

La Unión Europea y la construcción de la agenda de género africana en el marco de la Cooperación Internacional al Desarrollo

EU's International Development Cooperation and the construction of the African gender agenda

Carla Morasso¹

Copyright: © 2021

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: octubre de 2021

Revisado: noviembre de 2021

Aceptado: diciembre de 2021

Autora

¹ Docente e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Coordinadora del Programa de Estudios América Latina - África / PRECSUR (UNR). Correo electrónico: carla.morasso@fcpolit.unr.edu.ar
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6376-7407>

Cómo citar:

Morasso, C. (2021). La Unión Europea y la construcción de la agenda de género africana en el marco de la Cooperación Internacional al Desarrollo. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 8(2), 164-176
DOI: [10.21500/23825014.5752](https://doi.org/10.21500/23825014.5752)

 OPEN ACCESS



Resumen

La igualdad de género ocupa actualmente un lugar central en las estrategias de Ayuda Oficial al Desarrollo. Los oferentes de cooperación internacional consideran que disminuir la brecha de género es un factor clave para el desarrollo sostenible. Entre ellos se distingue la Unión Europea, la cual, a partir de su rol de *normative power*, se constituyó como un actor central en el impulso de las agendas de género a través de sus relaciones exteriores. Esto puede observarse en el caso de África, un socio privilegiado europeo donde se han desplegado numerosos programas y proyectos orientados principalmente a disminuir el gap de género y empoderar económicamente a las mujeres. En este contexto, el artículo aborda el rol que ha tenido la cooperación europea en la difusión de valores y prácticas de género en el continente africano, dando cuenta de las principales iniciativas ejecutadas y brindando algunas reflexiones sobre los resultados alcanzados.

Palabras clave: Género – Unión Europea – África – Poder Normativo – Cooperación Internacional al Desarrollo

Abstract

Gender equality currently occupies a central place in the strategies of Official Development Assistance. International cooperation providers considering that reducing the gender gap is a key factor for sustainable development. Among them, the European Union stands out, which, based on its role as normative power, became a central actor in promoting gender agendas through its foreign relations. This can be seen in the case of Africa, a privileged European partner where numerous programs and projects have been deployed, mainly aimed at reducing the gender gap and empowering women economically. In this context, these paper addresses the role that European cooperation has played in the dissemination of gender values and practices in the African continent, giving an account of the main initiatives carried out and providing some reflections on the results achieved.

Keywords: Gender – European Union – Africa – Normative Power – International Development Cooperation.

1. Introducción

La incorporación de la perspectiva de género a las políticas públicas de desarrollo se ha profundizado desde los años ochenta y en particular tras la realización de la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas celebrada en Beijing en 1995. En este marco, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) implementada por los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han desplegado paulatinamente un enfoque transversal de género en sus programas y proyectos.

En línea con lo acordado en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del año 2000 y de los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS) del año 2015, el quinto de los cuales propone lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, tanto los discursos de los oferentes de AOD como los flujos destinados a contribuir a la igualdad de género se han fortalecido. De este modo, es posible observar cómo se triplicó el monto anual de AOD entre 2002 y 2013, pasando de 8 a 28 billones de dólares (OECD, 2015), llegando en el período 2016-2017 a un total anual de 44.8 billones (OECD, 2019).

Entre los miembros del DAC, han sido destacados los programas y proyectos de cooperación internacional al desarrollo de la Unión Europea (UE) alrededor del mundo, en tanto se considera que ha actuado como un *normative power* en la difusión de principios y normas vinculados a la igualdad de género. En este sentido, cabe subrayar que la Comisión Europea (CE) considera que la igualdad de género “is one of our core values and has been enshrined in European law for decades” y prevé que en un futuro cercano el 85% de sus proyectos la promuevan (European Commission, 2020).

Considerando la posición de los países europeos y las instituciones de la UE como los mayores donantes de AOD en África y la trayectoria en la implementación de la transversalidad de género en las políticas comunitarias de la UE es posible plantear dos interrogantes: ¿Cómo se ha expresado el *mainstream* de género en las políticas de cooperación interna-

cional del bloque? y en particular ¿ha promovido la UE la construcción de una agenda de género en el continente africano a partir de sus acciones de ayuda externa?

A los efectos de reflexionar sobre los interrogantes planteados, y con la intención de contribuir a los debates en torno al rol de la Cooperación Internacional al Desarrollo en la promoción de la igualdad de género, el presente trabajo se propone exponer las líneas rectoras del *gender mainstreaming* de las instituciones de la UE que se han cristalizado en las iniciativas de AOD destinadas al continente africano en el marco del “*Africa-EU partnership*” entre la UE y la Unión Africana (UA) entre los años 2010-2020.

En función del objetivo

Para ello, en primer lugar se presenta la metodología aplicada a la investigación. Posteriormente, se presentarán los resultados alcanzados a partir de la caracterización del *mainstream* de género presente en los lineamientos rectores de la cooperación internacional al desarrollo de la UE y de la exposición del vínculo interregional entre la UE y la UA. Asimismo, con la intención de avanzar en la comprensión de los resultados de la AOD brindada por Europa a África en el plano sustantivo, se exponen una serie de conclusiones de evaluaciones institucionales europeas realizadas por expertos en el período analizado. Finalmente, se presentan algunas reflexiones en torno a los alcances de la cooperación europea orientada al logro de la igualdad de género en los países africanos.

