

LAS VIOLENCIAS CONTRAS LAS MUJERES EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO: ¿QUÉ Y CÓMO INVESTIGAR?

Martins Gonzalez, Marina

Centro de Ciencias Humanas y Sociales – Consejo Superior de Investigaciones Científicas
Instituto Universitario de Estudios de la Mujer – Universidad Autónoma de Madrid

marina.martins@cchs.csic.es

RESUMEN

La presente comunicación, situada en el contexto de elaboración de la tesis doctoral de la autora¹, reflexiona sobre los desafíos de investigar las acciones destinadas a combatir, prevenir o reducir las diferentes formas de violencia contra las mujeres en el ámbito de la política española de cooperación internacional al desarrollo. Si bien el estudio de las violencias contra las mujeres encontró en las últimas décadas un amplio terreno académico donde desplegarse, el tema aún no ha sido objeto de muchos análisis en el campo de la cooperación al desarrollo, especialmente en su faceta de política pública, perspectiva adoptada en este texto. Ciñéndose al contexto español, la presente propuesta plantea una mirada a su nivel estatal a partir del 2005, año considerado clave para el tema de la igualdad de género en ese ámbito. Se sugiere además priorizar el análisis de las fases iniciales de esa política pública (emergencia del problema, *agenda-setting* y formulación) y apoyarse en el examen de las propuestas de las acciones financiadas, utilizando para ello el método de análisis de marcos de interpretación aplicado a las políticas públicas (*policy frame analysis*).

PALABRAS CLAVE

España, violencias contras las mujeres, cooperación al desarrollo, política pública, análisis documental.

¹ Para ello, la autora recibe la ayuda del programa predoctoral de la Junta de Ampliación de Estudios (JAE-Predoc) del CSIC, cofinanciado por el Fondo Social Europeo, y es dirigida por Ana M^a López Sala (CSIC) y Cristina Sánchez Muñoz (UAM).

INTRODUCCIÓN

La violencia contra las mujeres por el hecho de ser mujeres asume una infinidad de formas y recibe diversas denominaciones. Es reconocidamente un fenómeno complejo, presente en ambientes privados y públicos, y con impactos no solamente individuales y familiares, sino también en ámbitos como el laboral, el sanitario, el económico, etc. Se considera además que tiene una existencia generalizada, llegando a ser definido por las Naciones Unidas como un fenómeno universal (United Nations 2010), pese a comprobadas dificultades para conseguir datos precisos y comparables a respecto. La atención que el tema recibe actualmente en la agenda política internacional y en la de muchos países, incluyéndose en esa lista España, es relativamente reciente pues fue en las últimas décadas que pasó a estar presente de forma más abundante y explícita en acuerdos, compromisos y legislación internacionales. En gran parte, eso debe ser atribuido a la acción y a los estudios feministas, que lograron dar visibilidad a la magnitud y extensión del problema, así como poner en relieve su complejidad e intersecciones con otras desigualdades, además de la que se observa entre mujeres y hombres. El campo de los estudios del desarrollo y de la cooperación internacional al desarrollo no estuvo inmune a ese proceso y más recientemente comenzó a dedicar más atención al tema.

Si volvemos la mirada hacia España, constatamos que la política de cooperación al desarrollo es en sí misma una novedad de las últimas décadas, pues ésta tuvo inicio a finales de los años 80, con la entrada del país en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Asimismo, su inicio estuvo caracterizado por una baja institucionalización y una limitada disponibilidad financiera² y sólo muy recientemente pasó a contar con instrumentos más variados y precisos en términos de planificación, gestión y evaluación de sus actividades. En ese sentido, hubo que esperar hasta el año 2005, cuando el II Plan Director (España. SDGPOLDE/SECI sin fecha) adoptó como objetivo principal el combate a la pobreza y puso énfasis en la promoción del desarrollo humano sostenible, para que la igualdad de género fuese definida tanto como una prioridad horizontal como sectorial de esta política. Eso significa que además de desarrollar acciones sectoriales que buscan la igualdad entre mujeres y hombres de manera directa, cualquier intervención que fuera realizada a partir de entonces obligatoriamente necesita estar atenta a las relaciones desiguales entre los géneros al momento de proponer, planificar y ejecutar sus actividades. Estas novedades vinieron acompañadas de un significativo incremento en el montante neto de recursos financieros destinados al género: crece un 341% entre 2004 y 2006, pasando asimismo a representar el 6,1% de las contribuciones bilaterales, contra el 1,45% en 2003 (España. DGPOLDE/SECI 2007e: 27).

