IMPACTOS DEL DESMANTELAMIENTO DE LA **COOPERACIÓN ESPAÑOLA** EN LAS **ORGANIZACIONES FEMINISTAS CENTROAMERICANAS**

Los casos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala

IMPACTOS DEL DESMANTELAMIENTO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN LAS ORGANIZACIONES FEMINISTAS CENTROAMERICANAS

Los casos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala

Clara Murguialday y Estrella Ramil (Coordinación)
María Teresa Blandón (Nicaragua)
Morena Herrera (El Salvador)
Walda Barrios y Paula del Cid (Guatemala)

colección COOPERACCIÓ

Edición:
Alianza por una Cooperación Feminista Global compuesta por:

alianzaporunacooperacionfeministaglobal.wordpress.com

CC BY NC SA - Febrero 2016 - Barcelona

Autoras:
Clara Murguialday y Estrella Ramil (Coordinación)
María Teresa Blandón (Nicaragua)
Morena Herrera (El Salvador)
Walda Barrios y Paula del Cid (Guatemala)

Maquetación:
Cooper**acció**

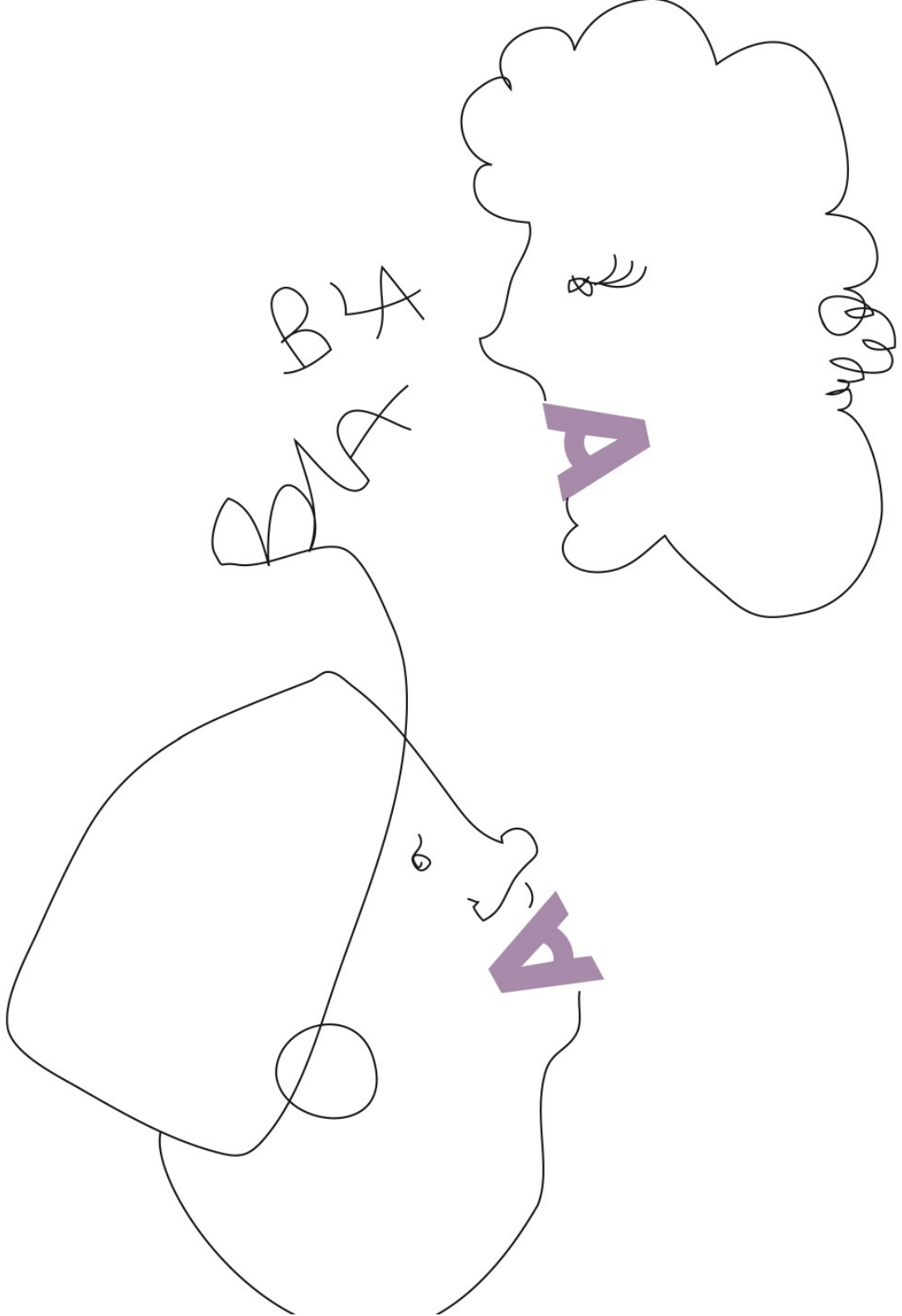
Fotografías portada e interior:
Archivo propio y de las organizaciones socias de Cooper**acció**

Impresión:
Foli Verd, SCCL - www.foliverd.net

Con la colaboración de:

Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de **Alianza por una Cooperación Feminista Global** y no refleja necesariamente la opinión de la *Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament.*



ÍNDICE

PRESENTACIÓN 9

1. UNA MIRADA FEMINISTA A LAS TENDENCIAS ACTUALES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Eficacia de la ayuda: ¿Qué implica para las organizaciones de mujeres? 11
En tiempos de crisis: ¿Qué queda de la cooperación española? 14
Los recursos para la equidad de género en la diana de los recortes 18

2. LOS INTERESES DE LAS MUJERES EN LA AGENDA DEL DESARROLLO

Los aportes de las organizaciones feministas a la agenda del desarrollo 23
La contribución de las ONGD al impulso de la agenda feminista 30
El impacto de los recortes en el accionar de las ONGD 31

3. IMPACTOS DE LOS RECORTES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: LO QUE DICEN LAS FEMINISTAS CENTROAMERICANAS

Nicaragua

El contexto y la situación de las mujeres 35
La evolución de la cooperación española en Nicaragua 38
Impactos de los recortes de la cooperación en los movimientos feministas 40
Retos y propuestas 43

El Salvador

El contexto y la nueva normativa para la igualdad 49
La evolución de la cooperación española en El Salvador 51
Impactos de los recortes de la cooperación en los movimientos feministas 56
Retos y propuestas 61

Guatemala

El contexto y las agendas feministas 65
La evolución de la cooperación española en Guatemala 71
Impactos de los recortes de la cooperación en los movimientos feministas 78
Retos y propuestas 82

4. UNA SÍNTESIS CENTROAMERICANA 85

PRESENTACIÓN

Hemos realizado este estudio sobre el impacto de la crisis de la cooperación española en las organizaciones de mujeres y feministas de Nicaragua, El Salvador y Guatemala con el objetivo de hacer visibles sus efectos tanto en las dinámicas de las organizaciones de mujeres y feministas de estos países como en sus relaciones con las ONGD españolas, pero también para perfilar algunas estrategias de acción conjunta entre unas y otras organizaciones que permitan hacer frente a las consecuencias negativas de los recortes presupuestarios y a los cambios que han ocurrido en el modelo de la cooperación española.

Este estudio tiene un carácter exploratorio, es un acercamiento inicial a las opiniones de diversas organizaciones de mujeres y feministas centroamericanas sobre cómo les han afectado los recortes presupuestarios y el debilitamiento de la equidad de género en las políticas de cooperación española durante el último quinquenio.

Han sido entrevistadas por un lado, más de 40 activistas feministas nicaragüenses, salvadoreñas y guatemaltecas, cuyas organizaciones venían recibiendo apoyo financiero de la cooperación española, tanto estatal como descentralizada; y por otro, una decena de feministas que trabajan en ONGD y coordinadoras de ONGD, particularmente catalanas y vas-

cas, representantes de ONGD españolas en la región centroamericana y responsables de género de las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. También se han consultado documentos elaborados por redes feministas latinoamericanas que han construido análisis y propuestas para incidir en la cooperación española, así como documentos oficiales de la cooperación española y estudios de expertos y expertas españolas en cooperación internacional.

Los capítulos referidos a los países centroamericanos han sido elaborados por María Teresa Blandón (Nicaragua), Morena Herrera (El Salvador) y Paula del Cid y Walda Barrios (Guatemala). Los dedicados a las tendencias actuales de la cooperación y a los intereses de las mujeres en la agenda del desarrollo, por Clara Murguialday y Estrella Ramil (Cooperacció). El capítulo final de síntesis regional ha contado con los aportes de diversas integrantes de la **Alianza por una Cooperación Feminista Global**. Por último, Clara Murguialday ha realizado las labores de edición de la publicación*.

Lo que inicialmente fue una preocupación de Cooperacció por conocer los impactos de la crisis de la cooperación en las organizaciones feministas de Nicaragua y El Salvador, ha podido ampliarse al caso de Guatemala y adquirir el carácter de "estudio regional" gracias al impulso de la **Alianza por una Cooperación Feminista Globa**l, un espacio creado en 2014 para articular los esfuerzos de cinco organizaciones de cooperación al desarrollo que trabajan con enfoque feminista: AIETI, CEIM, Cooperacció, Entrepueblos y Mugarik Gabe.

Esta plataforma de actuación a nivel estatal y autonómico permitirá una más amplia difusión de los resultados de este estudio y una mayor incidencia en las instituciones de la cooperación española para exigir que, en los tiempos de cambio que se avizoran a comienzos de 2016, también las políticas de cooperación se vuelvan más favorables a las necesidades e intereses de las mujeres centroamericanas.

* Existe una versión anterior de este trabajo referida únicamente al caso de Nicaragua y publicada por Cooperacció en noviembre 2013.

1. UNA MIRADA FEMINISTA A LAS TENDENCIAS ACTUALES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Eficacia de la ayuda: ¿Qué implica para las organizaciones de mujeres?

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

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

Por otro lado, aunque los cinco principios[1] que sustentan la *agenda de*

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

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

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

Además, al priorizar el instrumento de la ayuda bilateral entre gobiernos se han reducido notablemente los recursos dirigidos a las organizaciones y movimientos sociales, afectando las posibilidades de dar continuidad a procesos de participación, construcción de ciudadanía, defensa de derechos y empoderamiento de las mujeres, sin los cuales no es posible lograr los objetivos de desarrollo planteados por la comunidad internacional.

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

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

En los países del Sur, aunque los principios de la eficacia de la ayuda ofrecen, en teoría, oportunidades a las organizaciones de mujeres y feministas para influir en la definición de las prioridades de la cooperación en sus países —abogando por la priorización de los temas de género en los acuerdos de asociación, definiendo indicadores para evaluar estos, monitoreando la ejecución presupuestaria—, hasta la fecha no se ha logrado una efectiva participación de los movimientos de mujeres en el diseño de los acuerdos bilaterales de cooperación.

Ello se ha debido a diversos factores, entre otros la marginación de organizaciones que no realizan trabajo de incidencia o rechazan la instrumentalización de sus agendas, las barreras que las mujeres encuentran para participar (falta de tiempo o capacidades, desconfianza del sistema político) e incluso, las conflictivas relaciones que muchas organizaciones feministas mantienen con instituciones y políticas públicas negadoras de los derechos de las mujeres. A menudo, la convocatoria a participar no viene acompañada de suficiente información previa o privilegia la presencia en las mesas de negociación de aquellas organizaciones más afines a los intereses de los donantes o de los gobiernos locales.

La escasa presencia de las organizaciones de mujeres en los espacios donde se deciden las líneas prioritarias de la cooperación limita también su acceso a los recursos internacionales pues, al final, los recursos que les serán entregados dependerán de la voluntad política de sus respectivos gobiernos.

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

En tiempos de crisis: ¿Qué queda de la cooperación española?

Durante los gobiernos socialistas de la década pasada (2004-2011) se operaron notables cambios en la arquitectura de la cooperación española, sobre todo en la definición de sus objetivos y políticas prioritarias y en la cuantía de recursos asignados a la misma, aunque las modificaciones fueron mínimas en las estructuras institucionales del sistema de cooperación.

Estos cambios convivieron con la aplicación de la agenda de la eficacia de la ayuda y la creación de diversos instrumentos —planes anuales, documentos de estrategia país, estrategias sectoriales de cooperación, planes de actuación sectorial y marcos de asociación país— que, para ser coherentes con el principio de *apropiación democrática* explicitado en el discurso oficial, hubieran requerido una participación más protagónica de la sociedad civil. Sin embargo, la falta de interés de políticos y gestores de la cooperación española en la participación efectiva de las organizaciones sociales ha generado niveles mínimos de participación social, menores aún en el caso de las organizaciones feministas de cada país.

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

Durante el quinquenio 2011-2015, con el gobierno del Partido Popular, he- mos asistido a una *voladura controlada* de la política de cooperación al desarrollo. Se ha buscado activamente el desmantelamiento del modelo de cooperación pre-existente, por la vía de una drástica reducción de los presupuestos de cooperación que ha situado a la AOD española pre- supuestada para 2015 en los niveles de comienzos de los años noventa, cuando el Estado español era aún un donante incipiente. Así, la AOD presupuestada para 2015 ha sido 1.798millones de euros, lo que represen- ta el 0,17% de la Renta Nacional Bruta, cuando en 2009 los 5.280 millones representaban el 0,46%[2].

Pero además se ha tratado, sobre todo, de implantar un nuevo modelo de cooperación al desarrollo, más atento a los intereses económicos del Estado y las empresas españolas que a la agenda internacional de erradicación de la pobreza. Los cambios en este sentido se reflejan, por ejemplo, en quién gestiona la AOD: mientras los ministerios de Hacienda y Economía han gestionado en 2015 el 46% de la AOD, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) se ha reservado apenas el 13% de la AOD total.

También se evidencian en los drásticos recortes de los presupuestos de las instituciones públicas para cooperación: la reducción del presupuesto de la AECID ha sido alarmante, pasando de 872 millones de euros en 2011 a 231 millones en 2015[3] (un recorte del 74%), mientras que las Comunidades Autónomas redujeron sus presupuestos un 70% y los Ayuntamientos un 69% entre 2008 y 2013.

Confirma esta tendencia el investigador Carlos Gómez Gil cuando señala que entre 2008 y 2012 sólo se gastaron 3 de cada 4 euros presupuesta-

2 La Ayuda Oficial al Desarrollo en 2015. Análisis y valoración de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo. www.congde.org

3 La Ayuda Oficial al Desarrollo en 2016. Análisis y valoración de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo. www.congde.org

dos para AOD, lo que implica que en ese período no se desembolsaron 4.138,3 millones de euros que ya habían sido presupuestados[4]. Igualmente, según Intermon Oxfam, entre 2011 y 2014 no se gastaron 2.469 millones de los 10.250 millones presupuestados para ese periodo (24% de no ejecución), porcentajes que ascendieron al 29% y 32% en 2011 y 2012 respectivamente[5].

Gómez Gil señala también que los fondos ejecutados no han servido al objetivo de reducir la pobreza en el mundo, ya que desde 2008 se observa un sostenido crecimiento del gasto de cooperación de los ministerios de Defensa e Interior mientras disminuyen los de los ministerios de Educación y Salud.