2. Metodología

A partir de una aproximación analítica-interpretativa, basada fundamentalmente en la técnica de investigación bibliográfica sobre documentos primarios y fuentes académicas secundarias, el trabajo aborda las iniciativas de europeas de AOD hacia África prestando particular atención a la difusión de las normas sobre igualdad de género a través de la cooperación internacional. En este punto es importante aclarar que este trabajo no procura ser una evaluación de los programas europeos de cooperación internacional en los países africanos ni tampoco un relevamiento pormenorizado de los proyectos

ejecutados, sino que pretende principalmente dar cuenta de la presencia de la cuestión de género en la cooperación internacional que las instituciones de la UE destinan a los países africanos, una temática escasamente estudiada y conocida en América Latina. En este sentido, se subraya que si bien se reconocen las heterogeneidades y diversidades históricas, sociales, culturales, económicas y políticas que presenta África, tanto en términos de regiones como de estados, el trabajo aborda al continente en su conjunto y a partir de la representación de la African Union (AU), cuya agenda de desarrollo incorpora la temática del género entre sus pilares. Del mismo modo, se considera a las instituciones de la UE y no a sus miembros en singular, los cuales desenvuelven políticas nacionales de ayuda externa más allá de las iniciativas comunitarias.

En función de lo indicado, la investigación analiza cualitativamente documentos oficiales públicos que explicitan las estrategias de cooperación internacional al desarrollo de la UE y sus impactos, atendiendo en particular a los lineamientos de transversalización. Asimismo, a partir de la observación de los acuerdos marco entre la UE y la UA y de la exposición de una selección de informes y resúmenes sobre programas y proyectos, el trabajo pretende dar cuenta del modo en el cual la igualdad género es promovida interregionalmente. Además, se analizaron datos cuantitativos brindados por organismos internacionales, en particular la OCDE y la UE, y se recurrió a los aportes de literatura especializada en ayuda externa europea en materia de género para poder relevar los principales alcances y desafíos con relación al desarrollo en África. Cabe señalar que la impronta europea de la bibliografía responde a que el trabajo se enfoca en la descripción del posicionamiento y accionar de la UE como oferente de ayuda externa y su correlación con la agenda global de desarrollo antes que en la perspectiva africana y el lugar de los países africanos como agentes del sistema de cooperación internacional al desarrollo.

3. Resultados

1. La igualdad de género ¿un producto de exportación europeo?

Las políticas de género de la UE tienen una larga tradición de institucionalización. Los estudios que analizan esta trayectoria (Dion, 2011; Lister & Carbone, 2006; Pastor Gonsálbez, Román Martín & Zapata Galindo, 2017; van der Vleuten et. al., 2014) señalan cómo el proceso de integración incorporó la perspectiva de género en sus instituciones desde el Tratado de Lisboa en 1975 y la estrategia de transversalización de género tempranamente en 1995.

De acuerdo con la definición del Grupo de Especialistas en Mainstreaming del CE, la cual ha sido ampliamente referenciada, la transversalización de género es la organización, fortalecimiento, desarrollo y evaluación de procesos políticos, por tanto, la perspectiva de la igualdad de género es incorporada en todas las políticas, en todos los niveles, por los actores normalmente involucrados en el proceso de ejecución de políticas. De esta manera, el enfoque de la transversalización de género junto con el mandato de no discriminación, se convirtieron en principios centrales de la UE (van der Vleuten et. al., 2014).

Como parte de las políticas comunitarias, las acciones en el exterior realizadas en el marco de la AOD brindada por las instituciones de la UE contemplan la transversalización de género:

The New European Consensus on Development (May 2017) also provided with a reinvigorated common approach to promoting gender equality and women's empowerment throughout EU development policy, to be applied by the EU institutions and the EU Member States alike. Anchored to the 2030 Agenda for Sustainable Development, it reaffirmed gender equality and women's empowerment as vital for achieving sustainable development, cutting across the entire 2030 Agenda and Sustainable Development Goals (SDGs), while underlining the necessity to mainstream gender perspectives in all its actions. (European Commission, 2018, p. 3).

Estos lineamientos de la UE se plasmaron en dos documentos centrales:

el “EU Plan of Action on Gender Equality and Women's Empowerment in Development 2010-2015” (PAG) y el “EU Gender Action Plan II. Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020” (PAG II), los cuales proveen “the monitoring and accountability framework against which to measure progress on gender equality and girls' and women's rights and empowerment in developing, enlargement and neighbourhood countries, including in fragile, conflict and emergency situations” (European Commission, 2015a, p. 18).

Pero estos planes, además de ser guías metodológicas para los funcionarios europeos, dan cuenta de la relevancia de la cuestión de género en la proyección externa de la UE. En este sentido, es importante indicar que entre los doce temas centrales de la cooperación internacional europea se encuentra la igualdad de género y como subtemáticas de esta el empoderamiento femenino, el fin de la violencia contra mujeres y niñas y el fin de las prácticas perjudiciales.

En efecto, la UE considera que la cooperación internacional al desarrollo tiene como fin la reducción de la pobreza y el respeto por los derechos humanos y en este marco lograr la igualdad de género es fundamental para lograr el desarrollo. Por ello, desde los años noventa ha jugado un rol fundamental en la promoción internacional del desarrollo y de los derechos de las mujeres a través de su accionar externo. Consecuentemente, la “exportación” de valores y normas vinculados a la igualdad de género se ha enmarcado en la discusión sobre el “Poder Normativo Europeo”.