Con todo ello no se quiere decir que no se trabajase por la igualdad de género anteriormente. Pero las autoras que se dedicaron a analizar la actuación y los compromisos de la cooperación española relacionados al tema en el período anterior a 2005 coinciden en señalar muchas debilidades. Rodríguez Manzano (2005) habla de una escasa priorización del tema y ausencia de definición de conceptos básicos sobre los que habría de sustentarse el objetivo de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y, por lo tanto, de lo que significaría dicha promoción. Perona Larraz (2006) observa en esta etapa el reconocimiento oficial de la perspectiva de género pero no la considerada integrada en el conjunto de actividades y programas. Esa nueva etapa de la política española de cooperación, en definitiva, marcaría en lo que a los temas de género se refiere, la realización del giro de enfoque que se ha visto ocurrir también a nivel global: del llamado enfoque Mujeres en Desarrollo (MED) hacia el Género en Desarrollo (GED). Para

² El acento en los intereses comerciales y geoestratégicos de gran parte de los recursos destinados a la cooperación al desarrollo fue especialmente marcado en los 90 y principios de los años 2000. Para una crítica a ese respecto, consultar Gómez Gil (1996; 2003).

ser breve, eso implica, entre otros aspectos, pasar a dar atención a las relaciones de género (y, por lo tanto, a estructuras y mecanismos que perpetúan las desigualdades entre mujeres y hombres) en lugar de únicamente enfocar las necesidades de las mujeres de manera aislada del contexto de discriminación y relaciones de poder desiguales entre los géneros³.

POR FIN, EN LA AGENDA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Con respecto a las formas de violencia contra las mujeres, no es exagerado decir que ese tema prácticamente no recibe atención por parte de la cooperación española hasta el año 2004. En la Ley de Cooperación (España 1998) y en el I Plan Director 2000-2004 (España. SECIPI 2000), no se llega a mencionarlo, tampoco en dos documentos que hacen balance de las acciones más destacadas del período (España. AECI sin fecha a; b). La *Estrategia para la promoción de la democracia y del Estado de Derecho* (España. SECIPI 2003), que contemplaría las acciones sectoriales de género, reconoce la violencia contra las mujeres como un problema (aunque no se indague sobre sus motivos o contextos), pero luego esa consideración no encuentra lugar en ninguna propuesta de acción. Ya la *Estrategia para la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres* (España. SECIPI 2004) es el documento del período que más atención dedica al tema y el único que tiene en consideración instrumentos internacionales a respecto, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres - CEDAW (1979), la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993) y la Plataforma de Acción de Beijing (1995). Asimismo, se hecha en falta la adopción de las medidas recomendadas a los gobiernos y las organizaciones de la cooperación al desarrollo por la Resolución 1325 (2000) del Consejo de las Naciones Unidas sobre la situación de las mujeres en los conflictos armados.

Otro aspecto que merece ser resaltado en ese período es la existencia de una única referencia a la figura de quien comete la violencia (“el maltratador”), mencionado en crímenes relacionados a la sexualidad y como posible sujeto receptor de ayuda especializada brindada por la cooperación (*Ibid.*: 26-27). En ningún momento afirmase de manera explícita que son hombres los que en su mayoría cometen actos violentos contra las mujeres por razón de su género o que “el maltratador” también merece ser penalizado por sus actos. Las causas de dichos actos constituyen otra de las grandes ausencias en los documentos de la cooperación española hasta 2004. No hay cualquier esbozo de relacionar la violencia que sufren mujeres y niñas a un contexto más amplio de desigualdad entre mujeres y hombres. La única razón considerada relevante para dichos actos es el alcoholismo, descrito como un factor que contribuye a su ocurrencia (*Ibid.*: 27), lo que nos puede llevar a concluir que en ese período la política española de cooperación al desarrollo entendía la violencia contra las mujeres como algo exclusivo del ámbito privado y de las relaciones de pareja, que se podría ver aumentado por el alcoholismo.

De ese modo, a partir del momento que se considera la igualdad de género una de las prioridades horizontales de la cooperación y que se impulsa la adopción del llamado enfoque GED en sus acciones, el tema de la violencia contra las mujeres pasa también a ocupar un nuevo lugar en esta política.

³ A ese respecto, Cirujano Campano (2006) y Rodríguez Manzano (2006) elaboran buenos resúmenes críticos de las aportaciones que han dado los enfoques MED y GED y sus variaciones. San Miguel (2007), desde su experiencia personal e institucional en la definición de este nuevo enfoque para la cooperación española, contribuye a entender las dimensiones de dichos cambios y las influencias de los ámbitos e instituciones internacionales y europeas. Asimismo, El-Bushra (2000) elabora una contundente crítica a los límites de ambos enfoques para la plena promoción de la igualdad de género.