Además, en 2011 el 58% de la AOD española se canalizó a través del Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), un fondo sustituto de los Créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) que, según este investigador, "ha abierto oficialmente la vía para dedicar importantes recursos de la cooperación a instrumentos financieros de inversores opacos y altamente sofisticados, tales como los fondos de fondos, fondos de capital riesgo, fondos de capital privado, fondos de capital semilla, fondos de cuasi capital, adquisición de participaciones de capital y otros vehículos de inversión financiera, incluyendo donaciones con créditos privados... A través de estos instrumentos se está regando de dinero a fondos financieros opacos, algunos de los cuales, incluso, tienen su residencia en paraísos fiscales en forma de SICAV (Sociedades de Inversión de Capital Variable) creadas para evadir impuestos"[6].

Por su parte, la Coordinadora de ONGD de España señalaba recientemente que en 2015 el FONPRODE ha gestionado 375 millones de euros destinados íntegramente a operaciones de carácter reembolsable, lo que representa el 21% de la AOD total y "muestra la tendencia hacia la *financiarización* de la política de cooperación española que se inició en 2011"[7].

Las ONGD españolas han sido, y siguen siendo, las mayores víctimas del desmantelamiento de la cooperación: en mayo de 2015 la Coordinadora de ONGD de España presentó los datos del sector correspondientes a 2013 resaltando que para este año habían desaparecido 28 de las 108 ONGD que la integraban en 2008; los proyectos ejecutados habían caído un 55% (de 6.200 proyectos ejecutados a 2.800); los fondos habían disminuido un 40% respecto a 2010 y las ONGD contaban con 2.000 personas menos trabajando en sus equipos que al comienzo de la crisis[8].

Según Intermon Oxfam, las ONGD han visto recortadas las subvenciones a sus actividades de cooperación y educación un 53% entre 2008 y 2013. La mayoría de las agencias gubernamentales de cooperación —tanto a nivel estatal como autonómico— han descontinuado las convocatorias de subvenciones a las ONGD; algunas han retrasado el pago de las subvenciones concedidas[9] e incluso han negado las deudas contraídas con las ONGD; otras condicionan a las ONGD a que hagan alianzas con empresas privadas para poder presentarse a las convocatorias de cooperación.

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

4La voladura de la cooperación española. Indicadores para confirmar el deliberado colapso de la política de AOD. Blog Palabras Gruesas, 23 de julio de 2013.

5 ¿Con cuánto se ayuda? www.realidadayuda.org.

6 Idem Gómez Gil.

7 Idem, CONGDE 2015.

8 Informe del sector de las ONGD. www.congde.org/contenidos/informe-del-sector-de-las-ongd-la-solidaridad-ciudadana-por-encima-del-compromiso-politico-con-la-cooperacion

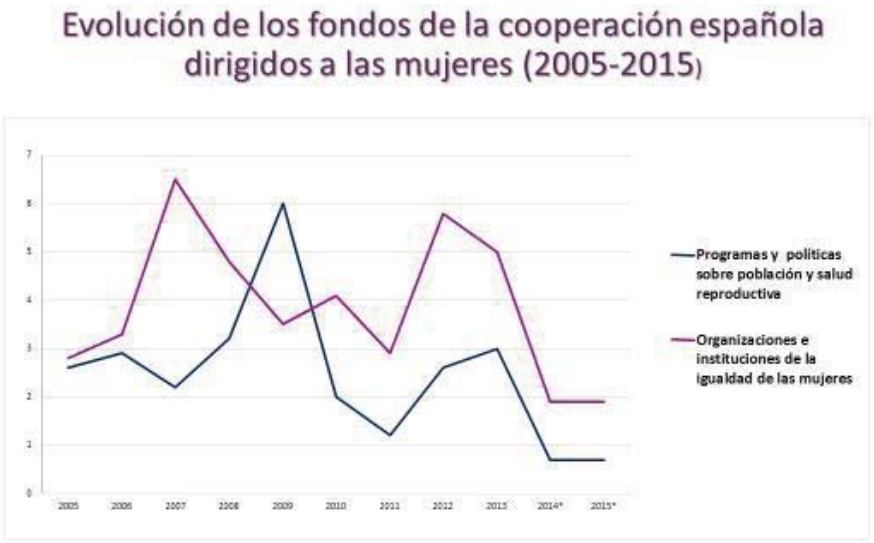
9 La Coordinadora de ONGD denunció que en septiembre de 2012 los gobiernos de las Comunidades Autónomas debían 70 millones de euros a las ONGD. ESF (3-04-2013).

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

La incorporación de la equidad de género como prioridad transversal y la autonomía de las mujeres como prioridad sectorial en los planes directores de la cooperación a nivel estatal y autonómica, se convirtió en una seña de identidad de la cooperación española durante la década pasada. Aunque la asignación de recursos financieros a estos objetivos aumentó de manera notable en relación a años anteriores, nunca llegó a los umbrales mínimos comprometidos: 15% para programas de género y derechos sexuales y reproductivos[10].

El desplome de la cooperación española ha afectado sobremanera los temas de igualdad y derechos de las mujeres, llegando a ponerse en cuestión la prioridad de la equidad de género durante el proceso de elaboración del IV Plan Director de la cooperación (2013-2016). En 2015 se ha podido comprobar que el hecho de mantener la equidad de género como una de las 8 prioridades del IV Plan Director no es garantía suficiente de que serán asignados recursos a este objetivo prioritario[11].

Como se evidencia en el gráfico y la tabla siguientes, los porcentajes de la AOD española dirigidos a las "Organizaciones e instituciones de la igualdad de las mujeres" y a los "Programas y políticas de población y salud reproductiva"[12] han caído en picado a partir de 2010, retrocediendo en 2015 hasta porcentajes de la AOD Bilateral distribuible muy inferiores a los del primer año del gobierno del PSOE. Es de observar que, aunque las cantidades dedicadas a estas partidas disminuyeron notablemente en 2012 y 2013, sus valores relativos aumentaron en esos años debido a las importantes caídas de las cifras globales de la AOD. Las previsiones de los PACI de 2014 y 2015 sitúan estos porcentajes en los niveles mínimos de la última década.



Fuente: ***Seguimiento de los PACI (2005 a 2013) y previsiones PACI (2014 y 2015).***

10 Compromiso adquirido en el III Plan Director (2009-2012) de destinar el 9% de la AOD distribuible sectorialmente a equidad de género y el 6% a derechos y salud sexual y reproductiva.

11 En la convocatoria de subvenciones a ONGD correspondiente a 2015 no ha sido financiado ningún proyecto de equidad de género, a pesar de que sus bases establecían que "se priorizarán aquellas propuestas que incorporen el enfoque de género en el desarrollo". El resultado de la convocatoria muestra que sólo el 13% de los proyectos aprobados son dirigidos específicamente a mujeres y niñas, que estos concentran apenas el 9,7% de los 15 millones de euros destinados a esta convocatoria y que ninguno de ellos será ejecutado por organizaciones de mujeres. De los 8 proyectos aprobados, 5 son productivos, 1 sobre participación política, 1 sobre salud reproductiva y 1 dirigido a niñas trabajadoras domésticas víctimas de violencia. Mientras el monto promedio de los 63 proyectos aprobados ronda los 238.000 euros, el de los dirigidos a mujeres es de 157.000 euros y ninguno supera los 237.000 euros.

12 Estos son los únicos sectores del sistema de clasificación sectorial del CAD-OCDE en los que se registra la ayuda dirigida específicamente a las mujeres. El primer sector agrupa todas las iniciativas cuyo objetivo principal está relacionado con el enfoque de género o bien incluyen a las mujeres como beneficiarias directas. El segundo reúne las actividades relacionadas con la salud reproductiva y la planificación familiar.

Evolución de los fondos de la cooperación española para programas y políticas sobre Población y Salud Reproductiva

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2015*
AOD Bilateral Bruta en millones €	23,3	32,6	42,0	78,8	150,6	48,1	16,6	12,8	14,6	4,2	4,6
% de la AOD Bilateral Bruta	1,4	1,7	1,6	2,2	4,3	1,5	0,9	1,5	1,7	0,5	0,5
% de la AOD Bilateral Distribuible	2,6	2,9	2,2	3,2	6,0	2,0	1,2	2,6	3,0	0,7	0,7

Evolución de los fondos de la cooperación española para Organizaciones e Instituciones de la Igualdad de las mujeres

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2015*
AOD Bilateral Bruta en millones €	25,6	36,6	124,0	117,8	86,7	99,0	38,6	28,7	24,4	11,3	11,6
% de la AOD Bilateral Bruta	1,5	1,9	4,8	3,4	2,5	3,0	2,1	3,4	2,8	1,3	1,2
% de la AOD Bilateral Distribuible	2,8	3,3	6,5	4,8	3,5	4,1	2,9	5,8	5,0	1,9	1,9

Fuente: ***Seguimiento de los PACI (2005 a 2013) y previsiones PACI (2014 y 2015).***

También ha de hacerse la salvedad de que no todos los recursos dedi- cados a las organizaciones e instituciones de la igualdad han ido a parar a las organizaciones de mujeres y feministas. Así, por ejemplo, en 2009 los recursos destinados a estas últimas no superaron los 17 millones de euros[13], es decir, apenas un 20% de los dedicados a esta partida.

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

Las nuevas normativas de la AECID para la presentación de proyectos parecen estar diseñadas para impedir el acceso de las organizaciones de mujeres a los recursos de la cooperación española. Y para colmo, el cierre de la convocatoria de proyectos del Instituto de la Mujer en 2011 ha clausurado el único instrumento específicamente orientado, durante más de dos décadas, a canalizar recursos hacia las organizaciones y redes feministas latinoamericanas y caribeñas.

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

2. LOS INTERESES DE LAS MUJERES EN LA AGENDA DEL DESARROLLO

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

Las organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres no han permanecido impasibles ante las tendencias actuales de la financiación al desarrollo y la nueva *arquitectura de la ayuda.* En los foros internacionales dedicados a monitorear la aplicación de la Declaración de París (Accra 2008, Busán 2011), las redes globales feministas han denunciado tanto la falta de transparencia, información y participación social que han caracterizado el proceso de reforma del sistema de cooperación internacional como la *ceguera de género* que caracteriza la agenda de la eficacia de la ayuda, para la cual la igualdad de género es apenas una más de las cuestiones transversales que los donantes deben armonizar cuando diseñan sus políticas de cooperación internacional[14].

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

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

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

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

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

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

Los resultados de la aplicación del *mainstreaming* en la cooperación al desarrollo están a la vista: inclusión retórica de los asuntos de género en las políticas de cooperación, impulso de mecanismos gubernamentales de igualdad *desempoderados* y subfinanciados, adición de actividades dirigidas a mujeres en programas cuyos objetivos principales no apuntan a la equidad de género, abundante formación técnica en género pero poco cambio organizacional...

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

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

Tanto la evolución de las políticas de género en la cooperación al desarrollo —desde los tradicionales enfoques del Bienestar y Mujer en el Desarrollo hasta los más actuales de Género en el Desarrollo, *mainstreaming* y empoderamiento de las mujeres— como la inclusión de los intereses de las mujeres en la agenda internacional del desarrollo, se han logrado gracias al trabajo de incidencia realizado por las redes de mujeres y feministas a nivel nacional, regional y global, pero también por el esfuerzo de otras feministas ubicadas en cargos de dirección de agencias del desarrollo,

académicas e investigadoras con capacidad de influir en la agenda del desarrollo y profesionales de las entidades de la cooperación empeñadas en que las mujeres accedan a los recursos necesarios para implementar sus agendas y/o tengan oportunidad de participar en el diseño de las políticas de desarrollo de sus países.

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

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

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

Pese a todos estos esfuerzos, la concreción práctica del discurso sobre la igualdad y el empoderamiento de las mujeres sigue arrojando demasiadas sombras. En las instituciones del desarrollo y las agencias de cooperación el *discurso GED* tiende rápidamente a deslizarse hacia *prácticas MED*, la retórica de la equidad de género es pronto sustituida por la pragmática de los proyectos para mujeres, "pasando de hablar del género, que es una relación social, a referirse al bienestar de las mujeres, dejando así a los hombres —e, implícitamente, a las relaciones desiguales de poder— fuera del campo de intervención".[15]

Como se puso de relieve en las conferencias realizadas 5, 10, 15 y 20 años después de las de El Cairo y Beijing, y también en los foros relativos a la eficacia de la ayuda y al financiamiento del desarrollo, las organizaciones y redes de mujeres del Norte y del Sur gastan casi todas sus energías en evitar que se retroceda lo avanzado, y (casi) el mejor resultado al que aspiran consiste en reafirmar en cada evento los compromisos acordados en los eventos anteriores.

Es forzoso reconocer que las políticas y estrategias de género aún no dejan de ser temas marginales en la agenda del desarrollo y la cooperación, como constataban los movimientos de mujeres presentes en el Cuarto Foro de Alto Nivel (Busán 2011), cuyo documento final incluye un párrafo sobre la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres como "condición previa para el crecimiento y desarrollo sostenible e incluyente", pero los derechos de las mujeres no aparecen mencionados en ningún párrafo ni se aboga para que la financiación del desarrollo se emplee también en hacer avanzar la igualdad[16].

Igualmente, el *Grupo de Trabajo de Mujeres sobre Financiación del Desarrollo* integrado por 13 redes feministas globales, ha reclamado en los últimos años la reforma de la arquitectura financiera global para asegurar que las respuestas políticas a la crisis no pasen la carga del ajuste a la economía del cuidado, pero sus demandas no han encontrado respues-

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

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

ta en los gobiernos de los países ricos, más interesados actualmente en facilitar la entrada de las empresas al escenario de la financiación del desarrollo que en cumplir sus compromisos internacionales en materia de igualdad y empoderamiento de las mujeres.

No obstante, los movimientos de mujeres y feministas del Norte y del Sur siguen alimentando la agenda internacional del desarrollo con nuevos temas de debate que enfatizan:

- La necesidad de enfoques centrados en la justicia económica, que priorizan la denuncia de las causas multidimensionales de la pobreza y la falta de empoderamiento de las mujeres, así como las políticas de las instituciones financieras y los acuerdos comerciales internacionales y regionales; que sitúan los análisis en un marco de crítica a la globalización neoliberal y a las políticas de ajuste frente a las crisis económicas, que con su secuela de reformas y recortes en el campo de la salud, educación, mercado laboral y sistemas de seguridad social, ponen en peligro diariamente la supervivencia de millones de mujeres.

- La crítica a instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario y el Banco Mundial, por su enfoque superficial y fragmentado de la pobreza, un enfoque que encubre las relaciones desiguales de poder y concibe a las personas que viven en condiciones de pobreza como receptoras pasivas de la ayuda, negándoles agencia para definir sus necesidades y desarrollar capacidades para vivir en condiciones de dignidad y bienestar.

- Las *políticas del cuerpo de las mujeres* (violencia contra las mujeres, conculcación de derechos sexuales y reproductivos), que siguen siendo las grandes asignaturas pendientes del desarrollo y la cooperación internacional, mientras las fuerzas conservadoras y fundamentalistas impiden cada día más que las mujeres tengan un control efectivo sobre sus vidas sexuales y reproductivas.

