (género, raza, clase, nacionalidad, edad)			
Presenta disminución de emisión de los gases de efecto invernadero			
Presupuesto suficiente destinado a la promoción de la justicia climática (ej. políticas de capacitación, educación climática, políticas de salud pública)			
Creación de políticas de lucha contra el racismo ambiental			
Fomenta la participación de los movimientos de las poblaciones afectadas por el cambio climático en los principales espacios de negociación sobre el tema			
% de enfoque ciego de género			
% de enfoque clásico de género			
% de enfoque feminista			



POLÍTICA MIGRATORIA

¿POR QUÉ?

Según ACNUR, en 2022 el total de desplazados y refugiados ascendía a 108,4 millones, una cifra 70,3 millones superior a la del año 2000¹⁹. Por otro lado, según la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), en 2020 el número de personas migrantes internacionales ascendía a 281 millones de la población mundial²⁰. España, que no es ajena a las dinámicas internacionales, cuenta con alrededor de 500.000 personas migrantes en situación administrativa irregular entre las que la mitad son mujeres y un tercio menores de edad²¹. Aun así, se puede afirmar que, desde 2011, el mundo asiste de manera apática al crecimiento exponencial de personas que abandonan sus hogares dejando atrás a la familia, en busca de espacios seguros en los que vivir.

Algunas regiones del mundo tienen grandes flujos de personas en movimiento como es el caso de la migración africana, en su mayoría de carácter intrarregional, y de la migración de fronteras Norte-Sur, donde destacan los casos del Sahel y del Mediterráneo, los mayores cementerios terrestres y marítimos del planeta.

Además, la cuestión migratoria también está presente en las leyes domésticas de reconocimiento de ciudadanía, concesión de asilo e inclusión de las personas migrantes en los programas de acceso a los derechos sociales básicos, así como en las medidas de lucha contra el racismo y la xenofobia.



ENFOQUE CON CEGUERAS DE GÉNERO

Este enfoque no es ciego solamente al género, sino a la migración en general. En estas políticas el derecho a migrar está reservado a unos pocos, siempre aquellos con origen de un determinado grupo de países, pertenecientes a determinada clase social, raza o religión. Todo esto se suma y únicamente un pequeño grupo de la población puede disfrutar del derecho humano a migrar.

Para los demás, las políticas migratorias sólo existen como políticas de seguridad y prevención de la migración. Esto resulta en una violación sistemática de los derechos humanos y, en muchos casos, en el genocidio asistido de poblaciones migrantes, aunque no sea clasificado de esta manera por las autoridades responsables. Es el caso de las personas migrantes centroamericanas

19 Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado 2022 - ACNUR

20 Informe Interactivo sobre las migraciones en el mundo 2022- Organización Internacional de las Migraciones

21 Aportaciones del movimiento #REGULARIZACIONYA al informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/migration/cfis/regularization/submissions-regularization-regularizacion-ya.pdf>

en la frontera entre México y Estados Unidos, así como de las personas migrantes africanas en la frontera con Europa, en particular en la frontera sur española.

- a. Existe un proceso de negación de los derechos asociados a la migración, principalmente la originada desde el Sur Global, más en concreto desde África. Estas personas no pueden cruzar las fronteras con los países del Norte Global sin arriesgar su vida y mucho menos participar formalmente de ningún tipo de espacio público en el país receptor.
- b. Las políticas de asilo y migratorias son limitadas, y se puede constatar la creación de instrumentos que incumplen los deberes internacionales.
- c. Los derechos de la población migrante son limitados y escasos en estos países. Únicamente se incluye en el sistema nacional de acceso a la salud, la educación, el empleo y la seguridad social a los ciudadanos nacionales reconocidos por el gobierno y por la sociedad, o migrantes en situación regular, por ejemplo, en la migración laboral.
- d. No se toman medidas para la mitigación del racismo y de la xenofobia. Al contrario, en muchos casos el gobierno alimenta el odio hacia el migrante y el refugiado entre la población, incluso hacia a las poblaciones de la diáspora que están presentes en los territorios desde hace años. Los instrumentos de la política del miedo al otro están sustentados, en gran parte, por un sistema fuerte de diseminación de noticias falsas en los medios de comunicación.
- e. Los recursos en materia de migración se destinan a la intensificación de la seguridad y la militarización de las fronteras y la detención de las personas migrantes.
- f. Los indicadores estadísticos desagregados sobre la población migrante son limitados. No hay un interés público e institucional en la producción de información respecto de esta población.