A partir de la consolidación de la imagen de la UE como el proceso de integración regional más exitoso y sobresaliente del mundo se diseminaron sus valores, principios y normas en relación al desarrollo, a

los derechos humanos y a la democracia, lo cual dio lugar a debates sobre la existencia y eficacia del Poder Normativo Europeo.

Soft norms such as sustainable development, anti-discrimination, as well as good governance are part of this larger catalog of norms the EU established for itself and aims to promote internationally. The argument has been made that the EU promotes these by way of an emulative ‘model’ or example in a number of policy fields ranging from security to development policies. (Beringer, Maier & Thiel, 2019, p. 5).

En materia de igualdad de género, la propia UE se presenta como “líder mundial en igualdad de género” subrayando que “de los veinte países de todo el mundo que van a la cabeza en materia de igualdad de género, catorce son Estados miembros de la UE” (European Commission, 2020c). Así, el bloque se posiciona como un actor global que promueve normas internacionales e incide en las decisiones de otros actores, principalmente estados y regiones, “exportando” sus valores y reglas de comportamiento a partir del establecimiento de la igualdad de género como un componente fundamental y transversal en sus programas de AOD. Tal como subrayan Woodward y van der Vleuten (2014, p. 77) “This ambition to influence gender equality worldwide has been a stock statement in the target documents of the machineries devoted to gender equality since the mid-1990s”, señalando las autoras dos áreas en particular: la transversalización de género y la lucha contra la violencia de género.

La relevancia discursiva y programática que las instituciones de la UE le brindan a la igualdad de género tiene su correlato en los datos estadísticos. De acuerdo al DAC/OCDE, desde el año 2010 el monto comprometido por las instituciones de la UE se incrementó de 1485 millones de dólares a 9224 en 2015 para llegar a 10 689 en 2017.

Consecuentemente, en el año 2017 las instituciones de la UE ocuparon el primer lugar como oferentes de AOD con proyectos significativos orientados a

lograr la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres. En lo que respecta a los instrumentos, los subsidios fueron los principales y en lo que refiere a sectores a los cuales se destinó la ayuda se destacan fundamentalmente los servicios e infraestructuras sociales con el 60,55%, seguidos por los vinculados a la producción que representaron el 18,19% y las acciones de ayuda humanitaria con el 6,67% (Organization for Economic Co-operation and Development OECD, 2020a).

Asimismo, teniendo en cuenta que el empoderamiento económico femenino es para la CE un pilar en su estrategia orientada a alcanzar la igualdad de género en el marco de los ODS, entre sus logros destaca que del total de sus proyectos de AOD, la proporción de aquellos que tuvieron como meta principal o contribuyeron significativamente¹ a promover este objetivo aumentó del 51,6% en 2015, al 58,8% en 2016, y al 65,9% en 2017 (European Commission, 2020b).

Cabe también indicar que del total de los programas y proyectos que tuvieron como objetivo principal o significativo contribuir al logro de la igualdad de género, el 38% estuvo localizado en la región subsahariana, posicionando al continente como primer destino de las AOD europea en materia de género (European Commission, 2015b, p. 36).

En su informe sobre la ejecución de las acciones externas de 2018, la CE (2019) señala que se sostuvieron proyectos para la generación de empleo, protección de refugiadas y apoyo a mujeres y niñas en regiones en conflicto, subrayando el programa “*Stability and Peace (IcSP)*”, que promueve el rol de la mujer en los esfuerzos por la paz, y la “*EU-UN Spotlight Initiative to eliminate gender-based violence*”, a la cual se le proporcionó un presupuesto de 500 millones de euros para el período 2017-2019.

¹ De acuerdo a la nomenclatura del CAD en materia de género, los proyectos/programas pueden clasificarse en “principales” (*principal*), cuando la igualdad de género es el objetivo principal; “significativos” (*significant*), cuando la igualdad de género es un objetivo importante pero no la principal razón de ser la iniciativa; y “sin direccionamiento” (*not targeted*), cuando la iniciativa no tiene objetivos vinculados a la igualdad de género o sus objetivos son contrarios a ella.

La vasta trayectoria de la UE en la programación e implementación de la transversalización de género en sus propias instituciones y su expresión en los planes de vinculación externa, han posicionado al bloque como un actor global con capacidad de difundir valores, información y buenas prácticas a nivel internacional. Considerando esta situación y en vistas de los vínculos especiales que ha mantenido con África a partir del dominio colonial, en el próximo apartado observaremos el lugar que se le ha dado a la temática del género en la AOD con este continente.

2. El lugar de la igualdad de género en la ayuda europea hacia África

Europa ha mantenido relaciones cercanas y especiales con África históricamente. Por motivos económicos, geopolíticos y culturales las vinculaciones entre ambas regiones presentan una particular densidad.² Actualmente, la UE es el mayor inversor y socio comercial del continente y el principal oferente de AOD y de asistencia humanitaria en África computando en conjunto la ayuda de los países del bloque y las instituciones de la UE.