Para empezar, crecen de manera sustantiva las referencias a las formas de violencia contra mujeres y niñas; los dos planes directores del período, 2005-2008 (España. SDGPOLDE/SECI sin fecha) y 2009-2012 (España. MAEC sin fecha), reconocen y trasladan a objetivos y estrategias los instrumentos internacionales de lucha por la igualdad de género y contra la violencia. Luego, los documentos de las estrategias sectoriales, especialmente la de Género y Desarrollo (España. DGPOLDE/SECI 2007e), como ya se podría esperar, profundizan un abordaje multidimensional de la cuestión y también plasman en objetivos y líneas de actuación prioridades para la lucha contra ese fenómeno. En aquellas otras cuatro estrategias sectoriales que abordan la cuestión –Construcción de la Paz (España. DGPOLDE/SECI 2007a), Educación (España. DGPOLDE/SECI 2007b), Pueblos Indígenas (España. DGPOLDE/SECI 2007c) y Salud (España. DGPOLDE/SECI 2007d)–, los actores de la cooperación española al desarrollo encuentran instrucciones sobre qué aspectos enfatizar en el trabajo que busca tener impactos en la solución de esa problemática. Igualmente significativo es el hecho de que en las prioridades geográficas de las estrategias de Salud y de Género se encuentren orientaciones específicas para actuar contra esas violencias. Con relación a las víctimas o potenciales víctimas, a partir del 2005, diferentes grupos de mujeres son citados como siendo especialmente vulnerables a violencia, lo que contribuye a visibilizar situaciones que podrían merecer una especial atención por parte de esa política. Son mencionadas las niñas, las víctimas de la trata de personas y de la explotación sexual, las víctimas de prácticas tradicionales nocivas, las mujeres y niñas en situaciones de conflictos armados, las indígenas y las trabajadoras sanitarias. En el anterior período, se destacaba solamente las niñas y las refugiadas y migrantes.

En ese sentido, la relativa escasez de datos sistematizados y trabajos académicos sobre la puesta en práctica de la perspectiva de género en la cooperación española puede ser explicada por la novedad que el mismo tema representa. Asimismo, dentro de ese conjunto, el abordaje del tema de las violencias contra mujeres y niñas tampoco es sumamente significativo. Algunas publicaciones más recientes citan experiencias y buenas prácticas en la lucha contra la violencia de género en ese ámbito, pero todavía son informaciones dispersas, poco sistematizadas o profundas, que suelen estar relacionadas a un debate más amplio sobre las acciones españolas de cooperación como un todo en temas de igualdad de género (Cirujano 2005; Perona Larraz 2006; Cirujano y López 2008; Pérez Baldovinos 2008; entre otros) o a una determinada actuación geográfica (Gueddana 2007; Mayeur 2007).

Dicho todo eso, se hace urgente y necesario analizar de qué manera las orientaciones y los cambios de la última década relacionados a la igualdad de género en la cooperación al desarrollo se trasladan a la práctica por medio del financiamiento y puesta en marcha de acciones destinadas a combatir, reducir o prevenir las más variadas formas de violencia contra mujeres y niñas.

¿QUÉ Y CÓMO INVESTIGAR?

La tarea explicitada en el anterior párrafo no es ni mucho menos fácil o pequeña. Dada la ausencia de trabajos con esa misma o similar preocupación, nuestra propuesta, actualmente en desarrollo para la elaboración de una tesis doctoral, puede ser así caracterizada: ceñirse al nivel estatal de dicha política pública; priorizar sus fases iniciales (identificación, formulación y la toma de decisión); y apoyarse en los documentos que contienen las propuestas de las acciones financiadas en el período analizado, mirando así a las proposiciones concretas respecto a enfoques utilizados, alianzas establecidas, tipo de actividades puestas en marcha, etc. Véanse a seguir cada uno de esos tres aspectos.

En primer lugar, restringir el análisis al nivel estatal excluye aquellas acciones llevadas a cabo por otros actores de la llamada cooperación descentralizada, como Comunidades Autónomas, ayuntamientos, diputaciones, universidades, empresas y sindicatos. Esa elección se justifica tanto por motivos de orden metodológico como prácticos. Por un lado, las iniciativas financiadas e impulsadas por unidades nacionales de la administración pública (ministerios, secretarías de estado, institutos y, claro, la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo - AECID) ya representan una cantidad y una variedad significativas, comprendiendo tanto aquellas realizadas directamente con los llamados países receptores de la ayuda (cooperación bilateral directa) o vía Organizaciones No Gubernamentales al Desarrollo (ONGD) que participan de convocatorias públicas (cooperación bilateral descentralizada), como las contribuciones a fondos y organismos internacionales (cooperación multilateral) que hace el Estado español.