- El urgente reconocimiento de la contribución económica de las mujeres al bienestar de sus familias y al desarrollo de sus comunidades, mediante sus largas jornadas de trabajo productivo, doméstico, de cuidados y comunitario. Ni siquiera la creciente contribución de la mujer al trabajo remunerado (en condiciones precarias, bajos sa- larios, inestabilidad laboral, informalidad y carencia de seguridad social) ha logrado que sean prioridad los temas de la segregación ocupacional y la discriminación de género en el ámbito laboral.
- Los monopolios masculinos de los espacios de decisión, tanto políticos como económicos. La falta de oportunidades para la participación política de las mujeres es un pesado lastre en la construcción de sociedades democráticas, particularmente en los países musulmanes donde la exclusión de las mujeres constituye uno de los principales obstáculos al desarrollo de sus sociedades.

- Y finalmente, la exigencia de rendición de cuentas sobre *dónde está el dinero de la cooperación internacional para los derechos de las mujeres*, una sencilla pregunta que la Asociación para los derechos de las mujeres en el desarrollo (AWID) se formuló en 2004, convenci- da de que "quién tiene el dinero y quién toma las decisiones sobre cómo se utiliza, son temas políticos decisivos que no podemos per- mitirnos ignorar". Sus programas de investigación-acción[17] han per- mitido evaluar los recursos que las agencias financiadoras públicas y privadas destinan a las organizaciones de mujeres y comprender mejor las tendencias del financiamiento al trabajo por los derechos de las mujeres. Los resultados de sus investigaciones han abierto un nuevo campo de reivindicaciones de los movimientos feministas, de- cididos a reclamar el financiamiento de calidad que requieren para generar los cambios que necesitan las mujeres del mundo.

17 "¿Dónde está el dinero para los derechos de las mujeres?" (2006, 2007 y 2012). "FinánciaLas. Vigilando el dinero para los movimientos y organizaciones de derechos de las mujeres" (2007 y 2008). "Regando las hojas" (2014). Asociación para los Derechos de las Mujeres en el Desarrollo-AWID. www.awid.org

La contribución de las ONGD al impulso de la agenda feminista en el desarrollo

Durante la última década las ONGD españolas han ido recorriendo un camino que, a unas más que a otras, les ha llevado a comprometerse con los temas de la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres. Presionadas por sus organizaciones socias en los países del Sur, que les demandaban coherencia entre sus propios idearios y sus exigencias de que aquéllas atendieran las cuestiones de género en los proyectos de cooperación, o bien por las feministas que ocupaban cargos de decisión o habían conseguido cierta influencia en su seno, las ONGD españolas han ido haciéndose más y más receptivas a los mandatos internacionales sobre la igualdad y los derechos de las mujeres. Para ello han tenido que desplegar procesos internos de formación y debate, revisar su ideario y elaborar la política de género institucional, buscar nuevas socias locales más claramente definidas como feministas o dispuestas a trabajar por el empoderamiento de las mujeres, aprender sobre indicadores de género, unirse a campañas de los movimientos feministas del Estado español...

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

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

Una veintena de ONGD defensoras de los derechos y el empoderamiento de las mujeres han llegado a construir alianzas estables con organizaciones y redes feministas latinoamericanas y caribeñas a las que canalizan recursos materiales y financieros para su sostenimiento y actividades, y a las que respaldan en sus esfuerzos para buscar alternativas a la reducción de los fondos de la cooperación. A fin de cuentas, apuntalar la sostenibilidad de los procesos emprendidos por los movimientos sociales más contestatarios es un desafío compartido por las organizaciones feministas y estas ONGD.

El impacto de los recortes de la cooperación en el accionar de las ONGD españolas

Como consecuencia del rápido desmantelamiento de la cooperación española, las ONGD han sentido en sus actividades y estructuras los impactos negativos de los drásticos recortes presupuestarios de los últimos 5 años. Mientras las que tuvieron convenios plurianuales aprobados durante los años del gobierno del PSOE pudieron mantener sus niveles de actuación hasta los primeros años de la década actual, muchas medianas y pequeñas ONGD que acceden únicamente a convocatorias de proyectos anuales hace ya años que aplican expedientes de regulación de empleo para reducir temporal o definitivamente su plantilla de trabajadoras y trabajadores, acuerdos pactados de reducción de jornada y salarios, aumento del trabajo voluntario y otros procedimientos laborales, con la esperanza de *capear el temporal* salvando las mínimas estructuras necesarias para regresar a la actividad en un futuro (que se espera) no muy lejano. De este panorama sólo se salvan, en cierta medida, las ONGD que disponen de suficientes fondos propios, procedentes de socios o donantes individuales o corporativos.

La reducción de fondos y el cierre gradual de los programas de cooperación española en 29 países ha obligado a muchas ONGD a cambiar de región, país e incluso socios locales con los que venían trabajando, dejando a medio hacer proyectos de envergadura en amplias zonas de África, por ejemplo. Otras han optado por priorizar determinadas áreas de actuación, para tener posibilidades de acceder a recursos públicos: se advierte en algunas grandes ONGD la tendencia a priorizar la cooperación en infraestructuras y servicios básicos, dos de los sectores priorizados por el IV Plan Director y que cuentan, por tanto, con financiamiento asegurado.

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

Las ONGD más comprometidas con los movimientos feministas han tratado de mantener las relaciones de colaboración con sus socias locales, especialmente con aquellas con las que existe un vínculo histórico y estratégico, pero la mayoría lo ha hecho a costa de disminuir los apoyos financieros para cada una de ellas o de hacerlos discontinuos. Varias se han ratificado con firmeza en su línea de apoyo a las organizaciones feministas, en un intento de compensar los vacíos dejados en este campo por otras ONGD.

No obstante, el panorama que enfrentan es bastante desolador pues, a pesar de que a nivel europeo se han abierto oportunidades de financiamiento para el trabajo sobre violencia contra las mujeres o sobre derechos sexuales y reproductivos, la orientación conservadora y antifeminista del Partido Popular no ha permitido canalizar recursos financieros hacia los movimientos feministas de los 23 países en los que ha decidido concentrar la cooperación. A pesar de las reducciones aplicadas en sus presupuestos, algunas agencias autonómicas (País Vasco, Extremadura, Andalucía, Navarra y Asturias) mantenían en 2013 su esfuerzo cooperante entre el 0,1 y el 0,3% de sus presupuestos[18], aunque atendiendo de mane- ra muy desigual al compromiso de equidad de género establecido en sus respectivos planes directores de cooperación.

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

En este sentido, muchas feministas centroamericanas son conscientes de las diferencias existentes entre las ONGD que se limitan a privilegiar proyectos asistenciales funcionales a las políticas de corte neoliberal, y aquellas otras con las que han construido durante los últimos años sólidas relaciones de intercambio y colaboración en torno a objetivos compartidos de equidad y empoderamiento de las mujeres. También sienten mayor complicidad con aquellas ONGD españolas que declarándose feminis- tas o trabajando con un enfoque de derechos de las mujeres, han visto recortadas sus posibilidades de acceder a recursos financieros e incidir en las políticas de cooperación, pero mantienen firme su disposición de enfrentar la ola regresiva que vive la cooperación española.

18 Ayuda Autonómica. www.realidadayuda.org.

3. IMPACTOS DE LOS RECORTES DE LA COOPERACION ESPAÑOLA: LO QUE DICEN LAS FEMINISTAS CENTROAMERICANAS

NICARAGUA

El contexto y la situación de las mujeres

En 2007, el investigador Nils-SjardShulz afirmaba que, bajo el liderazgo del gobierno del FSLN, Nicaragua había retrocedido en los avances alcanzados desde que en 2002 este país se transformara en una experiencia piloto de la nueva agenda de desarrollo y los principios recogidos años después en la Declaración de París[19]. Para este investigador, el liderazgo

19 Nils-SjardShulz (2007) "Nicaragua: Un duro despertar en el laboratorio de la eficacia de la ayuda". FRIDE. http://fride.org/descarga/COM_Nica_web_ES.pdf

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

Como consecuencia directa o indirecta de estas dificultades, durante los primeros años del gobierno de Ortega varios de los donantes históricos de Nicaragua —en particular los nórdicos— dejaron de cooperar con Nicaragua, al mismo tiempo que se ponían en marcha los mecanismos de la cooperación venezolana que han canalizado hacia el país más de 3.500 millones de dólares durante los últimos ocho años[20]. Las políticas de compensación social desarrolladas por el gobierno de Ortega, incluidos varios programas focalizados hacia las mujeres, dependen de los recursos aportados por la cooperación venezolana, lo que hace incierta su sostenibilidad.

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

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

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

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

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

20 Se calcula que en ocho años el Gobierno de Ortega ha privatizado 3.047 millones de dólares provenientes de Venezuela, del total de 3.423 millones de dólares en cooperación estatal. "La bonanza de Daniel Ortega se llama Venezuela". www.armando.info 6 de junio de 2015.

La evolución de la cooperación española en Nicaragua

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

Aunque el gobierno de Ortega aún tiene pendiente el establecimiento de un Marco de Asociación País con el gobierno español, durante los últimos cinco años la cooperación española ha privilegiado a las instituciones públicas nicaragüenses como destinatarias de los flujos de la cooperación, reduciendo notablemente las líneas de financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil. Sirva de ejemplo que en 2012 la cooperación española destinó 2 millones de euros a diversas instituciones estatales nicaragüenses, mientras las ONGD y sus organizaciones socias sólo pudieron presentar proyectos a las convocatorias de subvenciones en dos líneas de trabajo y en 2013 únicamente en una línea.

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

En 2015 la orientación estratégica 5 del IV Plan Director (Promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género) fue una de las 4 estrategias priorizadas para Nicaragua, y específicamente la línea de prevención de la violencia de género. Sin embargo, habiéndose presentado 7 proyectos relacionados con la violencia de género y 9 dirigidos exclusivamente a mujeres (de un total de 23), sólo 1 de los 3 proyectos aprobados está dirigido exclusivamente a mujeres y tiene como objetivo el empoderamiento socio-empresarial de mujeres rurales cooperativistas.

Esta deriva de la cooperación española en Nicaragua ejemplifica cómo el objetivo de la equidad de género se *evapora* a la hora de distribuir los recursos financieros, dando como resultado el escaso flujo de fondos hacia las organizaciones y redes feministas, en particular hacia aquellas que trabajan para fortalecer la autonomía de las mujeres desde una perspectiva integral, en abierta contradicción con los lineamientos políticos del IV Plan Director.

Por otro lado, la ausencia de las organizaciones de mujeres en los diálogos de la cooperación española con las instituciones gubernamentales nicaragüenses tampoco resulta coherente con el Plan de Acción de la Unión Europea aprobado en 2010, que recomienda a los Estados miembros y a la Comisión Europea asegurarse de que las organizaciones de mujeres participan en los diálogos políticos con los gobiernos socios[21].

Las evidencias sobre la exclusión sistemática de las organizaciones de mujeres, tanto del acceso a los recursos como a los espacios donde se deciden las políticas de cooperación —junto con la experiencia de los *Diálogos Consonantes* realizados entre feministas latinoamericanas y funcionarias de la cooperación española durante los últimos años del gobierno del PSOE—, animaron a las feministas nicaragüenses a promover en 2012 una iniciativa de diálogo con la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Managua, evaluada finalmente como infructuosa al reafirmarse esta en la adhesión incondicional a las prioridades definidas por el gobierno de Ortega, en consonancia con el principio de alineamiento de la eficacia de la ayuda.

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

Impactos de los recortes de la cooperación en los movimientos de mujeres y feministas

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

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

Las feministas entrevistadas en este estudio consideran que, durante la última década, el financiamiento proporcionado por las ONGD ha sido de gran ayuda para sostener sus luchas a favor de los derechos de las mujeres, aunque el auge de los movimientos feministas en Nicaragua no ha dependido de los flujos de la cooperación al desarrollo pues, por el contrario, la mayoría de las organizaciones sobreviven a pesar de los reducidos y fluctuantes apoyos financieros externos.

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

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

Varias organizaciones consultadas expresan su preocupación por que, a pesar de que sus proyectos plurianuales fueron aprobados por agencias de la cooperación descentralizada, sólo recibieron los fondos correspondientes a las actividades del primer año y con pocas garantías de recibir los restantes. En otros casos, los financiamientos aprobados nunca llegaron, lo que les ha obligado a limitar las actividades planificadas a aquellas que han podido realizar con los recursos de contrapartida aportados por las ONGD respectivas, o a realizarlas con fondos propios o préstamos solicitados a otras organizaciones.

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

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

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

Retos y propuestas

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

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

Tomando en cuenta que la mayoría de países receptores de ayuda externa están lejos de alcanzar los niveles deseables de igualdad entre hombres y mujeres, los recientes cambios en las prioridades geográficas y temáticas de la AOD española confirman que se está priorizando la inversión de recursos en aquellos países donde prevalecen necesidades extremas de supervivencia, en detrimento de aquellos otros donde las demandas ciudadanas reclaman políticas de desarrollo basadas en de- rechos y superadoras del asistencialismo y el clientelismo.

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

vuelve urgente re-politizar el debate sobre la cooperación al desarrollo y su compromiso con la igualdad.

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

Propuestas para alianzas deseables entre las ONGD y las organizaciones feministas

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

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

Reconocer la pluralidad de actoras dentro de los movimientos feministas es uno de los mayores desafíos para las ONGD españolas. Esta diversidad es, en buena medida, la razón de la vitalidad de los movimientos feministas en América Latina y el Caribe, y obliga a las ONGD a trabajar con políticas de cooperación incluyentes dispuestas a apoyar los diálogos reflexivos entre las diversas expresiones feministas, y el fortalecimiento de redes que posibilitan una mayor conciencia y participación de las mujeres negras, indígenas, lesbianas, jóvenes, viejas, rurales, trans y con discapacidad, en las agendas y dinámicas reivindicativas de los movimientos feministas.

Las ONGD debieran fortalecer la colaboración entre las organizaciones feministas de Centroamérica y del Estado español, para evitar el aislamiento al que se quiere condenar a aquéllas por la vía del estrangulamiento de los recursos, y para que puedan sostener su activismo e incidencia política a favor de los derechos de las mujeres. Por otro lado, los movimientos feministas centroamericanos pueden ser buenos aliados de las ONGD para llevar adelante estrategias efectivas de incidencia hacia la cooperación española.

Propuestas sobre mecanismos, instrumentos y actores de la cooperación española

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

Como parte del sistema de rendición de cuentas, urge la revisión de la incoherencia existente entre los lineamientos sobre igualdad de género de

la política de cooperación española y la asignación de recursos a actores que de manera deliberada y consciente no están contribuyendo al logro de dicho objetivo. Igualmente, tanto las ONGD como las organizaciones feministas debieran articular de mejor manera los objetivos políticos con las dinámicas organizativas y burocráticas indispensables; en particular, la colaboración en base a las diversas especializaciones desarrolladas por unas y otras representaría una oportunidad para el aprendizaje mutuo y la potenciación de una más eficaz acción conjunta.