De acuerdo con Barbarinde (2019, p. 120), “the evidence suggests that Official Development Assistance (ODA), and not FDI, remains the main source of capital injection into the continent. More importantly, the EU has consistently accounted for at least half of the total ODA in Africa to date”. En efecto, en el período 2010-2017 el continente fue el destino del 42% de la AOD de las instituciones de la UE. Para el año 2017, en tanto, los datos indican que los desembolsos europeos significaron el 13% de la AOD recibida, quedando en segundo lugar luego de Estados Unidos en el *top ten* de los oferentes (OECD, 2019b). Los lineamientos que orientan los flujos de ayuda externa se enmarcan en el vínculo interregional que mantienen desde comienzos de siglo XXI la UE y la UA, entendiéndose que el mismo responde al tipo de interregionalismo puro, es decir, al diálogo de grupo a grupo encabezado por dos organizaciones regionales claramente identificables (Hänggi, et. al., 2006).

² Para una aproximación a los vínculos históricos UE-África ver Barbarinde (2019), Lechini (1989), y Mangala (2013).

Desde comienzos del siglo, el diálogo político entre la Unión Europea y África se enmarca en la “*Africa-EU partnership*”, establecida en la primer reunión entre la Unión Africana y la Unión Europea que tuvo lugar en El Cairo en el año 2000³ y es guiada desde 2007 por la “Estrategia Conjunta África-UE” (JAES, por sus siglas en inglés) adoptada en la Cumbre UE-UA realizada en Lisboa (European Commission, 2007).⁴

A nivel general, en los documentos surgidos de las cumbres y reuniones interregionales,⁵ que son los rectores de las temáticas de AOD de las instituciones europeas para África, observamos que la equidad de género aparece en reiterados puntos. En el JAES, la igualdad de género se señala como un valor compartido y se puntualiza:

Africa and the EU will also strengthen the inter-institutional fabric of their administrations to mainstream gender equality in all strategies, policies, programmes and actions. They will address the entire range of women's rights and strengthen their efforts to eliminate illiteracy and to ensure equal access of girls to education, to fight the feminisation of poverty, to promote women in decision-making positions and peace processes, and fight sexual and gender based violence against women and early forced marriage, and work towards the abandonment of female genital mutilation and cutting 15 (FGM/C) and other harmful traditional practices, as set out in the Beijing Platform for Action

³ La igualdad de género se encuentra presente en los documentos marcos entre Europa y África desde mediados de los ochenta. Un análisis de los mismos puede encontrarse en Debusscher 2013 y 2014a.

⁴ Cabe señalar, que en 2020 la UE está trabajando en una nueva estrategia que reemplazará a la JAES con el objetivo de actualizarla. Los cinco nuevos pilares asociativos serán en torno a: transición y el acceso de energías verdes, transformación digital, crecimiento sustentable y creación de empleos, paz, seguridad y gobernanza y migraciones y movilidad. Para más información: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_375 [Consultado el 26/03/2020].

⁵ En el caso de la UE-UA, los diálogos regionales tienen lugar a través de las cumbres de jefes de Estado y gobierno, reuniones ministeriales y reuniones de comisión.

and the AU Solemn Declaration on Gender Equality. (European Commission, 2006, p. 14) Sin embargo, tal como señala Dion (2011), en el “*Joint Action Plan*” de la JAES, la equidad de género se encuentra transversalizada, sin ser parte de acciones o de programas específicos, lo cual ha llevado a diversas críticas. En la misma línea, los recientes programas de la CE incorporan en sus líneas rectoras el género. Entre ellos se pueden señalar: *Pan-African Programme*; *African Peace Facility*; *European Union Emergency Trust Fund*; *Africa Investment Platform*; y *EU-Africa Infrastructure Trust Fund*. (European Commission, 2020d).

En paralelo al *mainstreaming* de género en los programas señalados, y en función de lo dispuesto por el PAG II, la UE implementa actividades específicas orientadas al desarrollo de capacidades en países del Sur, al apoyo de organizaciones de mujeres y a la diseminación de información a través de documentos de buenas prácticas y guías de acción. Tal es el caso del *Social Impact Fund for Africa*, que se espera que fomente la creación de aproximadamente 220 mil puestos de trabajo y mejore el acceso a la educación a través de la tecnología digital. Por otra parte, con el propósito de sumar inversiones adicionales para empoderar económicamente a las mujeres, la UE dispuso el *Women's Financial Inclusion Facility*, un instrumento que cuenta con 10 millones de euros destinados a África Subsahariana. Otro de los programas es *SWITCH Africa Green*, que se propone empoderar a las mujeres en proyectos que promueven el emprendimiento sustentable en agronegocios, procesamiento de alimento y empaquetamiento, entre otros (European Commission, 2020e).

Teniendo en cuenta que las mujeres son agentes económicos activos en el continente más que en cualquier otra parte del mundo, el enfoque abocado a mejorar la inserción económica femenina. De acuerdo con *Africa Gender Equality Index* (AFDB, 2015), las mujeres llevan adelante la mayoría de las actividades agrícolas, poseen un tercio de las empresas y en algunos países ocupan el 70% de los empleos.