Por otro, hay que considerar el hecho de que la mayoría de los recursos destinados a la cooperación al desarrollo proviene de la administración central y que ésta es la principal responsable por la definición de su política. En 2008, el 87,25% del total neta de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) fue aportado por la Administración General del Estado; las Comunidades Autónomas en su conjunto aportaron el 9,76%; las corporaciones locales, el 3,12%; las universidades, el 0,20% (España. DGPOLDE/SECIPI 2009). Según la legislación vigente, es el gobierno central quien define y dirige la política española, por medio de planes directores y anuales. Las Comunidades Autónomas y entidades locales, por su parte, aunque tengan autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en el desarrollo de sus acciones, deben respetar las líneas generales y directrices básicas de los planes propuestos por el gobierno y aprobados por el Congreso de los Diputados. Asimismo, incluir en la investigación las acciones de las 17 Comunidades Autónomas, por ejemplo, supondría la necesidad de tener en consideración los marcos legal e institucional para la cooperación al desarrollo⁴ de cada una, además de obtener y analizar las propuestas de los proyectos y programas de cooperación que hayan desarrollado. Posiblemente, tomar ese camino colocaría en riesgo la viabilidad de este primer acercamiento al tema. Otro argumento a ser valorado es la naturaleza de las actividades desarrolladas por parte de los actores de la cooperación descentralizada, considerada por algunos autores más alejada de las características de una política gubernamental (Gómez Galán y Sanahuja 1999: 23) y con mayores dificultades de coordinación, de mostrarse eficiente y de alejarse de intereses partidistas (Schulz 2010: 3).

En segundo lugar, se considera igualmente importante explicitar qué etapas de la política de cooperación son priorizadas en el examen aquí presentado. Analíticamente, se puede entender cualquier política pública como un proceso que posee diferentes fases, actividades y productos, que generalmente empieza por la identificación de un determinado problema público, su transformación en objeto de atención por parte de las autoridades político-administrativas, seguida de la planificación y la ejecución de actividades con el objetivo de solucionar el problema identificado y termina con la evaluación de los resultados de las acciones emprendidas (Mény y Thoenig 1992; Knoepfel, Larrue et al. 2007). Al no existir trabajos anteriores dedicados al tema de las violencias contra las mujeres en la cooperación al desarrollo de España, ha parecido pertinente que la investigación se concentrara en explorar las llamadas etapas iniciales de esa política pública –identificación, formulación y la toma de decisión, para Mény y Thoenig (1992); emergencia del problema, *agenda-setting* y formulación, para Knoepfel, Larrue et al. (2007)-. Así siendo, se da prioridad a describir y a explicar el apareamiento del tema de la violencia contra las mujeres en la agenda política de la cooperación al desarrollo, la elaboración de soluciones

⁴ El aumento de la actuación en ámbito internacional del nivel descentralizado vino acompañado en los últimos años de la elaboración de leyes, planes y estrategias y de la creación de estructuras e instrumentos de cooperación propios (Pérez Baldovinos 2008: 29).

por parte de sus actores y finalmente la decisión de las autoridades reflejada en las acciones financiadas.

Las siguientes fases de ejecución y evaluación de resultados estarían fuera del escopo de esta propuesta. Dicha opción posee la evidente desventaja de no saber hasta qué punto las observaciones y conclusiones a las cuáles se espera llegar con este estudio reflejarían la situación real de dichas acciones. Seguramente, habrá muchos aspectos que escaparán a un examen que se propone a tratarlas desde la distancia, a través fundamentalmente del análisis documental y de entrevistas con personas que no son ni las llamadas beneficiarias ni necesariamente se vinculan de manera directa a su ejecución. Sin embargo, existe la convicción de que esa misma opción metodológica permitirá producir conocimientos relevantes respecto las prioridades y enfoques de la política de cooperación en relación al tema abordado, algo difícilmente observable en un estudio localizado.

Por fin, hay que decir cuales son las fuentes de análisis prioritarias para el tipo de análisis propuesto. Si bien no deben ser los únicos materiales analizados, los documentos que contienen las propuestas de acciones financiadas en el período y que tocan el tema que nos interesa, conforman la parte más importante del corpus documental, cómo ya se ha dicho. Esos posiblemente sean los que, en su conjunto, mejor permitan identificar cómo unos lineamientos generales y planteamientos teóricos y de planificación se traducen en propuestas para la actuación en la práctica. Vale decir que a partir de 2005 y desde distintas unidades administrativas que se dedican a la cooperación al desarrollo, fueron financiadas centenas, tal vez millares, de iniciativas que se enfrentan a las diferentes formas de violencia contra las mujeres (en el siguiente apartado son abordados los aspectos relacionados a su identificación).

De este modo, teniendo en cuenta la existencia de muchas maneras de acercarse a un corpus documental y las características de extensión y variedad del material recopilado, constituyese de especial importancia la elección del método de análisis. La apuesta de esta propuesta de investigación es por un método que presente gran afinidad con las preocupaciones típicas del análisis de políticas públicas, como pueden ser la implicación de actores políticos diversos, la formación de la agenda pública, la elaboración de soluciones, etc. Interesaba que el método utilizado permitiera considerar y desvelar los diferentes significados y matices que conceptos-clave de la investigación (desarrollo, género, violencia contra las mujeres) podrían asumir en las propuestas de acción de la referida política⁵.