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

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

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

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

EL SALVADOR

El contexto y la nueva normativa para la igualdad

Las fechas en que comienzan los recortes de la cooperación española coinciden con los inicios del "gobierno del cambio" (2009-2014), así deno- minado el de Mauricio Funes por representar la primera transición demo- crática de un gobierno de derecha a uno de izquierda.

A su vez, la nueva gestión gubernamental coincide con los comienzos de la crisis económica internacional, para enfrentar la cual defi ne un Plan Anticrisis que incluye la solicitud de ayuda a la cooperación internacional. Se crea el Vice Ministerio de Cooperación al Desarrollo, que en 2010 comienza la elaboración de un documento titulado Compromisos para una Agenda Nacional de Efi cacia de la Ayuda, que se constituye en la "hoja de ruta para la mayor efectividad e impacto de la cooperación para el desarrollo" al establecer medidas concretas que los actores gubernamentales, de la sociedad civil y de la cooperación internacional han de aplicar para hacer efectivos los principios de la Declaración de París para la Efi cacia de la Ayuda. Se aprueba, sin la participación de las organizaciones de mujeres y feministas, el Marco de Asociación para el

Desarrollo entre España y El Salvador (2010-2014), que prioriza el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas en diversas áreas del desarrollo.

La apuesta del gobierno de Funes por el fortalecimiento del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) como entidad rectora de políticas públicas para los derechos de las mujeres, generó grandes expectativas tanto en las organizaciones feministas y de mujeres como en diversas instancias de la cooperación internacional, las cuales decidieron priorizar la asignación de recursos a las iniciativas planteadas por este instituto. Además, ha sido notable el flujo de dirigentes de organizaciones sociales, y de lideresas de las organizaciones feministas en particular, hacia las diversas instituciones estatales, motivadas por razones profesionales o políticas (flujo que ha crecido exponencialmente a partir de la victoria del FMLN en las elecciones de 2014).

Durante los gobiernos de Funes y del FMLN se han creado servicios públicos dedicados a satisfacer algunas necesidades de las mujeres, incluida la atención a mujeres en situación de violencia. Durante el gobierno de Funes las más significativas fueron el programa presidencial denominado Ciudad Mujer (cinco centros que integran en cada uno los servicios dirigidos a las mujeres por más de quince instituciones estatales) y las unidades especializadas de atención a las mujeres (UNIMUJER-ODAC) en la Policía Nacional Civil.

También se aprobaron en ese periodo la Ley especial integral para una vida libre de violencia para las mujeres y la Ley de Igualdad, equidad y erradicación de la discriminación contra las mujeres que constituyen, junto con la reforma del Código Municipal que incluyó la competencia de equidad de género, la llamada Normativa para la Igualdad. Estas leyes habían sido demandadas por los movimientos de mujeres y feministas del país, los cuales contaron con respaldo gubernamental para el proceso de cabildeo legislativo y con recursos provenientes de la cooperación internacional para su aprobación y puesta en marcha.

La evolución de la cooperación española en El Salvador

La cooperación oficial española con El Salvador dio inicio en 1987 con los programas de reconstrucción posteriores al terremoto del 10 de octubre de 1986, que destruyó amplios sectores de la capital. Sin embargo, la presencia de las ONGD españolas en el país había comenzado tiempo antes, de la mano de cooperantes voluntarios que acompañaron a refugiados y desplazados en el retorno a sus comunidades durante 1986 y 1987.

Esta presencia creció tras la firma de los Acuerdos de Paz, cuando muchas ONGD empezaron a trabajar en la construcción de nuevos asentamientos, viviendas, escuelas, puestos de salud, sistemas de agua potable y proyectos productivos que reactivaron la economía campesina, y se prolongó hasta noviembre de 1998, cuando el Huracán Mitch puso nue- vamente en la agenda de la cooperación la atención a las familias damnificadas y la reconstrucción de sus comunidades[22].

Hasta finales del siglo XX las relaciones entre las ONGD españolas y las organizaciones de mujeres estuvieron guiadas, salvo escasas excepciones, más por un énfasis solidario en torno a la erradicación de la pobreza que por el compromiso con la eliminación de las desigualdades de género y el empoderamiento de las mujeres salvadoreñas.

La mayoría de las ONGD españolas no asumían todavía de manera militante que superar las desigualdades entre hombres y mujeres es también un asunto clave del desarrollo, lo que generaba vacíos en las políticas de cooperación que, en muchas ocasiones debieron ser suplidos con muchos esfuerzos de las organizaciones feministas salvadoreñas para sensibilizar a los y las representantes de las ONGD o al personal de sede cuando llegaban en visitas de coordinación y supervisión.

22 Romero, Alberto (2012): "25 años Cooperación española en El Salvador". Coordinadora de ONGD españolas.

La equidad de género como prioridad de la cooperación española

La equidad de género fue incorporada en la cooperación española —como sector y como horizontal prioritaria— en el II Plan Director (2005-2008). En El Salvador, el Documento de Estrategia País elaborado en 2006 estableció los alcances, estrategias y prioridades de la VI Comisión Mixta Hispano-Salvadoreña (2006-2009)[23]. En dicho documento se explicitaba el compromiso con la equidad de género como objetivo estratégico de la cooperación española en El Salvador, en términos de "contribuir a la reducción de la pobreza, al enriquecimiento de las capacidades humanas y al fortalecimiento de las instituciones públicas nacionales y regionales, a través de programas de desarrollo sostenibles y equitativos entre los géneros".

También se identificaba como objetivo estratégico del sector el "contribuir al pleno ejercicio de los derechos humanos y de la ciudadanía de las mujeres para reducir la pobreza mediante el empoderamiento como mecanismo para superar las brechas de desigualdad y discriminación, y desde la acción conjunta y coordinada con todos los actores del desarrollo y en todos los ámbitos de la vida política, económica y social del país", al tiempo que se delimitaban las siguientes líneas prioritarias de intervención:

- La promoción de una mayor representación de las mujeres y participación paritaria en todos los espacios sociales y políticos, concretada en actuaciones de sensibilización y formación en liderazgo de mujeres y candidatas de partidos políticos, así como la mejora de los mecanismos de control social y procesos de construcción de ciudadanía.
- El fortalecimiento de las políticas y mecanismos nacionales de igualdad de género, concretado en el apoyo a la Política Nacional de la Mujer, el fortalecimiento del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) y de los mecanismos locales de igualdad.

23 Las referencias principales para este apartado han sido retomadas del Informe de Seguimiento de medio término de la VI Reunión de Comisión Mixta Hispano–salvadoreña (2006–2009). Reunión de Comisión de Seguimiento realizada en julio del 2009.

La evaluación de seguimiento de la VI Comisión Mixta realizada en 2009 destacaba que "la priorización de la equidad de género ha tenido un claro impacto en el diseño, objetivos y prioridades de las acciones de desarrollo realizadas en el país a través de los distintos instrumentos, mos- trando la importancia de incorporar el enfoque de género en las políticas públicas de cooperación al desarrollo". En cuanto a los mecanismos, se conformó en este periodo la Mesa Interagencial de Género que, dinami- zada por la responsable de género de la OTC-AECID, incidió de manera positiva en la implantación de políticas públicas para la equidad de gé- nero y el fortalecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres.

Aunque la cooperación española ha tenido un papel importante en el sistema de cooperación internacional en El Salvador, e incluso se enfatiza que desde su inicio "estuvo marcada por la respuesta a los fenómenos naturales, el apoyo a la construcción del Estado de Derecho y el trabajo por un desarrollo sostenible con equidad de género"[24], sin embargo el monto de recursos dedicados a la equidad de género entre 2006 y 2009 nunca superó el 6% del total de la AOD española en el país.

En cuanto a su orientación, hasta mediados de los años 90 las actuaciones de la cooperación española hacia las mujeres estuvieron guiadas por el enfoque de Mujeres en el Desarrollo, pero se percibieron cambios hacia una mayor sensibilidad de género a partir de 1995, coincidiendo con las orientaciones emanadas de la Conferencia de Beijing y con una mayor dedicación de las organizaciones de mujeres a la atención de los intereses estratégicos y el empoderamiento de las mujeres.

Un Marco de Asociación que nace junto con la crisis de la cooperación

En 2010 los gobiernos salvadoreño y español acordaron un Marco de Asociación encuadrado en la crisis económica, los recortes de la cooperación y los principios de la Declaración de París para la eficacia de la ayuda, y que enfoca la cooperación española en tres áreas prioritarias de las que emanan nueve resultados. En un área y en dos resultados se hace

24 http://www.aecid.org.sv/quienes-somos

alusión explícita a compromisos con la equidad de género:

- **Área 1:** La reducción de la pobreza, la desigualdad social y de género, y la exclusión social.
- **Resultado 1.2:** Fortalecidas las capacidades institucionales y los mecanismos interinstitucionales en áreas estratégicas de las políticas sociales en el ámbito de la reducción de la pobreza y la exclusión social y de género.
- **Resultado 3.2:** Incrementadas las capacidades de la sociedad civil organizada para su participación en procesos de auditoría y contraloría social, incorporando la equidad de género.

Para elaborar el Marco de Asociación se tomó en cuenta la opinión de las ONGD españolas, muchas de las cuales trabajan por el reconocimiento de los derechos de las mujeres en El Salvador; sin embargo, el MA fue construido a partir de las prioridades definidas por el Plan Quinquenal del Gobierno en cuya elaboración había participado poco la sociedad civil y que carece de objetivos o metas concretas sobre equidad de género.

Por otro lado, la participación de las organizaciones feministas en el proceso fue muy débil, poco sistemática y sin propuestas bien definidas, debido a dos tipos de dificultades: por un lado, el uso de lenguaje muy técnico en los debates y el manejo de conocimientos poco accesibles para las organizaciones; por otro, los escasos esfuerzos desplegados por las ONGD españolas para convencerlas de la importancia de participar en la construcción de este acuerdo.

Es necesario resaltar que el Marco de Asociación hispano-salvadoreño comienza su andadura en las mismas fechas en que empiezan a sentirse los efectos de los recortes presupuestarios y de los cambios en las políticas de la cooperación española. Para El Salvador, estos recortes han significado una reducción global del 90% de los fondos para programas de fortalecimiento institucional.

Pese a ello, la prioridad asignada a la equidad de género en el MA se ha reflejado en los términos de las últimas convocatorias (2013 y 2014) y en la asignación y orientación de los pocos recursos disponibles[25]. Así, en 2013 se decidió destinar íntegramente la convocatoria de proyectos a propuestas enfocadas en violencia de género, siendo seleccionadas tres propuestas por un monto total de 700.000 euros, aunque no todas eran ejecutadas por organizaciones feministas y de mujeres. En 2014, sin embargo, sólo uno de los cuatro convenios con ONGD aprobados está dirigido al trabajo con mujeres y jóvenes en el ámbito de la violencia.

Para mantener el énfasis prioritario en los temas de género, la OTC busca actualmente cómo articularlos con otras problemáticas y otros colectivos, por ejemplo, abordando la violencia contra las mujeres desde los espacios donde se trabaja la seguridad ciudadana o de manera conjunta con la violencia contra los jóvenes... Sin embargo, es preciso señalar el riesgo que implican estos enfoques, pues las especificidades de las inequidades de género se pueden diluir al mezclarlas con las problemáticas de la población juvenil, mientras que la prioridad de la violencia de género tiende también a difuminarse en el abordaje de la seguridad en escenarios con alta presencia de violencia delincuencial.

Por otro lado, el presupuesto de cooperación bilateral para proyectos, que normalmente alcanzaba los 4,5 millones de euros, bajó a 375.000 euros en 2013, pese a lo cual se mantuvo el presupuesto de 200.000 euros para fortalecer al ISDEMU en su función rectora de la política de igualdad y la aplicación de la ley para una vida libre de violencia.

En 2011 las ONGD españolas que trabajaban en El Salvador dedicaron a la equidad de género apenas el 11% de los más de 22 millones de euros que ejecutaron en el país. En años posteriores la Mesa Interagencial de Género —integrada por responsables de género de las ONGD presentes en El Salvador— dejaría de existir debido a que la mayoría de las ONGD cerraron sus oficinas en el país o eliminaron los cargos de género como resultado de los recortes presupuestarios.

25 Entrevista a José Luis Cabezas, responsable de género y relación con las ONGD en la OTC de San Salvador.

Impactos de los recortes de la cooperación en los movimientos de mujeres y feministas

Según estimaciones de algunas organizaciones feministas, las contribuciones de la cooperación española en sus diferentes modalidades llegaron a representar hasta el 80% de su presupuesto institucional en determinados momentos de su vida organizativa. Este porcentaje se ha ido reduciendo en los últimos años, sea por la disminución de los fondos españoles o por- que, atinadamente, han diversificado sus fuentes de cooperación con organizaciones y gobiernos de otros países.

También ha tenido un impacto notable la práctica desaparición de la línea de apoyo al fortalecimiento institucional de las organizaciones feministas y de mujeres, debido a que tanto las convocatorias de la cooperación española como las de la Unión Europea se han enfocado hacia problemáticas específicas que, si bien pueden coincidir con preocupaciones abordadas por las organizaciones de mujeres, dejan poco margen para sostener procesos de fortalecimiento interno.

Las organizaciones feministas y de mujeres consultadas sobre su percepción de la crisis de la cooperación española y sus efectos coinciden en señalar que el severo recorte de recursos está amenazando las posibilidades de continuidad de gran parte de su trabajo. Varias han enfrentado momentos críticos porque subvenciones aprobadas, con las que ya contaban para determinadas líneas de intervención, no fueron desembolsadas o se cancelaron.

Aun con grandes dificultades, la mayoría han encontrado maneras de seguir haciendo lo que se han propuesto, a menudo reduciendo el personal contratado con la consiguiente sobrecarga de trabajo y mayores exigencias para las que permanecen trabajando en la organización. Otras han enfrentado la disminución de recursos innovando sus procesos de trabajo, por ejemplo, conformando equipos de trabajo que sean multifuncionales, capaces de realizar intervención territorial, construir tejido asociativo, incidir en la política local y nacional, sistematizar y elaborar propuestas y proyectos. Algunas organizaciones han aprovechado los momentos de crisis financiera para readecuar sus planes estratégicos o para diseñar planes de intervención territorial que concreten de manera más efectiva sus áreas prioritarias de intervención; otras han diversificado sus fuentes de financiamiento, estableciendo relaciones con donantes de otros países o añadiendo a sus actividades institucionales la prestación de servicios de consultoría.

Los efectos de la crisis no se han reflejado únicamente en la disminución de los recursos accesibles para las organizaciones de mujeres; también se han sentido en los parámetros de asignación de las subvenciones a programas y proyectos, cuyos cambios han provocado que muchas de las propuestas presentadas por las organizaciones feministas no hayan sido consideradas en las últimas convocatorias. Aunque formalmente no se han modificado las prioridades de las políticas de cooperación española, las organizaciones feministas perciben dos cambios en la práctica: una mayor prioridad a instituciones estatales como el ISDEMU y el programa Ciudad Mujer como receptoras de la cooperación oficial y un aumento del porcentaje de recursos dirigidos a solventar necesidades básicas (agua, pobreza extrema), consideradas más urgentes que avanzar hacia la equidad de género.