En lo que refiere a la meta de finalizar la violencia contra las mujeres y niñas, en el marco de *Spotli-*

ght Initiative, llevada adelante junto con ONU para eliminar la violencia sexual y basada en el género, incluida las prácticas dañinas y dolorosas, la UE coopera en Liberia, Liberia, Malawi, Mali, Mozambique, Niger, Nigeria, Uganda y Zimbabwe y también junto a la UA para brindar escala regional a la lucha contra la mutilación genital femenina y el casamiento infantil (European Commission, 2020f).

Considerando que género y energía sustentable son para la UE dos factores claves para alcanzar el desarrollo y el crecimiento económico, la CE puso en marcha el programa *Women and Sustainable Energy in Developing Countries*. El mismo apoya, con dieciocho millones de euros, tres proyectos ejecutados por ONG en once países africanos: “Women Increasing Sustainable Energy Access and Use”, “Breaking the barriers: Promoting women entrepreneurship in sustainable energy value chains through innovative approaches” y “Economic and Social Development of Women through Renewable Energy in the Sahel” (European Commission, 2018).

Asimismo, la CE ha contribuido a financiar diversas actividades de organizaciones no gubernamentales africanas que contribuyeron a generar información sobre las problemáticas de la mujer en el continente. Un ejemplo de esto es el estudio “*The State of African Women Report*” elaborado por la organización civil IPPF África en 2018.

A futuro, en un escenario donde la pandemia de covid-19 habrá profundizado las brechas de pobreza y la desigualdad de género, la nueva estrategia global con África del año 2020 prevé una continuidad en los lineamientos de acción de la AOD con foco en el empoderamiento económico y político de las mujeres y en la lucha contra la violencia que sufren:

La UE debe respaldar iniciativas concretas destinadas a reforzar las organizaciones de la sociedad civil y prestar apoyo a los defensores de los derechos humanos, poner fin a la impunidad, garantizar una reparación para las víctimas y fomentar la reconciliación. Se llevarán a cabo iniciativas para las mujeres y la juventud (incluida la infancia) y

en las que se garantice su participación, con miras a respaldar su empoderamiento económico, garantizar su participación activa en los procesos de adopción de decisiones en la vida cívica y política, promover la salud y los derechos sexuales y reproductivos y prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, incluida la violencia sexual relacionada con conflictos y la violencia de género (European Commission, 2020g, p. 13).

En este punto, es importante señalar que en el marco del diálogo birregional, la AOD de la UE se alinea con las prioridades de la UA, donde la igualdad de género y la lucha contra la violencia contra las mujeres ocupa desde fines de los noventa su propio lugar en la agenda regional. Entre los principios declarativos del acta constitutiva de la UA en el 2000 se incorporó la igualdad de género y en el año 2003, 49 jefes de estado y gobierno firmaron el “Protocolo de Maputo”,⁶ el cual es adicional a la Carta Africana de Derechos Humanos y tiene como propósito garantizar los derechos y la igualdad a las mujeres.

En esa ruta también debe considerarse la “Agenda 2063” de la UA, que plasma la visión del “Renacimiento Africano” y propone un plan de transformación estructural para el desarrollo inclusivo y sustentable, entre cuyos pilares se encuentra la igualdad de género. Asimismo, debe atenderse a otro hito: la “*AU Strategy for Gender Equality & Women's Empowerment 2018-2028*”. La misma fue diseñada en el marco de la Agenda 2063 y plantea cuatro pilares centrales: maximizar oportunidades, resultados y dividendos e-tech; dignidad, seguridad y resiliencia; leyes efectivas, políticas e instituciones; liderazgo, voz y visibilidad.

De este modo, se indica que la igualdad de género es parte del accionar institucional de la UA y es posible señalar que ha tenido un fuerte impulso europeo en el marco del diálogo entre la UE y la UA. Vale aquí

⁶ De los 55 países del continente, a la fecha el protocolo fue firmado por 49 y ratificado por 40. Los países que no firmaron son: Botswana, Cabo Verde, Egipto, Malawi, Marruecos, Mauritania (African Union, 2020b).

retomar a Woodward y van der Vleuten cuando afirman que la igualdad de género es un condición que la UE requiere a sus socios externos para entablar vínculos económicos y políticos y que “the EU action plans, roadmaps and strategies for gender equality further demonstrate that it sees gender equality as a product for export” (2014, p. 69).

No solo el *mainstreaming* de género en la AOD financiada y ejecutada por la UE “exporta” la visión, valores y buenas prácticas hacia África, sino que también lo hacen los proyectos específicos que bajo el rótulo de “promoting gender equality beyond the EU”. De allí, que van der Vleuten, A. y van Eerdewijk (2014) subrayan que la promoción del interregionalismo es una parte constitutiva del rol de la UE como *normative power*, en particular cuando el vínculo es asimétrico y la organización regional más fuerte influye en las decisiones y políticas de su contraparte.

Esta asimetría en el vínculo interregional, venida del poder epistémico, ideológico, técnico y financiero que la UE detenta, se materializa particularmente en la AOD. Desde los inicios del sistema de cooperación internacional al desarrollo, la ayuda externa ha sido desplegada por actores, tanto estados como organismos internacionales, a partir de la generación de una institucionalidad que origina y difunde valores, prácticas y simbolismos particularmente de los países desarrollados a las regiones en desarrollo en respuesta, de acuerdo con Montúfar (2004) a tres factores centrales que se vinculan entre sí: los intereses y el poder del donante; las organizaciones internacionales; y las ideas. Siguiendo esta lógica, la difusión de valores y normas vinculados a la igualdad de género propios de la UE se plasman en la AOD destinada a África, procurando incidir de esta manera en la construcción de la agenda de género regional, tanto a nivel discursivo como en los enfoques a adoptar y en la formulación de los resultados esperados.