La inspiración para ello viene de una investigación sobre las políticas de igualdad de género en la Unión Europea y en países europeos que en su propuesta metodológica optó por el uso los marcos de interpretación de las políticas públicas (*policy frame analysis*) al depararse con desafíos parecidos a los de la presente propuesta: un número muy grande de documentos con formatos y autores variados y la preocupación por hacer visibles la diversidad de interpretaciones explícitas e implícitas atribuidas a los conceptos-clave y las estrategias adoptadas por la política pública (Bustelo y Lombardo 2006; Verloo y Lombardo 2007)⁶.

⁵ En el contexto de las políticas de desarrollo, Apthorpe (1996) advierte sobre cómo maneras rivales de nombrar y enmarcar un mismo tema (cita el ejemplo de la pobreza definida según supuestos económicos o políticos) definen agendas políticas absolutamente diferentes.

⁶ Se trata del proyecto europeo MAGEEQ (Mainstreaming Gender Equality in Europe), financiado por la Comisión Europea, que comparó los 'marcos interpretativos' políticos de la desigualdad de género entre la Unión Europea y seis países miembros (España, Grecia, Holanda, Austria, Hungría y Eslovenia). Véase también: www.mageeq.net.

El concepto de 'marco' o 'marco de interpretación' es más difundido en la literatura sobre movimientos sociales: al lado de la estructura de oportunidades políticas y las formas de organización o movilización, los "procesos de interpretación, atribución y construcción social que median entre la oportunidad y la acción" destacan como uno de los grupos de factores relevantes para explicar el surgimiento y el desarrollo de los movimientos sociales y revoluciones (McAdam, McCarthy et al. 1999). Los marcos de interpretación aplicados al campo de los movimientos sociales combinarían las perspectivas interaccionista, pues se entiende que esos son "colectiva y continuamente construidos y reconstruidos por actores de los movimientos y sus públicos" e instrumental, en la medida que aporta "paquetes de interpretación" sobre las acciones de los activistas (Polletta y Ho 2006: 190). En el estudio de las políticas públicas, que es el ámbito de interés en este caso, ambas perspectivas son igualmente importantes ya que permiten poner en evidencia tanto el aspecto socialmente construido de tales marcos, las influencias y relaciones entre los actores implicados como verificar continuidades e inconsistencias entre las fases de diagnóstico, formulación y ejecución de las políticas públicas. Considerando todo lo expuesto, tomamos de la citada investigación MAGEEQ la formulación del concepto de marco de interpretación aplicado a las políticas públicas: "es un principio organizacional que transforma la información fragmentaria o incidental en un problema de política pública estructurado y significativo, cuya solución está implícita o explícitamente incluida" (Verloo 2005: 20).

Asimismo, se ha tenido en consideración las recomendaciones metodológicas de Gasper (2003) para el estudio de la ayuda internacional, especialmente el enfoque planteado para el examen del diseño y de la lógica de los proyectos, programas y políticas propios de una política de cooperación al desarrollo. En primer lugar, sugiere analizarlos según su propia lógica, teniendo en cuenta que la mayoría sigue una matriz de formulación casi invariable (con campos como resumen narrativo en forma de una cadena de medios-fines, actividades, objetivo general y objetivos inmediatos o propósitos) correspondiente a una herramienta de planificación y monitoreo que en la cooperación española suele recibir el nombre de Enfoque del Marco Lógico - EML. A seguir, para que el análisis sea completo y no se restrinja a la manera simplificada como las cuestiones muchas veces son abordadas por el enfoque lógico de los proyectos y programas, el autor propone trabajar sobre aspectos que no suelen aparecer en esa matriz, de modo a examinar supuestos teóricos, efectos no deseados, rutas alternativas para atingir los objetivos así como objetivos concurrentes.

En definitiva, se espera que tales opciones y cuidados metodológicos propicien suficientes herramientas para lograr extraer de la lectura y del análisis de esos centenares de documentos (que si bien en su mayoría pueden expresarse bajo un formato parecido derivado de la lógica a que se hace referencia, tienen autorías muy distintas y tratan de temas bastante diversos), unas conclusiones relevantes en el enfrentamiento a las formas de violencias contra las mujeres por parte de la cooperación española al desarrollo respecto a concepciones (¿qué tipo de violencia recibe más atención y recursos?), prioridades (¿en qué regiones/países se trabaja más el tema?), enfoques (¿qué importancia tiene la perspectiva feminista?, por ejemplo), estrategias (¿cuáles actores son más los buscados?), ausencias (¿hay alguna forma de violencia que no aparece en las acciones financiadas?).