Una consecuencia de este escenario de recortes presupuestarios es el aumento de la competencia entre las organizaciones de mujeres y feministas para acceder a recursos cada vez más limitados. En la carrera por los fondos operan con desventajas las organizaciones pequeñas y/o locales, que a menudo no cuentan con capacidad instalada suficiente para presentarse a convocatorias con altos niveles de exigencia. Se ha señalado como alternativa posible la construcción de alianzas y consorcios entre ONG feministas y organizaciones locales de mujeres, para presentarse juntas a convocatorias, pero su viabilidad requiere de una mayor reflexión al interior de los movimientos de mujeres y feministas sobre la autonomía, las dependencias y las relaciones de poder entre organizaciones de mujeres.

Coincidiendo con la crisis de la cooperación española se ha producido un fenómeno al que ya hacíamos referencia en el apartado sobre el contexto nacional: el gran número de feministas que en los últimos años, coincidiendo con los gobiernos de Funes y del FMLN, han entrado a traba-

jar en instituciones estatales, sean estas específicamente dedicadas a la promoción de políticas de género y derechos de las mujeres, o entidades que, en cumplimiento de la Ley de Igualdad, están creando Unidades de Género, u otras donde encuentran su propio desarrollo profesional.

Cabe mencionar que salvo en el caso de una organización feminista, que se propuso colocar en instituciones estatales a aquellas trabajadoras cuyo salario no estaba garantizado vía proyectos de cooperación, este "desembarco" de feministas en el estado ha sido el resultado de decisiones individuales. No obstante, mirado en su conjunto, este fenómeno ha acarreado un importante drenaje de capacidades para las organizaciones feministas y de mujeres, al tiempo que ha sido una forma "espontánea" de amortiguar el impacto de la falta de recursos. Además, varias organizaciones señalan que con la salida de estas mujeres han debido compactar sus equipos y no han contratado a nadie para sustituirlas.

Las relaciones entre las ONGD españolas y las organizaciones de mujeres salvadoreñas, a la luz de la crisis de la cooperación

Un tema relevante al abordar el impacto del desmantelamiento de la cooperación española en las organizaciones de mujeres y feministas es el nivel de información y la capacidad de previsión que estas tuvieron para enfrentar las consecuencias del mismo: la mayoría se vieron sorprendidas por decisiones que claramente se tomaron en otro lado.

En este marco, surge el interrogante de si las ONGD españolas informaron adecuadamente a las organizaciones socias sobre la profundidad de los cambios que estaban ocurriendo en las políticas de cooperación al desarrollo, sus causas y consecuencias. Las respuestas de las organizaciones de mujeres consultadas han sido diversas, aunque han predominado las que asumen como única explicación de los cambios la crisis financiera y económica en España. Otras, en cambio, ampliaban sus análisis hacia otros factores explicativos de los recortes, no sólo los habidos en la cooperación sino también en las políticas sociales del gobierno español. Algunas organizaciones feministas y de mujeres reportan que simplemente fueron informadas del cierre de las oficinas de las ONGD, y que en pocos casos se buscaron alternativas consensuadas.

Parece, por tanto, pertinente preguntarse cómo eran las relaciones entre las ONGD españolas y las organizaciones feministas y de mujeres antes de que la cooperación española entrara en crisis y cómo esta ha impactado en la calidad de tales relaciones y las prioridades compartidas. Hasta la emergencia de la crisis, el balance de las relaciones construidas entre las organizaciones feministas y los actores de la cooperación española arrojaba un balance con claroscuros. Por un lado, aquellas reconocen que durante el periodo en que la equidad de género fue una prioridad para la cooperación, pudieron realizar un trabajo conjunto —tanto con la cooperación oficial como con las ONGD— para llevar adelante importantes luchas por los derechos sexuales y reproductivos y la erradicación de la violencia contra las mujeres, que se concretaron en la aprobación y cumplimiento de nuevas leyes que protegen la vida y los derechos de las mujeres.

Por otro lado, la financiación de programas y proyectos se combinó en ese período con modalidades de cooperación no monetarizada como cursos, pasantías, intercambios y encuentros realizados tanto en El Salvador como en el Estado español, en los que feministas que trabajaban en las ONGD o en las administraciones públicas compartieron sus experiencias y conocimientos con activistas feministas salvadoreñas. Aunque muchos de estos encuentros no escaparon a las pautas de poder Norte-Sur —con el consecuente reclamo de voces latinoamericanas y caribeñas que reivindicaban mayor equidad en el intercambio—, este fue un período de múltiples aprendizajes, incluida la necesidad de construir nuevas miradas hacia la cooperación como un ámbito de derechos, obligacio- nes y responsabilidades.

La información obtenida en este estudio permite constatar que las organizaciones de mujeres y feministas sólo han logrado establecer diálogos en torno a las políticas de cooperación y sus implicaciones con las ONGD que tienen un perfil y compromiso claramente feminista, compartiendo con ellas parecidas incertidumbres y preocupaciones sobre el cumplimiento de los compromisos contraídos con las mujeres y la equidad de género.

Por otro lado, las entrevistadas señalan que conocen poco sobre las particularidades de la cooperación española y reciben poca información sobre el origen de los recursos. Atribuyen este desconocimiento a la complejidad del sistema de cooperación español, con su diversidad de actores y modalidades de cooperación, y también al hecho de que algunas ONGD únicamente transfieren a sus socias locales la información relativa al presupuesto que estas deben ejecutar pero no sobre la totalidad de los montos aprobados, incluidos los gastos indirectos que dedican a sostener sus propias organizaciones.

Finalmente, también expresan que son conscientes de las presiones que reciben las ONGD para cumplir los criterios y requisitos establecidos en las convocatorias de proyectos, el trabajo que les supone hacer seguimiento a las intervenciones en ejecución con el escaso personal que han logrado mantener en el país... Entienden que todo ello deja poco espacio a las ONGD para reflexionar sobre las políticas de ambos países, perdiendo así una oportunidad para identificar posibles ámbitos de actuación conjunta con las organizaciones feministas que, en algunos casos sí han participado en espacios de debate e incidencia internacional sobre políticas de cooperación, como los Diálogos Consonantes o las reuniones sobre la aplicación de la Declaración de París, pero no lo han hecho en alianza con sus socias españolas sino con redes globales feministas.

Retos y propuestas

El desmantelamiento de la cooperación española está ocurriendo en un contexto salvadoreño que presenta luces y sombras para las organizaciones feministas y de mujeres. El actual gobierno del FMLN genera expectativas de contar con políticas públicas orientadas a favor de los sectores más afectados por la pobreza y las desigualdades, pero aún no da señales claras de compromiso con la superación de las inequidades de género y la eliminación de las flagrantes violaciones a los derechos de las mujeres.

En este sentido, el movimiento de mujeres en su conjunto comparte con las ONGD españolas comprometidas con el empoderamiento, la autonomía y la libertad de las mujeres, los siguientes desafíos.

Mejorar las capacidades de las organizaciones de mujeres y feministas para exigir políticas públicas favorables a las mujeres

Transcurridos seis años de gobiernos de izquierda en el país, es imprescindible realizar un balance de los cambios logrados en la calidad de vida de las mujeres y en la superación de las desigualdades de género, de cara a establecer nuevos parámetros de exigibilidad de políticas públicas que aborden ámbitos y aspectos en los que las instituciones gubernamentales no han mostrado voluntad política para remover las condicionantes jurídicas, sociales, económicas, políticas y culturales que impiden el ejercicio de los derechos de las mujeres, como ocurre en el caso de los derechos sexuales y derechos reproductivos.

En este marco es necesario volver a mirar al ISDEMU, que probablemente seguirá siendo una de las instituciones priorizadas por la cooperación oficial española como destino de los recursos de fortalecimiento institucional en materia de equidad de género. Las ONGD junto con las organizaciones feministas han de incidir en las instituciones de la cooperación española para que los recursos asignados al ISDEMU sean destinados a ámbitos que respondan a los intereses estratégicos de las mujeres y no sólo a paliar aspectos relacionados con sus necesidades prácticas.

Fortalecer las capacidades de las organizaciones locales de mujeres

La aplicación de la nueva Normativa para la Igualdad ha abierto un nuevo horizonte de actuación para las organizaciones locales de mujeres, exigiendo y verificando el cumplimiento por parte de los gobiernos locales de las responsabilidades que les establecen las leyes recientemente aprobadas.

Exigir que se aprueben y apliquen planes de prevención de violencia contra las mujeres y de planes de igualdad a nivel municipal, así como mecanismos interinstitucionales para atender a mujeres victimizadas por la violencia de género, requiere fortalecer las capacidades de contraloría ciudadana de las organizaciones locales de mujeres. Las ONGD y las organizaciones feministas, actuando en alianza y cada quién en su campo, han de dedicar energías y movilizar recursos para lograr tal fortalecimiento.

Repensar el papel del movimiento feminista en el nuevo escenario

Como expresó el actual responsable de género de la OTC española, "posiblemente el movimiento feminista sea uno de los movimientos sociales salvadoreños que más continuidad ha dado a sus demandas y exigen- cias". No obstante, el nuevo escenario político nacional —y algunos de- bates recientes— apuntan la urgencia de repensar su papel en la bús- queda de transformaciones sociales más profundas, que cuestionen las bases que sustentan la opresión de las mujeres que continúa prevalecien- do en la sociedad salvadoreña, así como de superar sus actuales niveles de desmovilización social y política.

También se plantea de manera recurrente la necesidad de pensar cómo relacionarse con las feministas que están en las instituciones estatales, pues en muy pocos casos aprovechan las oportunidades de ocupar un cargo público para incidir en cambios que superen las desigualdades de género. Pero más urgente aún parece la necesidad de contar con una agenda política propia y autónoma como movimiento feminista, que contenga demandas consensuadas hacia las instituciones públicas y al conjunto de la sociedad. Aunque este es un desafío propio del movimiento feminista, puede constituir también un ámbito de colaboración e intercambio con ONGD interesadas en profundizar los cambios en clave feminista.

Generar un nuevo modelo de cooperación al desarrollo

Frecuentemente se dice que las crisis pueden convertirse en oportunidades para avanzar y superar conflictos y problemas. En este marco es posible que el primer y más urgente reto compartido por las ONGD y las organizaciones feministas y salvadoreñas es pensar juntas en cómo generar un nuevo modelo de cooperación al desarrollo que vaya más allá de la preocupación por los recursos inmediatos y se asiente en las nociones de responsabilidad y obligación, pues si contempláramos la cooperación desde la perspectiva de la "deuda del crecimiento" tendríamos que sus- tituir la voluntariedad por la obligación, la caridad por la responsabilidad y la ayuda por la solidaridad.

Es necesario comprender las causas de la actual crisis económica mundial y sus efectos, no sólo en cuanto a la escasez de recursos disponibles para la cooperación sino en la progresiva exclusión y empobrecimiento de sectores cada vez más amplios de la sociedad a nivel mundial, así como preguntarse cómo se vive esta situación en España y en El Salvador, cómo afecta a las mujeres en sus diferentes realidades y compartir las alternativas que se están generando en cada sociedad.

Finalmente enfrentar este desafío requiere mejorar la calidad de las relaciones entre las ONGD y las organizaciones feministas y de mujeres, recuperando y/o fortaleciendo el componente de solidaridad inherente en una relación de compromiso mutuo, como la que caracterizó las primeras expresiones de la cooperación española en El Salvador.

GUATEMALA

El contexto y las agendas feministas

La sociedad guatemalteca no puede entenderse al margen de las se- cuelas que dejó la represión orquestada desde el Estado, en la que las mujeres fueron consideradas botín de guerra. Las violaciones a sus dere- chos humanos están documentadas en el Informe de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI)[26] y en otros documentos, como los elaborados por el antropólogo Ricardo Falla[27].

Los 36 años del mal llamado "conflicto armado interno" se debieron al cierre de espacios para la expresión, la participación y la negociación de las políticas públicas, a las arbitrariedades cometidas por sucesivos gobiernos y a la desigual distribución de la riqueza. Ante el surgimiento del

26Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (1998) *Guatemala: Nunca más.* Guatemala: ODHA, 4 tomos.

27Ricardo Falla (1993) *Masacres de la selva (1975-1982);* (1995) *Historia de un gran amor: recuperación autobiográfica de la experiencia con las Comunidades de Población en Resistencia;(1995) Juventud de una co- munidad maya.* Guatemala: Editorial Universitaria de la Universidad de San Carlos. Ricardo Falla (2005) *Alicia. Explorando la identdad de una joven maya.* Guatemala: AVANCSO-Editorial Universitaria.

movimiento revolucionario, el Estado implementó una política de tierra arrasada en las zonas urbanas y luego en las zonas rurales, que acabó con las vidas de miles de personas; la crueldad sistemática con que se operó contra la población maya puede ser tipificada de genocidio. La mayor parte de las víctimas fueron mujeres, niñas y niños, población civil desarmada.

Los Acuerdos de Paz suscritos en 1996 entre el gobierno y la Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca (URNG) pusieron fin a la cruenta represión organizada por el Estado contra la sociedad civil y marcaron un parteaguas para las luchas populares y el reposicionamiento de los distintos movimientos sociales.

Un importante resultado de los mismos fue la creación de la Secretaria Presidencial de la Mujer (SEPREM) en 2000 y de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) en 1999. Todas las organizaciones de mujeres reconocen los avances en la legislación a favor de las mujeres, entre ellos la Ley contra el Femicidio y otras formas de violencia en contra de la mujer, aprobada en 2008, y la Ley contra la trata de personas, aprobada en 2009, en la que se considera a la pornografía infantil como delito. Uno de los aspectos positivos de esta última es que no se focaliza únicamente en la sanción sino también en la atención a las víctimas y la prevención de este delito. No obstante, en opinión de las organizaciones de mujeres, la aplicación efectiva de estas leyes continúa siendo un reto para el gobierno guatemalteco.

Tras la firma de los Acuerdos de Paz, las transferencias de la cooperación internacional, en gran parte conformadas por fondos no reembolsables, fueron destinadas a apoyar el esfuerzo de reconciliación y reconstrucción postconflicto. Un informe del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE publicado en 1996 insistía en la necesidad de establecer directrices y coordinar todo el programa de ayuda, para lo cual se posibilitó que el gobierno gestionara, de manera centralizada, la búsqueda de apoyo en Europa de manera centralizada. Los sucesivos gobiernos de Guatemala, procedentes de diversas vertientes ideológicas de la derecha guate- malteca, supieron gestionar recursos financieros argumentando la extre- ma vulnerabilidad de la población guatemalteca. En consecuencia, la ayuda financiera y técnica internacional se incrementó al tiempo que se producía un cambio en la orientación del financiamiento internacional, dando un mayor predominio a las donaciones.

Por otro lado, la situación de las mujeres guatemaltecas continúa siendo preocupante. El acceso a la educación sigue siendo un privilegio puesto que solo una de cada diez niñas tiene acceso a la educación básica y el promedio de años de educación de la población económicamente activa femenina es de 5,3 años, siendo Guatemala el último país de una lista de 19[28]. Con la tasa de fecundidad más alta de América Latina, es muy grave el problema de los embarazos de niñas y adolescentes, siendo Guatemala el cuarto país en América Latina con mayor tasa de partos en jóvenes menores de 18 años.