3. Algunos aspectos críticos en el camino de la cooperación

Los datos del incremento de la ayuda externa del CAD que tienen como propósito principal o significativo la igualdad de género es un hecho alentador

y, como se ha indicado en los apartados previos en este capítulo, la UE ha sido un actor destacado en este marco. Sin embargo, hay que tener en cuenta que aún hay debilidades y obstáculos en la promoción de la igualdad de género a través de la cooperación internacional al desarrollo.

Uno de los puntos que señala la misma OECD (2020c) es que no hay una meta consensuada sobre qué porcentaje de la ODA debe orientarse a la igualdad de género, y que a pesar de que ciertos donantes han aumentado este porcentaje en los últimos años, en términos generales solo el 4% de la AOD bilateral tiene como objetivo principal lograr la igualdad de género, mientras que sólo el 34% de la ayuda bilateral es clasificada como significativa. Por otra parte, también debe considerarse que estas cifras provienen de las iniciativas en donde los oferentes indican que se vinculan con la temática de género, mientras que nada se sabe sobre aquellos programas y proyectos que no son relevados.

En este contexto de la AOD global, las acciones de la UE también presentan puntos que deben ser atendidos. De acuerdo a la evaluación realizada por la CE (European Commission, 2015b) sobre el primer PAG 2010-2015, el bloque no habría cumplido con el fuerte compromiso institucional de sostener la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, tal como se había establecido en las políticas generales de cooperación al desarrollo, del propio PAG y de los ODM.

En tal sentido, en el informe se expresa que no se pusieron completamente a disposición la arquitectura necesaria y los incentivos suficientes para alcanzar estos objetivos y que se observaban debilidades tanto a nivel organización, como por ejemplo un escaso conocimiento del tema entre los funcionarios, como en las rendiciones internas en lo referente a implementación y monitoreo de resultados.

Asimismo, en el informe se indica que si bien se incrementaron significativamente los fondos destinados a lograr la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer y que se alcanzaron importantes avances en materia de género en ciertos

contextos y programas: “There are also significant questions about the quality of GEWE contributions, as gender analysis is rarely used to inform strategy and programming, and gender-sensitive indicators are not adequately integrated into programme/project results frameworks” (European Commission, 2015b, p. 7).

Considerando los resultados de esta evaluación, la CE redobló los esfuerzos y en la evaluación de medio término del PAG II (European Commission, 2018a) se exhibieron mejoras en el compromiso institucional de la UE. El informe subraya el refuerzo financiero complementario a diez delegaciones europeas seleccionadas para que lleven adelante acciones específicas de género (entre ellas 6 africanas Botswana, Burkina Faso, Djibouti, Gambia, Santo Tomé y Príncipe y Tanzania) y la puesta en marcha del *EU Spotlight Initiative*. Esta evaluación institucional da cuenta de avances en relación al período anterior, pero también indica aspectos en los que se debe continuar trabajando.

Knowing that gender equality is a prerequisite for sustainable development, it is welcomed that the EU has stepped up its gender commitment. However, progress is slow and the share of projects with gender as a principal objective is at low levels. (Rosen, 2018, p. 344).

Junto a las revisiones de los organismos oficiales también deben considerarse otras perspectivas que evalúan el accionar europeo en el exterior y en particular en las iniciativas hacia África. En esta línea, podemos encontrar algunas críticas que señalan que la UE se ha ocupado en África de aspectos más vinculados al fortalecimiento de la mujer en la economía que a la violencia de género, en tanto se consideró que las soluciones para las inequidades de género devienen del crecimiento económico y la reducción de la pobreza (van der Vleuten, et al., 2014).

Por otra parte, al examinar el rol del género en la cooperación europea con el continente africano, Debusscher (2013) reflexiona sobre la representación de la mujer como víctima y la ausencia del va-

rón en los diagnósticos y programaciones, así como también la falta de cuestionamiento a la relación de género jerárquica predominante. A conclusiones similares arriban Cascone y Knoll al examinar el desarrollo del *EU Emergency Trust Fund (EUTF) for Africa*:

The prevailing assumption under which women are perceived as vulnerable beneficiaries, while also being the main actors of gender strategies without evidence of gender-sensitive analysis of the longer-term implications, is a problem. It risks perpetuating gender stereotypes of women as victims, while ignoring other vulnerable groups' needs. Projects thus ideally need to be based on comprehensive gender analyses and vulnerability assessments. (Cascone & Knoll, 2018, p. 29).

Desde una perspectiva más amplia sobre la AOD, también es posible señalar cuestiones que deben ser reexaminadas en torno al rol del *normative power* europeo en la generación de normas y valores de exportación. En primer lugar, considerando que se parte del supuesto eurocéntrico de que la UE promueve en sus vínculos exteriores “buenas” normas y prácticas que representan “el desarrollo”, lo cual replica la mirada paternalista que desestima los saberes y modos de vida del Sur, que tan perjudicial ha sido a la cooperación internacional al desarrollo.