LOS DESAFÍOS METODOLÓGICOS

En el camino hacia ese objetivo, sin embargo, la investigación afronta desafíos respecto los cuales parece oportuno reflexionar en esta comunicación. Primeramente, el estudio propuesto halla dificultades relacionadas a algunas de las características propias de la política española de cooperación al desarrollo, como su reconocida dispersión geográfica y la diversidad de actores

estatales y no estatales involucrados en su puesta en marcha. Tales aspectos, en nuestro entendimiento, recomiendan tener una mirada la más amplia posible en relación a países y regiones analizados y a entidades financiadoras o ejecutoras, pues del contrario se podría perder importantes diferencias en relación a los elementos ya citados que se quiere examinar.

Ello nos lleva a un segundo conjunto de dificultades que tienen que ver con el acceso a los documentos de las acciones que se busca analizar. Además de su expresiva cantidad (en un primer acercamiento a listados brutos de las acciones financiadas entre 2005 y 2010, se ha podido identificar alrededor de 500 acciones que con seguridad abordan las distintas formas de violencia contra las mujeres y aproximadamente otras 6.300 que puedan eventualmente comprender actividades relacionadas a ello), estos documentos están dispersos por al menos nueve ministerios, tres institutos y ocho unidades de la AECID, responsables por financiar las correspondientes acciones y, por consiguiente, custodiar sus documentos. Sumado a ello, el reciente cambio en el gobierno nacional y las modificaciones en las estructuras ministeriales impuestas por la nueva administración contribuyen a una mayor dificultad en la identificación del personal responsable por esas acciones y por permitir el acceso a la documentación correspondiente. Como resultado, la investigación se depara con criterios muy diversos respecto al tiempo y forma de respuesta, sin contar la discrecionalidad en los motivos para aprobar o denegar la solicitud y en la manera por la cual se permite realizar la consulta.

Por fin, en un último grupo de desafíos metodológicos están aquellos relacionados a la identificación de las acciones que puedan que aborden el tema investigado pero eso no se hace explícito en los títulos o breves resúmenes que orientan la selección del conjunto estudiado. Ya se dijo anteriormente que a partir del 2005 además de dedicar un sector específico a ello (el Género y Desarrollo), toda la política española de cooperación debe tener como prioridad horizontal la igualdad de género. En ese sentido, no parecía lógico que esta investigación se ocupara solamente de las acciones ubicadas en el referido sector o, como alguna vez ya nos fue sugerido, reducir la investigación a las acciones impulsadas desde el Instituto de la Mujer y/o el Departamento de Género de la AECID. Eso significaría, una vez más, tratar las cuestiones de género de manera compartimentada, algo que justamente se busca superar a partir de 2005. En otras palabras, está claro que propuestas ubicadas en sectores como los de salud (promoción de la salud sexual y reproductiva, por ejemplo), gobernabilidad (reforma del sistema de justicia) o ayuda humanitaria, para citar apenas algunos, posiblemente se deparen con la necesidad de dirigirse al enfrentamiento de las violencias contra las mujeres. Sin embargo, como no es algo que se pueda esperar de manera automática, hace falta identificar cuáles efectivamente abordan el tema aunque no lo tengan como central.

En definitiva, se trata de considerar las violencias contra las mujeres en las acciones de la cooperación al desarrollo de una manera amplia, en toda su complejidad, sea tal problemática central o no en la propuesta ejecutada. Superar esa dificultad de identificación depende, en gran medida, de la colaboración de las personas responsables por los programas de cooperación en las distintas unidades administrativas. Los primeros contactos realizados con esos actores están sirviendo para descartar aquellas acciones (muchas veces repetidas de un año a otro y de un país a otro) cuyo escopo escapa a los intereses de esta investigación, de modo a reducir el corpus documental a ser finalmente consultado.

ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES

A partir de la incorporación del enfoque GED en la cooperación al desarrollo de España, el abordaje que recibe la problemática de las violencias contra las mujeres se ha tornado más

complejo, abarcador, incluyéndose en sus documentos centrales dimensiones y aspectos que antes no eran considerados. Ahora, además, se busca respaldo en instrumentos internacionales y en el pensamiento feminista en la consideración de las causas y posibles formas de actuación respecto a este fenómeno. Asimismo, aún sabemos poco sobre cómo esas orientaciones se han trasladado a las propuestas y se han aplicado en la práctica de esa política.