Por otro lado, los Centros de Apoyo Integral para Mujeres Sobrevivientes de Violencia (CAIMUS) han atendido a 3.167 mujeres en los últimos cuatro años[29], y tiene extrema gravedad el problema de la trata, que registra 15 mil víctimas al año[30]. Además de todo ello, la representación política de las mujeres es ínfima ya que siendo el 51% del padrón en las elecciones del 2011, estas representaban solo el 12% de los puestos en el parlamento, en tanto que hay sólo 6 alcaldesas en 333 gobiernos locales[31].

La Comisión Beijing+20, que en 2014 recabó información para evaluar el cumplimiento de la Plataforma de Acción de las Mujeres en Guatemala consultando a organizaciones de mujeres, feministas y expertas, encontró que, a pesar de los avances en materia legislativa, la situación de las mujeres en cuanto a la salud, educación, violencia y ejercicio de derechos económicos, seguía siendo muy deficitaria. También constató la paradoja de que, justo en esas fechas, estuviera reduciéndose a su mínima expresión el apoyo financiero hacia las organizaciones feministas

28 Datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Informe regional sobre el examen y declaración de la evaluación de la Plataforma de Beijing.

29 Siglo XXI, 20 de julio, 2012. CAIMUS: Alternativa de las mujeres violentadas. Diana Choc.

30 Siglo XXI, 20 de julio, 2012. Se registran más de 15 mil víctimas de trata al año. Álvaro Alay.

31 Infografía Prensa Libre, 8 marzo, 2015.

y de mujeres, por parte de la cooperación española y de otras agencias de cooperación internacional.

Los movimientos de mujeres y feministas: nuevos actores en el escenario

Los movimientos de mujeres y feministas en Guatemala, Integrados por organizaciones caracterizadas por diversas miradas que se expresan en variados marcos teóricos y políticos, cuentan con una diversidad de agendas que van desde la lucha por la libertad y la autonomía de las mujeres hasta la lucha por el ejercicio pleno de sus derechos, siendo común en ellos la búsqueda de la plena participación de las mujeres en los espacios de tomas de decisiones, la erradicación de la violencia (sea ésta perpetrada por conocidos, desconocidos, agentes estatales o paraestatales), la posibilidad de tomar decisiones sobre sus cuerpos en términos sexuales y reproductivos, y la autonomía económica, que abarca el acceso a empleo digno y propiedad de la tierra, la búsqueda de alternativas económicas y los cambios en las formas de producir e intercambiar bienes.

También son diversas las estrategias, los medios e interlocutores elegidos: una parte del movimiento dirige sus acciones hacia la institucionalidad del Estado, en busca de reformas legislativas, el desarrollo de instituciones para el avance de las mujeres (desde las Ofi cinas Municipales de la Mujer en el ámbito local hasta la Secretaría Presidencial de la Mujer en el Ejecu- tivo) o la justicia especializada en el campo del femicidio, mientras otras buscan la justicia alternativa al margen de la institucionalidad, actuando desde la formación, la sanación y la autonomía de las mujeres. Por su parte, el movimiento lésbico feminista del país cuestiona la heterosexua- lidad obligatoria y el militarismo, la colonialidad, el racismo y la lesfobofi a a través de acciones artísticas y creativas.

En el contexto más reciente marcado por la privatización de servicios públicos, la reducción a mínimos del presupuesto para educación y salud, y el aumento del militarismo y la militarización que acompaña la política extractiva de los bienes naturales, las organizaciones de mujeres van entrelazando la lucha por la defensa del "territorio tierra" con la defensa del "territorio cuerpo". Finalmente, el ámbito de lo simbólico es también campo de acción de las organizaciones de mujeres: la producción de pensamiento en ámbitos académicos y en espacios organizativos, recurriendo a metodologías alternativas basadas en la experiencia, así como las artes y la creación de medios de comunicación periodísticos, impresos, radiales y redes sociales, son parte de una agenda múltiple y diversa.

Algunas feministas han venido planteando desde 2006 la necesidad de construir el "sujeto político feminista", generando y fortaleciendo proce- sos de concientización y de acción política a favor de las mujeres[32]. Esta iniciativa surge como consecuencia de las luchas que diversas organiza- ciones de mujeres y feministas desarrollaron en las décadas anteriores (in- cluyendo la participación de las mujeres en el movimiento revolucionario) y se plantea una renovación de las apuestas estratégicas del movimiento ante un contexto determinado por:

- El agotamiento del impulso de transformación de los Acuerdos de Paz.
- Un nuevo ciclo de movilizaciones de comunidades y de mujeres, con énfasis en la defensa del territorio y la vida.
- La necesidad de una mayor articulación de las fuerzas sociales ante la ofensiva del capital sobre los bienes naturales de las comunidades y el despojo de territorios (donde el territorio es concebido como cuerpo-tierra).
- El abandono, por parte de actores importantes de la comunidad internacional, de una agenda de cooperación con enfoque de derechos, y la sujeción a las agendas de empresas y gobiernos marcadamente corruptos.

32 Asociación Feminista La Cuerda, Alianza Política Sector de Mujeres y Asociación de Mujeres de Petén Ixqik (2011). *Reflexiones feministas en Guatemala. Memorias de un proceso.* Guatemala.

Desde entonces, diversos procesos de articulación de los esfuerzos femi- nistas han dado como resultado la formación de la Asamblea Feminista y la elaboración de una agenda en la que se propone, entre otras cues- tiones, el ejercicio de una sexualidad que favorezca el disfrute del cuerpo y la mente, el desarrollo de capacidades eróticas y creativas, y donde la reproducción humana suceda por decisión propia y de forma digna; una reproducción biológica y social de las personas entendida como la conformación de redes sociales de cuidado y afecto, y una organización social centrada en el cuidado de la vida y en nuevas formas de produc- ción, consumo e intercambio[33].

Esta agenda ha sido enriquecida mediante intercambios con organizaciones indígenas y campesinas, y también con mujeres que están luchando por la defensa del territorio y con feministas de otras regiones y países. Su impulso requiere sistematizar experiencias, llevar a cabo procesos formativos e investigativos, y difundirla tanto al interior de las organizaciones como entre el público en general. Pero también recursos para sostener a las organizaciones que acompañan a las mujeres que viven violencia o necesitan atención en salud sexual y reproductiva, a las que realizan auditorías sociales sobre el accionar de las instituciones estatales, a las que se posicionan públicamente por los derechos de las mujeres. Todas estas organizaciones requieren de personas con capacidades organizativas y políticas, además de profesionales especializadas en los ámbitos en los que se realicen las acciones.

33 Asamblea Feminista (2013). *Sueño de sociedad en torno a la organización social y polítca. Propuest a para la discusión*. Guatemala.

La evolución de la cooperación española en Guatemala

En 2014 se celebraron los 25 años del establecimiento en Guatemala de la Agencia Española de cooperación Internacional (AECID); también se remonta a los años noventa del siglo pasado, con los procesos de privatización, la llegada de las principales inversiones españolas (las empresas distribuidoras de energía eléctrica, entre ellas).

La cooperación española en Guatemala tiene larga data. Tras la firma de los Acuerdos de Paz a finales de 1996, la cooperación no gubernamental —entre ONGD españolas y organizaciones de la sociedad civil guatemalteca— tuvo un papel determinante en la reconstrucción del tejido social guatemalteco, contribuyendo de manera solidaria a restañar las heridas de la guerra y a construir una sociedad incluyente y democrática. Por su parte, la cooperación bilateral —de gobierno a gobierno— jugó un papel determinante en la formación de la Policía Nacional Civil, el mejoramiento de la administración de justicia y el fortalecimiento de las acciones de desarrollo.

En sus 25 años de existencia en Guatemala la cooperación española ha suscrito convenios de colaboración enfocados en tres ejes: desarrollo integral basado en derechos, fortalecimiento del Estado de Derecho, lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo sostenible con equidad. Estas preocupaciones se han traducido en el apoyo a las mancomunidades para la conservación del agua y el manejo de basuras, la rehabilitación de patrimonio histórico y el apoyo a programas culturales en muchos municipios del país.

La cooperación española ha apoyado un modelo de desarrollo turístico inclusivo y de impacto regional, dando apoyo financiero y técnico a proyectos de equipamiento urbano y formación de artesanos, microempresarios y mujeres emprendedoras, así como a la introducción de tecnología agrícola, en las aldeas que rodean importantes centros de atracción turística como Antigua Guatemala, el Lago de Atitlán y las ruinas mayas de Tikal. También ha sido importante su apoyo financiero a

la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), oficina que ha fortalecido las capacidades del Ministerio Público y ha desempeñado un papel clave en la investigación sobre las tramas de corrupción instaladas en las estructuras del Estado guatemalteco.

Durante la década de los noventa la cooperación española contribuyó a la institucionalización de mecanismos estatales para el avance de las mujeres, como las mencionadas SEPREM y DEMI, y apoyó procesos formativos como el Diplomado de Estudios de Género con la Fundación Guatemala. En años posteriores, colaboró en el cumplimiento de los mandatos legales de constituir oficinas de la mujer en las municipalidades y comisiones departamentales de la mujer en el marco de los Consejos de Desarrollo, así como en la ampliación de la cobertura de la SEPREM a 13 departamentos y de la DEMI a 12 sedes regionales (desde las que se han atendido desde entonces a 37.782 mujeres[34]).

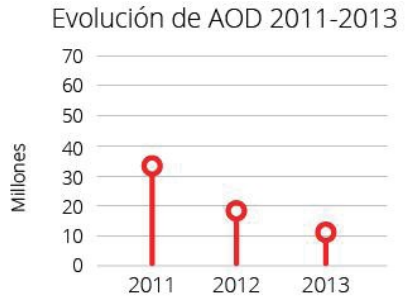
La cooperación española ha apoyado activamente la formulación de políticas públicas a favor de los derechos de las mujeres, tratando de asegurar que estos queden reconocidos en la planificación y previsión presupuestaria. En la actualidad, la cooperación española apoya los procesos de institucionalización de la Justicia Especializada, la implementación de los Juzgados de Femicidio y procesos formativos en 8 departamentos del país a través del programa "Reducción del número de muertes violentas de mujeres".

Las organizaciones de mujeres reconocen que el apoyo de la cooperación española, en particular la brindada por las ONGD y las agencias de cooperación vasca y catalana, les ha posibilitado ampliar su ámbito de acción, fortalecer sus relaciones internacionales y gestionar solidaridad en otros países, realizar capacitaciones para sus integrantes y promover intercambios dentro y fuera del país para mejorar las capacidades de las dirigentes. También resaltan el apoyo a acciones formativas dirigidas a las mujeres rurales, que resultaron centrales para ampliar la participación de las mujeres campesinas e indígenas en los procesos de reconstrucción post conflicto, y para que estas se relacionaran con otras mujeres en eventos nacionales e internacionales.

34 AECID. Memoria 2009-2011. OTC Guatemala.

La cooperación española en crisis

A partir de 2009 se hacen evidentes los recortes financieros de la cooperación española en Guatemala, especialmente en los proyectos ejecutados a través de ONGD[35], siendo realmente drásticos los recortes a partir de 2011, como se observa en el gráfico.



Fuente: *www.cooperaciónespañola.es*

En un diagnóstico sobre políticas de cooperación internacional con Guatemala realizado en 2008 se concluyó que el contexto de globalización neoliberal marcaba una tendencia en las agencias de cooperación a apoyar proyectos de corto alcance (proyectos productivos, proyectos de participación política partidaria y proyectos que abordan los efectos de la violencia y sus medidas judiciales) y que era muy débil el apoyo a iniciativas para fortalecer al movimiento de mujeres, a las mujeres indígenas y a las feministas como sujetos políticos[36].

La cooperación española en Guatemala durante la última década se ha enmarcado en esta tendencia. Así, la visión y las acciones de la cooperación bilateral han estado determinadas por la agenda del gobierno de Guatemala y se han ido caracterizando cada vez más por su carácter asistencial, progresivo abandono del enfoque de derechos, coinciden-

35 Entre 2009 y 2012, sólo el 15% de la AOD dirigida a Guatemala se canalizó a través de las ONGD españolas, según recoge el Marco de Asociación País de la Cooperación Española en Guatemala (2013-2017).

36 del Cid Vargas, Paula y Ada Zambrano (2009).¿Qué pieza te toca? Estudio sobre Políticas de la Cooperación Internacional con Guatemala para la incorporación de la Perspectiva de Género y el apoyo para enfrentar la Violencia contra las Mujeres (s. l.-F. Foro de ONG, Ed.) Guatemala.

cia con los intereses empresariales (llegando a considerar a las empresas como actores de la cooperación) y distanciamiento casi absoluto respecto al movimiento de mujeres y feminista.

Esta visión ha alcanzado su máxima expresión durante el gobierno de Otto Pérez Molina, cuando la corrupción fue norma y se institucionalizó el drenaje de recursos públicos hacia sectores partidarios (con el conocimiento y silencio de todos los actores, incluida la comunidad internacional). Desde abril de 2015, en que el Ministerio Público desveló la existencia de estructuras gubernamentales implicadas en graves casos de corrup- ción, hasta agosto de ese año, la comunidad internacional continuó otor- gando apoyo al presidente, como pudo apreciarse en la conferencia de encargados de la embajada de Unión Europea y la embajada de España en respaldo a la continuidad de Pérez Molina.

En un contexto de corrupción, concentración del poder, autoritarismo, persecución de movimientos sociales[37] y liquidación de la autonomía de entidades emblemáticas surgidas tras la firma de los Acuerdos de Paz (y apoyadas históricamente por la cooperación española, como la SEPREM o la DEMI), la cooperación española, incluida la no gubernamental, ha perdido autonomía respecto al gobierno y se ha distanciado de los movi- mientos sociales y sus demandas. Las actuaciones de las organizaciones no gubernamentales se han orientado cada vez más hacia el cumpli- miento de los planes de gobierno, en cumplimiento del IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016)[38] que establece que "la ayuda bilateral no gubernamental se concentra en actuaciones complementa- rias a las actuaciones bilaterales directas".

El Marco de Asociación de la Cooperación Española en Guatemala (2013-2017)[39] reconoce que entre 2009 y 2012 "el 48% de la AOD fue canalizada a través de organismos multilaterales. La partida bilateral directa representó aproximadamente el 31% de la AOD para el periodo, siendo destacable que más del 60% (de ese 31%) correspondiera a la operación bilateral del Fondo de Agua y Saneamiento (FCAS) desembolsada entre 2009 y 2010. Cerca del 15% de la AOD se canalizó a través de ONGD españolas, el 4% a través de Apoyo Presupuestario y un 2% fueron fondos destinados a Ayuda Humanitaria". Durante este período, los recursos destinados a programas en favor de los derechos de las mujeres representaron apenas el 9% de la AOD española en Guatemala.