En muchos países, los principios europeos no son compartidos, y el accionar de la UE como portador de la modernidad y la moralidad universal suelen ser un obstáculo importante para la tan mentada idea de “*promoting gender equality beyond the EU*”. Las configuraciones societales africanas, las creencias culturales y hasta el vínculo entre religión y Estado presentan grandes diferencias con la tradición europea, con lo cual no es posible pensar en una traspolación directa de saberes y prácticas societales y burocráticas. Como ejemplo retomamos a Babarinde (2019) cuando analiza el caso de ciertos gobiernos africanos, como Nigeria, Uganda y Zimbabwe, los cuales han resistido o rechazado la inclusión de los derechos del colectivo LGTBI (lesbianas, gays, transgénero, bisexuales e intersexuales) como parte

de los derechos humanos o incluso aún mantienen legislación que criminaliza a estos ciudadanos.

En la misma línea de reflexión crítica sobre la AOD, si se considera que la UE y sus miembros individualmente son los mayores donantes de ayuda externa en África, se debe tener en cuenta el poder blando que ejercen las instituciones europeas para que los gobiernos y actores de la sociedad civil africanos se adapten y compartan los principios y prácticas impulsados por Europa so pena de dejar de recibir financiamiento o, en un *linkage* de temas, no obtener, por ejemplo acceso al mercado de la UE. Tal como afirma Sogge, entre las normas no escritas de la AOD encontramos que la misma es proporcionada discrecionalmente por el donante, que es este el que elige y define los temas prioritarios en última instancia como así los procedimientos y los medios y que “los donantes tienen derecho a boicotear a los estados considerados indeseables” (2009, p. 15).

En consecuencia, se debe estar atento a que, a pesar de una década de nuevos consensos sobre la agenda de la ayuda, el poder coercitivo donante-receptor continúa vigente tanto como la lógica de la zanahoria y el garrote, y que a pesar de las buenas intenciones y extendidos compromisos morales universales, la UE no escapa por completo a estas dinámicas imperantes que son funcionales a los intereses económicos, políticos y geopolíticos de los grandes oferentes de ayuda internacional.

4. Consideraciones finales

La igualdad de género es una temática que se ha posicionado como transversal en la agenda de la eficacia y la eficiencia de la ayuda en los últimos años. Los países del DAC y entre ellos la UE, han promovido la transversalidad de género en la planificación y ejecución de sus acciones de AOD alrededor del mundo. El continente africano, en tanto, siendo el principal receptor de ayuda del mundo y en particular de la UE y sus estados miembros, ha recibido importantes porcentajes de ayuda europea con el propósito de alcanzar la igualdad de género en el marco de los ODM y los ODS.

Considerando dicha situación, el presente trabajo se propuso analizar la presencia de la proble-

mática de la igualdad de género en las políticas de cooperación internacional al desarrollo de la UE y observar cómo la misma se ha materializado en las políticas de ayuda desplegadas en África.

El recorrido realizado a través de los tratados y declaraciones da cuenta de la relevancia de la igualdad de género entre los principios de la UE, en tanto la fuerte presencia en programas específicos y en acuerdos con terceros países evidencian un contenido significativo que posiciona a Europa en un rol de *normative power*. En este sentido, si bien la transversalidad de género en la política de cooperación al desarrollo europea puede no haber alcanzado aún los resultados transformadores que se esperaban, el *mainstreaming* ha jugado un rol importante en la promoción de la igualdad de género entre sus socios, entre ellos África.

En el continente africano no solo se despliegan programas marco que responden a las líneas estratégicas trazadas en el JAES y que son planificados y ejecutados cumpliendo con el principio de transversalidad, sino que además a partir de 2010 se han puesto en marcha proyectos específicos orientados a disminuir la brecha de género y la violencia contra las mujeres en el continente.

Asimismo, podemos señalar que la UE ha ejercido una influencia notable en la definición tanto de las problemáticas de género como de sus posibles respuestas en África, a través de la promoción de conocimientos y procedimientos que son expresados en numerosos análisis e informes elaborados a partir de las fortalezas que tienen sus recursos humanos, tecnológicos y financieros. En función de los documentos y datos analizados es posible afirmar que la UE ha incidido en la generación de la agenda africana de género en la última década a través de mecanismos de promoción de valores y conocimientos que han moldeado expectativas y prácticas en África en línea con lo consensuado internacionalmente en pos del logro de los ODS.

Más allá de lo expuesto, no hay que perder de vista que si bien la difusión de los valores y normas europeos a través de la AOD ha sido sistemática, los

países receptores también juegan un rol esencial al momento de aceptar, adoptar e internalizar los principios europeos que son exhibidos como universales y contemporáneos. Es decir, se precisa una visión compartida entre los actores que es posible encontrarla entre la UA y la UE como grandes organismos regionales, pero que es mucho más difusa, y hasta en cierto punto inexistente, en el vínculo entre Europa y algunos países africanos y entre Estados europeos y sus contrapartes de África.

Asimismo, se debe tener en cuenta que en este artículo consideramos particularmente la relación interregional entre la UE y la UA y la forma en que la igualdad de género se plasma en el plano institucional, pero que la creación y difusión de valores y prácticas también tiene lugar a través de organismos internacionales, gobiernos nacionales y subnacionales y de actores transnacionales no gubernamentales, tales como los movimientos sociales y las ONG, es decir, en un juego multinivel con múltiples actores.