Para Sen (1998), algunos de los mayores riesgos de la acción de la cooperación al desarrollo en temas de violencia contra las mujeres son considerarla un correlato de la pobreza o el subdesarrollo o percibir la cultura como un factor limitante para la lucha contra la violencia. Al menos inicialmente, la política española de cooperación al desarrollo logra eludirlos al reconocer que todas las formas de violencia de género son inadmisibles y deben ser atacadas y, además, al relacionar ese trabajo con las acciones tomadas internamente por el Estado español contra ese problema en su propio territorio en el mismo periodo. Sin embargo, sin un análisis detallado de qué enfoque adoptan las acciones de cooperación de desarrollo, no se puede saber hasta qué punto una visión determinista y etnocéntrica sobre la relación entre violencia y pobreza/subdesarrollo/cultura es de hecho superada.

Si bien la mayor parte del trabajo está aún por ser realizado (y esperemos que la tesis doctoral en desarrollo de la cual esta comunicación es deudora sirva para contribuir a ello), se puede llamar la atención para algunas ausencias. En primer lugar, ciertas formas de violencia contra las mujeres descritas en la Plataforma de Acción de Beijing no aparecen en las prioridades de los documentos de orientación y planificación analizados, básicamente son algunas relacionadas al ámbito de los derechos sexuales y reproductivos, como la esterilización forzada y el aborto forzado, la utilización coercitiva o forzada de anticonceptivos, el infanticidio de niñas y la determinación prenatal del sexo. Al no ser mencionadas en objetivos o líneas de actuación, se puede entender de ello dos cosas: que la cooperación española al desarrollo no las tiene entre sus prioridades y que la vinculación entre violencia y violación de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres se hace preferentemente con relación a la mutilación genital femenina, ésta sí presente en objetivos y estrategias explícita y repetidamente. Asimismo, tampoco se hace un especial hincapié en el Estado como perpetrador o tolerante con las violencias, aspecto que sí es contemplado en los instrumentos internacionales ya mencionados. Falta ver, por lo tanto, en qué medida esas ausencias y prioridades (y otras más que puedan ser detectadas) también se reflejan en el conjunto de acciones financiadas en el período analizado y, posteriormente, con la ayuda de otros instrumentos metodológicos, buscar explicaciones para ello.

Para finalizar, quedaríamos con el alerta que Jacobson (1993) hace a las agencias de cooperación para que estén atentas y preparadas para el hecho de que sus intervenciones, al incidir en las relaciones de género, pueden significar el recrudecimiento de la violencia hacia las mujeres. Las herramientas para evitar esa situación las dan el enfoque GED y la integración de la perspectiva de género en cada una de las acciones planificadas y ejecutadas. En ese sentido, la lectura de los documentos orientativos y de planificación ya citados lleva a pensar que la política española de cooperación al desarrollo aún necesita realizar la reflexión sobre su propia actuación en ese aspecto, de modo a advertir y evitar posibles efectos no deseados de la cooperación al desarrollo como un todo en la ocurrencia o recrudecimiento de esa violencia. En definitiva, un motivo más para realizar con urgencia y profundidad el análisis aquí presentado.

BIBLIOGRAFÍA

Apthorpe, R. (1996): "Reading development policy and policy analysis: on framing, naming, numbering and coding". *Arguing development policy: frames and discourses*. R. Apthorpe y D. Gasper. Francas. London, Portland: 16-35.

Bustelo, M. y E. Lombardo (2006): "Los 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política". *Revista Española de Ciencia Política*. Nº 14: 117-140.

Cirujano, P. (2005): *La estrategia demorada – género y cooperación internacional en España*. Catarata. Madrid.

Cirujano, P. y I. López (2008): *Igualdad de género en los Objetivos de Desarrollo del Milenio - retos para la Cooperación Española con América Latina*. Fundación Carolina - CeALCI. Madrid.

Cirujano Campano, P. (2006): "Género, desarrollo y cooperación internacional". *Género y desarrollo: el camino hacia la equidad*. M. Carballo de la Riva. Catarata; Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC). Madrid: 55-86.

El-Bushra, J. (2000): "Rethinking gender and development practice for the twenty-first century". *Gender and Development*. Vol. 8. Nº 1: 55-62.

España (1998): *Ley 23/1998, de 8 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. BOE 162, de 8 de julio, de 1998.

España. AECI (sin fecha a): *Actuaciones de la cooperación española en los países prioritarios y de especial atención durante 2003*, Agencia Española de Cooperación al Desarrollo. Madrid.

España. AECI (sin fecha b): *Actuaciones de la SECIPi de 2000 a 2004*. Agencia Española de Cooperación al Desarrollo. Madrid.

España. DGPOLDE/SECIPi (2009): *Seguimiento del PACI 2008*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid.

España. DGPOLDE/SECI (2007a): *Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid.

España. DGPOLDE/SECI (2007b): *Estrategia de Educación de la Cooperación Española*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid.

España. DGPOLDE/SECI (2007c): *Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid.

España. DGPOLDE/SECI (2007d): *Estrategia de Salud de la Cooperación Española*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid.

España. DGPOLDE/SECI (2007e): *Estrategia de "Género en Desarrollo" de la Cooperación Española*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid.