ENFOQUE CLÁSICO DE GÉNERO

El tema migratorio es delicado, incluso en los países que pueden presentar un enfoque clásico de género. El imaginario social sobre la migración y, principalmente, sobre las personas refugiadas es parte principal del problema actual de esta agenda.

Pese a las normas internacionales de migración, se pueden observar brechas enormes en la comprensión del proceso migratorio como un derecho humano para todas las personas, sin distinción de clase, raza, religión, género o diversidad sexual.

- a. Se reconoce la necesidad de desarrollar políticas migratorias positivas. No obstante, esto no se

logra porque el abordaje con perspectiva de género en la participación institucional es limitado, dado que no hay representación de la población migrante, ni siquiera de las diásporas, en estos espacios.

b. Las políticas de asilo en estos contextos son más generales, debido a la interpretación restringida de las condiciones de la concesión de protección internacional. La transversalización de género se limita a la división entre hombres y mujeres.

c. A pesar del trabajo conjunto con organismos como la Organización Internacional para las Migraciones y ACNUR, no se formulan políticas a largo plazo para la inclusión de la población migrante de manera digna en los territorios (ej. ausencia de políticas de salud sexual y reproductiva, limitación del acceso de esta población al empleo formal, falta de reconocimiento de la formación académica de las personas en sus países de origen).

d. Ausencia o poca diseminación de la información sobre prevención y lucha contra el racismo, la xenofobia, la islamofobia y otros tipos de discriminación dirigidos a las poblaciones migrantes.



ENFOQUE FEMINISTA E INTERSECCIONAL

El aspecto principal de una política migratoria con enfoque feminista es que se reconozca la migración como un derecho humano de todas las personas, es decir, no existen restricciones a causa de los orígenes, creencias religiosas, raza o género a la hora de cruzar las fronteras.

Un enfoque feminista de la migración combate la discriminación en todos sus niveles, pero también favorece la solidaridad hacia estas personas, buscando fomentar acciones de inclusión positiva, así como de prevención de las causas de la migración forzada.

a. El abordaje feminista interseccional en las decisiones sobre las solicitudes de asilo significa no fomentar la detención y la criminalización de la persona refugiada o migrante.

b. Participación de las personas migrantes y sus organizaciones durante el proceso de consulta y elaboración de las leyes de extranjería, asilo y seguridad ciudadana.

c. Compromiso con las políticas antirracistas. En el caso europeo, la inclusión del Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025 como eje de la política migratoria, y para guiar las acciones de los funcionarios públicos y de las fuerzas de seguridad.

d. Desmilitarización de las fronteras. Se hace un esfuerzo para que la recepción del migrante o refugiado tenga una perspectiva humanitaria, con agentes civiles en las fronteras (Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Igualdad, organizaciones de la sociedad civil migrante, entre otros).

e. Normas específicas para la protección de niñas, mujeres y personas LGBTQIA+ en el contexto de la inclusión (ej. garantía de salud sexual y reproductiva, acceso a la educación básica y superior, protección contra la violencia machista y el acoso sexual).

f. Capacitación de los medios de comunicación y difusión, consultores, profesores, médicos y otros actores que puedan participar en la diseminación de información positiva de la migración como estrategia de prevención contra el racismo, la xenofobia y la islamofobia, por ejemplo.

Dotación de recursos para la creación de políticas de inclusión con perspectiva humanitaria, y protección de la población migrante en el territorio.

ÁMBITO	ENFOQUE CON CEGUERAS DE GÉNERO	ENFOQUE CLÁSICO DE GÉNERO	ENFOQUE FEMINISTA E INTERSECCIONAL
 PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN			
Adopción de planteamientos sensibles al género o feministas e interseccionales en las decisiones políticas y judiciales sobre el estatuto de asilo (protección internacional)			
Contratación de la población migrante capacitada para trabajar en las instituciones públicas			
 PRINCIPIOS Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS			
Transversalización de la interseccionalidad, políticas de protección y reconocimiento de derechos de las personas migrantes			
Compromiso con las políticas migratorias antirracistas			
Compromiso con el reconocimiento de la protección internacional por cuestiones humanitarias para personas LGBTQIA+, personas con diversidad funcional, o en condiciones vulnerables de salud			
Normas de protección para las mujeres migrantes en contextos de trabajo formal e informal, espacios de educación y acceso al servicio de salud			
Promoción del acceso a la salud sexual y reproductiva, en particular para mujeres y personas LGBTQIA+			
Divulgación de información y concienciación sobre el racismo, la xenofobia y la transfobia entre los trabajadores en la función pública en ámbitos vinculados a la migración			
 INSTRUMENTOS DE PUESTA EN PRÁCTICA			
Presenta indicadores de raza, género, nacionalidad, etnia, capacitación de personas migrantes y refugiadas			
Prácticas para la protección de la infancia en todo el proceso de migración desde el cruce de fronteras, sin políticas de detención de niñas o niños			
Presupuesto suficiente para la protección de las personas migrantes, en especial, para las supervivientes de atrocidades masivas, principalmente por razones de género, orientación sexual, racismo, creencias religiosas			
Políticas de integración de mujeres embarazadas y madres en el servicio de asistencia social, empleo digno y salud pública			
% de enfoque ciego de género			
% de enfoque clásico de género			
% de enfoque feminista			