Lo que el Marco de Asociación denomina "énfasis en el principio de *apropiación* por parte de las instituciones de Guatemala (...) en un marco realista, concentrado, focalizado y sobrio"[40], se ha convertido en la práctica en "hacer la vista gorda" ante el deterioro democrático e institucional y la determinación de las políticas de gobierno por parte de actores empresariales, tanto formales como informales. Por otro lado, la *alineación* de la cooperación bilateral con las políticas del gobierno de Otto Pérez Molina y la subordinación de la cooperación no gubernamental a aquélla, han determinado la escasa incidencia de la cooperación española en el fortalecimiento del movimiento de mujeres y feminista. Como expresaban en 2014 las ONGD españolas que cofinancian proyectos en Guatemala[41], "si bien se apoya algunos proyectos para la prevención de la violencia, sea con perspectiva de género o con enfoque de derechos sexuales y reproductivos, no existe un apoyo explícito de la AECID al movimiento feminista en el país".

Finalmente, el análisis de la cooperación española en Guatemala no puede desvincularse de la reflexión sobre el impacto de otras relaciones de tipo económico y comercial, como la presencia de transnacionales españolas (Unión Fenosa, Gas Natural, Iberdrola y Endesa) en sectores económicos estratégicos como el agua, las telecomunicaciones, el turismo y la distribución de energía eléctrica. Tampoco puede aislarse de las relaciones entre agencias de cooperación, gobiernos y empresas, que construyen, frente a la cooperación y la solidaridad, la llamada "anti-cooperación".

37 Las oficinas de la Asociación Mujer Vamos Adelante (AMVA) sufrieron un allanamiento el 25 de octubre de 2000; la Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (UNAMG) y el Sector de Mujeres sufrieron allanamientos en 2007; este último otros dos más en 2008 y 2009

38 IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016). www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/plan_director_cooperacion_espanola_2013-2016.pdf

39 Marco de Asociación País de la Cooperación Española en Guatemala (2013-2017), pág. 47.

40 Acta de la VIII reunión de la Comisión Mixta Hispano Guatemalteca de Cooperación, 2013. www.aecid.org.gt/app/.../ComCoop-CMC-Guatemala_acta8_firmada.pdf.

41 ONGD Ejecución 2014 OTC Guatemala. www.aecid.org.gt/app/download/8798095969/ONGD+2014.pdf

Según el investigador David Llistar, existen interferencias positivas y negativas en el intercambio entre países, que comprenden aspectos diplomáticos, comerciales, militares, tecnoproductivos, ambientales, simbólicos, financieros, y la solidaridad (todavía concebida como ayuda) en sentido estricto; las interferencias negativas superan a las positivas generando la anti-cooperación: "Lo que llamamos ayuda Norte-Sur (o cooperación al desarrollo) es una contribución positiva mucho menor que la contribución negativa que recibe el Sur Global desde el Norte Global... La mayoría de estas contribuciones negativas se producen como consecuencia de la lógica de empresas y Estados que quieren crecer y asegurarse recursos materiales"[42].

La contradicción estructural entre la agenda de la cooperación, la agenda de la paz y la agenda de las empresas explica los limitados logros de aquélla en Guatemala, así como el fracaso de la reforma de la policía y del sistema judicial y, en general, de los objetivos contenidos en los Acuerdos de Paz.

Más allá de los recortes: marcos diferentes de comprensión y actuación

Las reflexiones anteriores obligan a analizar la actuación de la cooperación española en Guatemala no solamente desde el punto de vista de los recortes presupuestarios (de un presupuesto que, dicho sea de paso, nunca tuvo como destinario al movimiento feminista) sino también desde sus objetivos políticos y sus relaciones con los gobiernos guatemaltecos, las cuales no permiten llevar a la práctica lo que propone el IV Plan Director de la Cooperación Española cuando plantea que "la realización de acciones específicas para el empoderamiento de las mujeres (...) y priorizar el fortalecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres de la sociedad civil, pueden tener efectos multiplicadores en términos de acceso a una ciudadanía plena y mejora de la calidad y eficacia de la ayuda".

Son también relevantes la concepción sobre el papel del movimiento de mujeres en la dinámica social y política nacional y las metodologías de trabajo desarrolladas. Concebir al movimiento de mujeres y feminista como un sujeto político implica establecer relaciones de trabajo entre actores en igualdad y horizontalidad, abandonar la visión de la población como beneficiaria o cliente, las intervenciones verticales, la injerencia a través de la figura del personal expatriado o del director internacional del proyecto o los formatos rígidos, que subordinan el proceso de empoderamiento a los procedimientos administrativos y al control exhaustivo de las actividades realizadas, al margen de los condicionamientos del contexto.

La crisis de la cooperación no es solo una crisis de valores y de solidaridad, es también un distanciamiento entre visiones del mundo. Como expone Martha Godínez, una feminista del Sector de Mujeres: "En la cooperación al desarrollo las mujeres no hemos sido asumidas como interlocutoras válidas y como contrapartes, como sujeto político. Hay cosas que hablamos en los pasillos pero no se vuelven debates en la relación con la cooperación. No hacemos una discusión política, por lo que nos desencontramos permanentemente: no tenemos una misma lógica de intervención, de indicadores, de fuentes de verificación, etc. No sabemos a qué le estamos apostando y cómo fortalecer la relación política con la cooperación. Hay que hablar de si estamos construyendo relaciones horizontales con la cooperación y aquí tenemos que ver de qué tipo de cooperación estamos hablando: hay una cooperación bilateral en la que existen grandes brechas y relaciones de poder y hay otras cooperaciones más solidarias, pero hay que hacer la reflexión y ubicar a la cooperación como un actor sobre el que hemos de influir y al que tenemos que permear para que apoye la construcción de ciudadanía y promueva cambios estructurales"[43].

42 Llistar i Bosch, David (2008). La anticooperación: los problemas del Sur no se resuelven con ayuda internacional. *Revista Pueblos*. http://www.revistapueblos.org/spip.php?article730.

43 Godínez, Martha (2009). Ponencia presentada en el foro *Nuevos escenarios para el trabajo de la cooperación*. Guatemala.

Impactos de los recortes de la cooperación en los movimientos de mujeres y feministas

Las organizaciones de mujeres, y en particular los grupos feministas, han recibido históricamente menos fondos de la cooperación internacional que otros movimientos sociales. Los impactos de la reducción de fondos se observan tanto en sus estructuras organizativas como en las posibilidades de fortalecimiento y desarrollo político de los colectivos feministas.

A pesar de que entre las prioridades estratégicas de la cooperación española se encuentran las de "promover oportunidades económicas para los más pobres" (prioridad 1) y "promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género" (prioridad 5), las feministas consultadas para este estudio señalan que sus actividades, así como las de los sectores progresistas de la sociedad civil, se han quedado prácticamente sin su apoyo y que, por el giro conservador de las políticas de cooperación durante el gobierno del Partido Popular, la cooperación española ha privilegiado la colaboración gubernamental dejando a la sociedad civil sin acceso a los fondos de la AOD.

Según Godínez, "en la agenda de la cooperación no hay una apuesta política por la agenda estratégica del movimiento de mujeres y feminista. Esto tiene que ver con que el modelo económico está permeando las relaciones que se dan, y la cooperación no se queda aislada. En este sentido, la reconfiguración de las crisis y las prioridades está dejando sin posibilidad de seguir trabajando la agenda estratégica de las mujeres".

Hay fuertes evidencias de que la cooperación española ha retirado el apoyo a las organizaciones más comprometidas con el cambio transformador. Además, al dar dinero para realizar actividades pero no para salarios, las organizaciones de mujeres se han enfrentado al dilema de tener que realizar sus actividades sin ningún emolumento, o verse reducidas a su mínima expresión al no poder remunerar el trabajo de quienes realizan las acciones de formación o incidencia.

Por el recorte de los financiamientos, algunas organizaciones —como la Asociación Mujer Vamos Adelante (AMVA)— han tenido que cerrarse, en tanto que otras apenas logran sobrevivir debido a la competencia con organizaciones mixtas que están solicitando financiamiento para actividades, como la prevención y denuncia de la violencia machista, que antes de la crisis solamente eran realizadas por las organizaciones de mujeres.

Las estructuras que algunas organizaciones de mujeres y feministas levantaron durante los años noventa, al calor de los procesos de *oenegización* de los movimientos sociales, se han visto afectadas por los recortes de la cooperación, teniendo que reducir a mínimos sus áreas administrativas y técnico-políticas. Si antes se podía pagar salarios con prestaciones de ley a personal técnico con conocimiento especializado y se contrataba mujeres que podían dedicarse a tiempo completo a la representación política y el trabajo territorial, ahora se contrata a menos mujeres para que realicen más trabajo y en condiciones de flexibilidad laboral. Quienes están comprometidas con el trabajo feminista buscan otras fuentes de ingresos a costa de ampliar sus jornadas de trabajo, por lo que muchas se agotan y enferman con más frecuencia.

Para recibir apoyo financiero muchas organizaciones tuvieron que obtener, en décadas pasadas, su personería jurídica como asociación civil, contrayendo una serie de obligaciones contables y fiscales que convierten el puesto de administradora-contadora en indispensable. Algunas ONGs priorizan la contratación de esta figura, para asegurarse de no caer en ilegalidades ante la Superintendencia de Administración Tributaria, por lo que a menudo este es el único trabajo remunerado en las ONGs de mujeres.

También se han visto afectados aquellas organizaciones que tienen un enfoque territorial y/o nacional de trabajo, puesto que al no disponer de recursos financieros no pueden llevar a cabo sus acciones políticas, movilizaciones y campañas masivas. Igualmente, se han visto limitadas las dinámicas de trabajo que requieren la construcción de espacios de articulación, intercambio y debate colectivo, ante la imposibilidad de realizar reuniones frecuentes, y los procesos políticos de largo aliento, como los de carácter formativo.

Para enfrentar los recortes de la cooperación, las organizaciones de mujeres han revisado sus prioridades, identificando las urgencias a resolver y definiendo nuevas estructuras organizativas y administrativas para administrar los escasos recursos de la mejor manera. Además de la flexibilidad laboral, algunas organizaciones están solicitando a sus integrantes una cuota para sostener sus gastos administrativos y de gestión, o han reducido a su mínima expresión los gastos en telecomunicaciones, correo, alquiler o mantenimiento de sus oficinas; otras han vendido parte de sus equipos o subarrendado espacios en sus locales para reunir fondos complementarios, mientras que otras elaboran productos promocionales que entregan a cambio de donativos.

La gestión de los fondos se realiza, cada vez más, de manera descentralizada, como en el caso de organizaciones de segundo nivel en las que las organizaciones de base asumen partes de la agenda de la alianza, ges- tionando y organizando las actividades que corresponden a un territorio o a una línea estratégica previamente definida.

Finalmente, ante la falta de recursos, muchas organizaciones de mujeres están apelando al voluntariado y la solidaridad de sus integrantes para mantener activos sus planes de trabajo; sin embargo, aun siendo muy valioso el trabajo voluntario, es importante reconocer que el trabajo pierde eficacia porque las actividades se realizan en el tiempo libre de las mujeres —escaso, en general— y no necesariamente cuando es oportuno realizarlas.

Relaciones entre las ONGD españolas y las organizaciones feministas

Frente a la *empresarialización* de la cooperación bilateral española, la cooperación descentralizada y en particular, el trabajo de las ONGD, ha permitido fortalecer el sujeto político feminista y sus propuestas de construcción de una nueva sociedad. La agenda estratégica del movimiento de mujeres y feminista —fortalecimiento del sujeto feminista para impulsar procesos de transformación— encontró coincidencias con los planteamientos de la cooperación descentralizada, en particular con la cooperación de los gobiernos del País Vasco y de Catalunya, de algunos ayuntamientos y de varias ONGD españolas.

No obstante, las feministas entrevistadas para este estudio perciben que los enfoques de las ONGD españolas que actúan en Guatemala tienen tendencia a ser más de izquierda que feministas, y aunque estos dependen bastante de la persona que las conduce, consideran que en términos generales hay un retroceso en la perspectiva feminista de las ONGD españolas. Son pocas las ONGD que han comunicado a sus contrapartes cómo están siendo afectadas por los recortes de la cooperación, cuál es su situación financiera y sus estrategias para enfrentarla.

Por su parte, las organizaciones de mujeres saben que la forma en que se otorgan los pocos recursos disponibles les hace competir entre ellas y son conscientes de que tienen pendiente la tarea de identificar objetivos y estrategias comunes, y de construir alianzas para la gestión de fondos. Ahora bien, en la gestión de fondos, las organizaciones guatemaltecas compiten además con ONGD españolas e internacionales, que se han convertido en ejecutoras de proyectos en el país definidos según sus perspectivas, algunas veces con estrategias y formas de trabajo contradictorias con el objetivo de fortalecer al movimiento de mujeres y feminista. También compiten con fundaciones vinculadas al área de la responsabilidad social corporativa de conglomerados empresariales, cuyos objetivos y estrategias confrontan claramente los del movimiento social de mujeres.

En este sentido, algunas feministas guatemaltecas consideran que, salvo ante algunas agencias autonómicas de cooperación como la vasca o la catalana, en la dura batalla por los recursos financieros “están en una situación de desventaja simplemente por el hecho de ser feministas”.

Retos y propuestas

Algunas feministas de Guatemala señalan que quizás soñaron demasiado al creer que con los proyectos impulsados se lograrían transformaciones radicales en las vidas de las mujeres. A pesar de que era del conocimiento de todas que los proyectos de desarrollo poseen una temporalidad establecida, se pensó que la renovación sería siempre posible en base a la eficacia del trabajo. Mientras se trabajaba con empeño tesonero en la cotidianeidad no se consideraron los cambios globales que estaban ocurriendo, que el mundo entraba en una época de retroceso hacia el conservadurismo, que el pensamiento patriarcal que siempre ha regido las instituciones y la toma de decisiones recuperaba la iniciativa al no haber sido suficientemente golpeado por los movimientos feministas y de mujeres.

No obstante, reconocen que la influencia transformadora de su trabajo ha sido evidente: ha aumentado la cultura de denuncia, se han desmontado los imaginarios sobre la violencia doméstica como un derecho del marido, las mujeres buscan la capacitación y formación. Algunas señalan que el principal valor de los proyectos ha sido su aporte al desarrollo de la agenda de las mujeres y a la construcción de redes con las organizaciones solidarias españolas y aunque se lamentan de la restricción del apoyo a las organizaciones de mujeres con las que ya se tenía un trabajo articulado, piensan que las alianzas y redes solidarias continúan siendo una opción, aún en un período en que todas las organizaciones se encuentran en recesión financiera.

Otras feministas, sin embargo, consideran que los recortes presupuestarios son solamente un aspecto de la crisis de la cooperación, una crisis que se evidencia, a nivel general, en el alejamiento de la cooperación, sobre todo la gubernamental, de las demandas estratégicas de los sujetos sociales, en este caso del movimiento de mujeres y feminista. En este caso, los recortes presupuestarios no son vistos como el punto de partida de la crisis de la cooperación sino más bien como su punto de llegada. Los impactantes recortes ("cuyas consecuencias seguiremos lamentando largo tiempo", dicen) son analizados como la profundización de una crisis preexistente de carácter estructural y multidimensional, que incluye —pero transciende— la reducción de fondos y que presenta al menos estas dimensiones: ideológica, política, organizativa, de valores y de formas de relación y actuación. Todo ello conlleva la necesidad de replantear la organización del sistema de cooperación, hoy representado en la cadena "Administración pública - ONGD - ONGs locales - población destinataria".