España. MAEC (sin fecha): *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid.

España. SDGPOLDE/SECI (sin fecha): *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid.

España. SECIPI (2000): *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid.

España. SECIPI (2003): *Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la democracia y del Estado de Derecho*. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid.

España. SECIPI (2004): *Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid.

Gasper, D. (2003): *Studying aid: some methods*. Working Paper Series. Institute of Social Studies. The Hague. 382.

Gómez Galán, M. y J. A. Sanahuja (1999): *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Cideal. Madrid.

Gómez Gil, C. (1996): *El comercio de la ayuda al desarrollo: historia y evaluación de los créditos FAD*. Catarata. Madrid.

Gómez Gil, C. (2003): *Oportunidades perdidas: el estado de la Ayuda Oficial al Desarrollo en España*. Bakeaz. Bilbao.

Gueddana, M. (2007): "La cooperación tunecino-española: ¿qué oportunidades para el mañana?". Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década. M. Iglesia-Caruncho. Fundación Carolina; Siglo XXI. Madrid: 535-548.

Jacobson, R. (1993): "Domestic violence as a development issue". Focus on Gender. Vol. 1. Nº 2: 37-39.

Knoepfel, P., C. Larrue, et al. (2007): *Public policy analysis*. The Policy Press. Bristol.

Mayeur, C. (2007): "Nuestros vecinos del Magreb". Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década. M. Iglesia-Caruncho. Fundación Carolina; Siglo XXI. Madrid: 379-393.

McAdam, D., J. D. McCarthy, et al. (1999): "Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales". Movimientos sociales: perspectivas comparadas. D. McAdam, J. D. McCarthy y M. N. Zald. Istmo. Madrid: 21-46.

Mény, Y. y J.-C. Thoenig (1992): *Las políticas públicas*. Ariel. Barcelona.

Murguialday Martínez, C. (2009): "Un encuentro urgente: la cooperación universitaria al desarrollo y el trabajo por la equidad de género". Nuevas líneas de investigación en género y desarrollo. E. Molina y N. San Miguel. Oficina de Acción Solidaria y Cooperación. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid: 387-406.

Pérez Baldovinos, A. (2008): *Los avances para la integración del enfoque de género en la política de desarrollo de la cooperación descentralizada en España, 2005-2007*. Fundación Carolina - CeAICI. Madrid.

Perona Larraz, P. (2006): *Globalización, género y desarrollo: pasado y apuntes para el futuro*. Agencia Española de Cooperación Internacional. Madrid.

Polletta, F. y M. Kai Ho (2006): "Frames and their consequences". The Oxford Handbook of contextual political analysis. R. E. Goodin y C. Tilly. Oxford University Press. Oxford: 187-209.

Rodríguez Manzano, I. (2005): "La promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en la política española de cooperación para el desarrollo. Algunas reflexiones conceptuales". Revista Española de Desarrollo y Cooperación. Vol. 15 (otoño/invierno): 127-141.

Rodríguez Manzano, I. (2006): "Sobre el término género". Género y desarrollo: el camino hacia la equidad. M. Carballo de la Riva. Catarata; Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC). Madrid: 31-54.

San Miguel Abad, N. (2007). "Género y efectividad de la ayuda en la cooperación española: nuevas alianzas en la agenda internacional de desarrollo". Mujeres en un mundo global - movimientos y cooperación. XVI Jornadas de Investigación Interdisciplinaria. M. Gallego Méndez, V. Maqueira D'Ángelo y C. Bernis Carro. Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid. Madrid: pp. 159-196.

Schulz, N.-S. (2010): "Las políticas de desarrollo españolas: obstáculos para el progreso". Policy Brief. 29.

Sen, P. (1998): "Development practice and violence against women". Gender and Development. Vol. 6. Nº 3: 7-16.

Snow, D. A. y R. D. Benford (1988): "Ideology, frame resonance, and participant mobilization". International Social Movement Research. B. Klandermans, H. Kriesi y S. Tarrow. Jai Press. London: 197-217.

Vargas Escobar, M. (2006): "El desarrollo como derecho humano y la equidad de género". Género y desarrollo: el camino hacia la equidad. M. Caballo de la Riva. Catarata, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC). Madrid.

Verloo, M. (2005): "Mainstreaming gender equality in Europe: a critical frame analysis approach." The Greek Review of Social Research. Vol. 117, B: 11-34.

Verloo, M. y E. Lombardo (2007): "Contested gender equality and policy variety in Europe: introducing a critical frame analysis approach". Multiple means of gender equality: a critical frame analysis of gender policies in Europe. M. Verloo. Central European University Press. New York: 21-49.

United Nations (2010): *The World's Women 2010 - trends and statistics*. Department of Economic and Social Affairs, United Nations. New York.