TERCERA PARTE

“[...] la actitud feminista ejerce una influencia clara [...] sus implicaciones aún no son sistemáticamente evidentes en todos los ámbitos políticos. Además, hay una cuestión de coherencia.”

*Toni Hastrup*²²

RECOMENDACIONES PARA EL ENFOQUE FEMINISTA E INTERSECCIONAL



ANTIRRACISMO

Adherirse a las normas internacionales y regionales para la mitigación del racismo.

Crear espacios de capacitación institucionales y sociales sobre el tema del racismo.

Analizar los datos y la información de género desde el prisma de la raza (entendida socialmente).

Visibilizar el impacto diferenciado del racismo institucional en informes de evaluación y reconocerlo en los términos de referencia de los proyectos específicos.

Ampliar el debate sobre el antirracismo y la xenofobia en la estructura burocrática del país.

Establecer garantías en el acceso a los derechos humanos de las personas migrantes y de los solicitantes de asilo en las fronteras, además de promover acciones de reparación y rendición de cuentas.

Gestión de los procesos migratorios acorde a los Derechos Humanos y a la legislación internacional vigente; creación de vías legales y seguras de migración.



JUSTICIA SOCIAL

Aportar recursos para las acciones de promoción de la justicia social (ej. acceso a la salud reproductiva y sexual, inclusión digital, programa de educación política, acceso a la educación).

Publicar datos desagregados para identificar los problemas concretos para los cuales la política exterior debe generar una solución.

Incorporar a las organizaciones que trabajen desde la economía feminista, para así impulsar objetivos concretos para lograr resultados que contribuyan a la justicia social (ej. acciones educativas para niñas y niños sobre la economía del hogar, capacitación de niñas en áreas científicas).

Crear espacios de trabajo con grupos de la sociedad civil e incorporar las demandas de estos grupos en la política exterior (ej. economía feminista, economía solidaria, políticas de redistribución).

Incorporar las cuestiones conceptuales de la Agenda 2030 para generar impactos sociales, medioambientales, institucionales y económicos en las acciones exteriores.



Incluir las estrategias de soluciones duraderas al impacto climático desarrolladas por los pueblos indígenas.

Romper con la forma de protección masculina del medio ambiente y contribuir a las políticas de mitigación propuestas por los países del Sur más impactados por el cambio climático.

Defender la necesidad de que los países del Norte Global asuman los costes financieros de la lucha contra el cambio climático.

Diseñar y proponer en espacios multilaterales, como la COP (Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático), políticas de redistribución y reparación de los costes e impactos negativos de las emisiones de gases de efecto invernadero.



INTERSECCIONAL

Diversificar el equipo gubernamental desde la raza (social), la etnia, el género y la nacionalidad.

Crear espacios de capacitación institucionales y sociales sobre el tema de la diversidad sexual y de género.

Identificar organizaciones de la sociedad civil que trabajen con personas transgénero, pueblos indígenas, trabajadores de la tierra y poblaciones migrantes para que participen en los procesos consultivos de diseño de políticas domésticas e internacionales.

Destinar recursos para las acciones de promoción de la diversidad.

Revisar la normativa nacional sobre los derechos de las mujeres y de las personas trans, incluyendo la categoría de situación administrativa de extranjería.

Crear comités de seguimiento y monitoreo de la adopción de las recomendaciones.

Crear instrumentos de lucha contra el racismo medioambiental, incluyendo una mirada interseccional en el diseño de políticas de mitigación de los impactos climáticos.

Reconocer e identificar de manera pública y expresa por parte del Estado aquellas estructuras en las instituciones y sociedad que se basan en la lógica de la opresión de género, raza, religión, nacionalidad, orientación sexual y clase, entre otras categorías.