En este sentido, los recortes de la cooperación española afectan sólo de manera parcial a un movimiento que se ha construido, en sus formas y en sus referentes de solidaridad, con relaciones poco significativas con una cooperación gubernamental que progresivamente ha asumido una agenda de marcado carácter empresarial, que choca con la agenda estratégica de las mujeres y sus reivindicaciones básicas: enfoque de de- rechos, apoyo a la movilización y participación social, entre otras.

Estas feministas señalan la importancia de discutir las agendas políticas de los feminismos guatemalteco y español. "Conocemos nuestra agenda, dicen, pero desconocemos la del movimiento feminista español. Es necesario contrastar visiones y enfoques, debatir sobre estrategias que, en el marco del trabajo de la cooperación, nos han desencontrado o paralizado, como por ejemplo la despolitización del enfoque de género, que ha dado como resultado la mediatización de la agenda estratégica de las mujeres. Tendríamos que abrir un diálogo sobre qué es prioritario hacer con el poco dinero que hay. Es un reto para todas identificar cómo se concretan alianzas de carácter solidario: sin dinero podemos realizar denuncias públicas, compartir documentos y poco más".

Considerando los efectos que tiene la política extractiva, los métodos violentos a los que se recurre para sostenerla, sus efectos en la vida de las mujeres y particularmente, de quienes están en la lucha por la defensa del territorio-cuerpo, las feministas guatemaltecas consideran que la cooperación solidaria debe enfocarse también en la denuncia de la participación de empresas canadienses, estadounidenses y europeas en los negocios monopólicos de energía eléctrica, telefonía, agua, pesca y producción de etanol en detrimento de la producción de alimentos y el combate a la desnutrición, que afecta en Guatemala al 49% de la niñez. Igualmente, la denuncia del Acuerdo de Asociación en tanto mecanismo

de legitimación del expolio de bienes naturales, debe ser un escenario privilegiado de actuación.

Estos retos se resumen en la necesidad de politizar la cooperación y las organizaciones solidarias. Politizar, en el sentido de Boaventura de Souza Santos, implica "identificar relaciones de poder e imaginar formas prácticas de transformarlas en relaciones de autoridad compartida" en un contexto de "repolitización global de la práctica social"[44]. Esta tarea requerirá de profundos cambios en la organización y las formas de trabajo: *desoenegización* de los movimientos sociales, búsqueda de autonomía financiera y autonomía política, promoción de conciencia política más allá de la sensibilización y construcción de base social y movimiento polí- tico en el Norte Global, y sobre todo, el establecimiento de un diálogo y una relación horizontal con las y los actores de los movimientos sociales que están promoviendo un nuevo ciclo de luchas en el Sur global: por la soberanía plena de las personas y las poblaciones, y por la refundación de los estados corporativos e individualizados actuales.

44 Santos, Boaventura de Souza (1998). *De la mano de Alicia. Lo social y lo polítco en la postmodernidad.* Santa Fé de Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.

4. UNA SÍNTESIS CENTROAMERICANA

Nicaragua, El Salvador y Guatemala comparten historias comunes de conflictos armados, desastres socio-naturales, economías dependientes, altos niveles de pobreza y profundas desigualdades sociales y de géne- ro, además de una situación actual de creciente violencia e inseguridad ciudadana, que se refleja de manera brutal en las cifras de feminicidios registrados en los tres países.

Desde hace más de una década, los gobiernos de los países ricos justi- fican la disminución de su cooperación con la región centroamericana con el argumento de que han priorizado la ayuda a regiones del mundo aún más pobres, obviando que dos terceras partes de las 65 millones de personas que habitan en Centroamérica viven en condiciones de pobre- za, como consecuencia de los rezagos históricos pero también, y sobre todo, de los procesos de privatización, la desregulación y precarización del empleo, los bajos salarios y los drásticos recortes en las políticas de salud y educación, entre otros problemas.

Con estas y otras justificaciones, también las políticas españolas de cooperación (tanto de la AECID como de la cooperación descentralizada) han reducido fuertemente su actuación en Centroamérica durante los últimos años. A ello ha contribuido las políticas neoliberales aplicadas por el gobierno del Partido Popular (2011-2015) para hacer frente a la crisis sistémica que azota el país desde 2009, que han desmantelado las políticas laborales y sociales que sustentaban el estado de bienestar español. Las políticas relacionadas con la igualdad y la cooperación internacional son las que más han sufrido los gravísimos recortes presupuestarios y los embates de la ideología conservadora del Partido Popular.

También se ha evidenciado en el último quinquenio un importante retroceso en la incorporación del objetivo de equidad de género en los programas y proyectos de desarrollo, dejando en el olvido el compromiso

adquirido a mediados de la década pasada de buscar el empoderamiento de las mujeres y la disminución de las brechas de género en este ámbito. Compromiso al que contribuyeron en primera instancia las mujeres feministas, tanto las que estaban ubicadas en las instituciones de la cooperación como las que trabajaban en las ONGD, y que se concretó en un importante aumento de los fondos destinados a las organizaciones feministas del Sur entre 2007 y 2010.

Los movimientos feministas desempeñan un rol fundamental como agentes promotores del cambio, más aún en sociedades como las centroamericanas donde los derechos de las mujeres son constantemente vulnerados y donde las políticas estatales no priorizan las demandas de estas; sin embargo, las organizaciones feministas siempre han recibido menos fondos de la cooperación internacional que otras organizaciones sociales.

Esta tendencia general también se ha cumplido en el caso de la cooperación española, aunque pueden señalarse dos circunstancias en las que las organizaciones de mujeres y feministas vieron mejorado su acceso a los fondos españoles, en particular los de la cooperación descentralizada: durante la segunda mitad de la década pasada, como consecuencia de la alineación del II Plan Director con los objetivos de equidad de género y empoderamiento de las mujeres, y en El Salvador desde la firma de los Acuerdos de Paz hasta bien entrada la crisis de la cooperación, como resultado del compromiso de esta con la reconstrucción posbélica de la sociedad salvadoreña.

No obstante, durante la década actual los recortes de la cooperación han disminuido sensiblemente los —siempre insuficientes— recursos que las organizaciones feministas centroamericanas tenían para trabajar por los derechos de las mujeres, lo que les ha afectado de manera muy negativa ya que los fondos españoles, sobre todo los de la cooperación descentralizada y las ONGD, habían sido para muchas su principal fuente de financiamiento hasta finales de la década pasada.

Además, los cambios realizados en el modelo de cooperación para ajustarse a la agenda de la eficacia de la ayuda (con su énfasis en la alineación de la cooperación bilateral con las políticas de los gobiernos y la consiguiente reducción de los fondos canalizados a través de las ONGD), la creciente complicidad con los intereses internacionales de las empresas españolas y la falta de coherencia de las políticas del Partido Popular con los lineamientos de la Estrategia de Género aprobada en 2007, han marginalizado aún más a las organizaciones feministas centroamericanas en el acceso a la financiación española.

Como resultado de todo ello, se han hecho evidentes los impactos del desmantelamiento de la cooperación española:

- **En las estructuras y dinámicas de trabajo de las organizaciones feministas**: debido a la práctica desaparición del apoyo al fortalecimiento institucional de las organizaciones, algunas han tenido que cerrarse al no poder sostener las pequeñas estructuras que gestionaban los fondos, otras han reducido el personal contratado para sus áreas técnicas o políticas, y muchas han tenido que poner en marcha mecanismos de flexibilidad laboral que han precarizado notablemente sus condiciones de trabajo.

- **En la tipología de las actuaciones subvencionables**: los nuevos parámetros para asignar fondos de la cooperación hacia las mujeres han priorizado los proyectos de satisfacción de necesidades básicas, los microemprendimientos generadores de ingresos para que estas enfrenten la pobreza extrema de sus familias y las actuaciones de las instituciones de igualdad. La exclusión práctica, a menudo explícita, de problemáticas relacionadas con los derechos sexuales y reproductivos, los procesos de formación de largo aliento, o la construcción de espacios de articulación y debate, movilizaciones y campañas masivas de incidencia política, ha reducido de manera significativa la contribución de las organizaciones feministas a la democratización de las sociedades centroamericanas.

- **En las relaciones entre las organizaciones feministas, las organizaciones de mujeres y otras organizaciones sociales mixtas**: por un lado, el desfinanciamiento a las primeras ha puesto en peligro la vida de las segundas, al ser muchas ONGs feministas el motor y el

cauce para sostener las actividades de las organizaciones de mujeres. Por otro, se ha incrementado la competencia de las organizaciones feministas con las organizaciones mixtas en el acceso a recursos de la cooperación dirigidos a las mujeres y, como bien señalan las autoras guatemaltecas, "en la dura batalla por los recursos financieros, las organizaciones feministas están en situación de desventaja simplemente por el hecho de ser feministas".

Actualmente, por tanto, muchas organizaciones feministas sobreviven con grandes dificultades a la reducción de los apoyos financieros externos, tratando de adaptar sus estructuras y dinámicas de funcionamiento a unas condiciones de trabajo que, en general, les causa mayores niveles de estrés, agotamiento y frustración. Aunque son conscientes de que el debilitamiento de los movimientos feministas hará más difícil, en el me- diano plazo, su labor de impulsar propuestas estratégicas que, desde un enfoque de empoderamiento, fortalezcan la agencia de las mujeres cen- troamericanas en la transformación de sus actuales condiciones de vida.

Una mención particular merece el impacto del desmantelamiento de la cooperación española en las **relaciones entre las organizaciones feministas centroamericanas y las ONGD españolas.** Parece evidente que la deriva actual de la cooperación ha puesto en peligro las históricas relaciones de colaboración entre las organizaciones sociales centroamericanas y las ONGD, y particularmente entre las organizaciones feministas y las ONGD que en los últimos años han mostrado un fuerte compromiso con el logro de la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Las feministas centroamericanas se muestran muy críticas hacia aquellas ONGD que, en palabras de María Teresa Blandón, aún presentan una "notable *ceguera de género* unida a fuertes resistencias al cambio, que les impiden reconocer el importante papel de las organizaciones de mujeres y feministas en la construcción de sociedades más justas, democráticas e igualitarias", así como hacia las que "tienen tendencia a ser más de izquierda que feministas" o "se han convertido en ejecutoras directas de proyectos con estrategias y formas de trabajo a menudo contradictorias con el fortalecimiento del movimiento de mujeres y feminista", según expresan Walda Barrios y Paula del Cid.

Pero también reconocen afinidades con aquellas otras "que tienen un perfil y compromiso claramente feminista y con las que comparten parecidas incertidumbres y preocupaciones sobre el cumplimiento de los compromisos contraídos con las mujeres y la equidad de género", como señala Morena Herrera. Y aunque con estas últimas han podido establecer diálogos sobre las políticas de cooperación y realizar un trabajo conjunto en favor de los derechos de las mujeres, la presión por cumplir los requisitos de las convocatorias de proyectos o el trabajo de monitorear estos con el escaso personal que mantienen en los países, han restado posibilidades a las ONGD de comprometerse con las demandas de las organizaciones feministas centroamericanas.

Ante esta situación, las feministas centroamericanas consultadas plantean la urgencia de llevar adelante un conjunto de **propuestas** que se resumen a continuación:

- El primer y más urgente reto compartido por las ONGD y las organizaciones feministas centroamericanas es pensar juntas cómo generar un nuevo modelo de cooperación al desarrollo que vaya más allá de la preocupación por los recursos inmediatos y se asiente en las nociones de responsabilidad y obligación, sustituyendo la voluntariedad por la obligación, la caridad por la responsabilidad y la ayuda por la solidaridad.

- Las ONGD tienen que reconocer la pluralidad de actoras que conviven en los movimientos feministas centroamericanos y trabajar, por tanto, con políticas de cooperación incluyentes que apoyen los diálogos reflexivos entre las diversas expresiones feministas existentes en la región.

- Se hace imprescindible fortalecer la colaboración entre las organizaciones feministas centroamericanas y las ONGD españolas comprometidas con el empoderamiento de las mujeres, para evitar el aislamiento al que se quiere condenar a aquéllas por la vía del estrangulamiento financiero, pero también para construir alianzas que permitan estrategias efectivas de incidencia hacia la cooperación

española, asumiendo que las relaciones horizontales de colaboración entre unas y otras requieren el mutuo reconocimiento y compromisos éticos que pongan por encima de cualquier consideración el bienestar de las mujeres y la apuesta por la igualdad.

- Las ONGD debieran dedicar mayores esfuerzos a apoyar el fortalecimiento de las capacidades políticas de los movimientos feministas para exigir a sus respectivos gobiernos políticas públicas favorables a las mujeres, e incidir ante las instituciones de la cooperación española para que los recursos asignados a las instituciones estatales de Igualdad sean destinados a ámbitos que respondan a los intereses estratégicos de las mujeres y no sólo a paliar aspectos relacionados con sus necesidades prácticas.

- Urge reactivar las alianzas entre las organizaciones feministas centroamericanas y españolas, construyendo nuevos ámbitos de colaboración que no tengan a los Estados como intermediarios (toda vez que, como dijo una feminista nicaragüense, "la solidaridad nunca estuvo limitada a la aprobación de proyectos");discutiendo las agendas políticas de los diversos feminismos, contrastando visiones y enfoques, "debatiendo sobre estrategias que en el pasado nos han desencontrado o paralizado", según una feminista guatemalteca.

- Finalmente, ONGD y organizaciones feministas han de juntar sus fuerzas para exigir a la cooperación española que:

  ◊ Retome los lineamientos europeos que establecen porcentajes de la AOD para objetivos de igualdad y empoderamiento de las mujeres, dando seguimiento a su cumplimiento por parte de las ONGD, las organizaciones feministas españolas y los movimientos feministas de los países receptores de cooperación.

  ◊ Cree un programa de cooperación orientado a financiar iniciativas de los movimientos feministas latinoamericanos y caribeños, elaborado con la participación de aquellas y con mecanismos de seguimiento y verificación en las OTC de cada país.

  ◊ Revise la incoherencia entre la Estrategia de Género de la cooperación española y la asignación de recursos a actores que, de manera deliberada y consciente, no están contribuyendo a la equidad y el empoderamiento de las mujeres.

  ◊ Cese el traslado de recursos de la cooperación hacia empresas privadas que, además de tener el lucro como razón de ser, cuentan con un largo historial de violación de los derechos humanos en los países latinoamericanos y caribeños donde actúan.

A inicios de 2014 organizaciones diversas de cooperación decidimos crear una **alianza** para fortalecer nuestro carácter feminista y nuestra apuesta por incorporar la perspectiva de género de manera trans- formadora en nuestros procesos de cooperación internacional y de educación, tanto en nuestra realidad más cercana como en otros continentes.

Esta **Alianza por una Cooperación Feminista Global** la componemos:

AIETI - www.aieti.es

CEIM - www.ceim.eu

Cooperacció - www.cooperaccio.org

Entrepueblos - www.entrepueblos.org

Mugarik Gabe - www.mugarikgabe.org

alianzaporunacooperacionfeministaglobal.wordpress.com