Finalmente, es necesario subrayar que en este trabajo la perspectiva africana sobre la cooperación europea recibida no ha sido abordada en profundidad, un aspecto fundamental para la comprensión de la problemática de la AOD y de sus impactos en cada actor en particular, así como tampoco fue contemplada la vinculación entre las diferentes dimensiones del desarrollo –comercio e inversiones, migración, cambio climático, entre otras– y la cuestión de género. Por tanto, quedan abiertas múltiples avenidas de investigación planteadas para futuros trabajos que permitirán una mejor comprensión del rol de la cooperación internacional en el desarrollo africano.

Referencias

- African Development Bank –AFDB– (2015). *Africa Gender Equality Index 2015*. https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African_Gender_Equality_Index_2015-EN.pdf [Consultado el 14/02/2020]
- African Union AU. (2000). Constitutive Act of the African Union. https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf [Consultado el 04/02/2020]
- African Union AU. (2020a). AU Strategy for Gender Equality & Women's Empowerment 2018-2028. https://au.int/sites/default/files/documents/36817-doc-52569_au_report_eng_print.pdf [Consultado el 20/02/2020]
- African Union AU. (2020b). *List of countries which have signed, ratified/acceded to the Protocol to the African Charter on Human and Peoples Rights on the Rights of Women in Africa*. <https://au.int/en/treaties/protocol-african-charter-human-and-peoples-rights-rights-women-africa> [Consultado el 28/03/2020]
- Babarinde, O. (2019). New Directions in EU-Africa Development Initiatives. En S. L. Beringer, S. Maier, & M. Thiel (eds.), *EU Development Policies. Between Norms and Geopolitics* (111-134). Palgrave Macmillan.
- Beringer, S., Maier, S. & Thiel, M. (eds.). (2019). *EU Development Policies. Between Norms and Geopolitics*. Palgrave Macmillan.
- Cascone, N. & Knoll, A. (2018). *Promoting gender in the EU external response to migration: The case of the Trust Fund for Africa*. <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM-DP233-October-2018-Promoting-gender-in-the-EU-external-response-to-Migration-Trust-Fund-for-Africa-1.pdf> [Consultado el 31/01/2020].
- Debusscher, P. (2013). Gender equality in European Union development policy: ¿incorporating women's voices or confirming hierarchies? *Afrika Focus*, 26(2), 31-45.

- Debusscher, P. (2014). Gender Mainstreaming in EU Development Policy towards Southern Africa and South America. En, A. van Eerdewijk, A. van der Vleuten, C. Band. (eds.), *Gender Equality Norms in Regional Governance Transnational Dynamics in Europe, South America and Southern Africa* (pp.93-117). London: Palgrave Macmillan
- Dion, V. (2011). *Gender Equality and Development Cooperation in the European Union*. <https://www.karat.org/wp-content/uploads/2012/02/Brief-on-EU-and-Gender-Equality.pdf> [Consultado el 29/01/2020].
- European Commission EC.CE (2020a). *International Cooperation and Development. Topics*. https://ec.europa.eu/international-partnerships/our-work/topics_en [Consultado el 06/02/2020].
- European Commission EC.CE (2020b). *International Cooperation and Development. Gender Equality*. https://ec.europa.eu/international-partnerships/sdg/gender-equality_en [Consultado el 19/03/2020]
- European Commission EC.CE (2020c). “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Unión de la igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025”. Bruselas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&from=EN> [Consultado el 25/03/2020]
- European Commission EC.CE (2020e). *International Cooperation and Development. Empowering women and girls*. https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/empowering-women-and-girls_en [Consultado el 26/03/2020]
- European Commission EC.CE (2020f). *International Cooperation and Development. Ending violence against women and girls*. https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/ending-violence-against-women-and-girls_en [Consultado el 26/03/2020]
- European Commission EC.E (2020d). *International Cooperation and Development, Africa-EU cooperation*. https://ec.europa.eu/international-partnerships/africa-eu-cooperation_en [Consultado el 26/03/2020]
- European Commission EC. (2007). *The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy*. https://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf [Consultado el 21/01/2020]
- European Commission EC. (2015a). *Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020*, SWD (2015). https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf [Consultado el 10/02/2020]
- European Commission EC. (2015b). *Gender Equality and Women's Empowerment in Partner Countries*. http://www.oecd.org/derec/ec/Evaluation-cooperation-ec-gender-en.pdf?utm_source=%20EVALNEWSMAY2016&utm_medium=email&utm_content=ECgenderequality&utm_campaign=EVALNEWS [Consultado el 21/01/2020]
- European Commission EC. (2018). *EU Gender Action Plan II. Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020*. https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/eu-gap-2017_en.pdf [Consultado el 20/01/2020]
- Hänggi, H., Roloff, R., & Rüländ, J. (2006). *Interregionalism and international relations*. Routledge, London, New York.
- International Planned Parenthood Federation Africa Region—IPPF. (2018). *The State of African Women Report, Nairobi*. <https://www.ippfar.org/resource/state-african-women-report>
- Lechini, G. (1989). *Así es África. Su inserción en el mundo. Sus relaciones con Argentina*. Buenos Aires: Editorial Fraterna.
- Lister, M. & Carbone, M. (2006). *New Pathways in International Development Gender and Civil Society in EU Policy*. Ashgate.
- Mangala, J. (2013). *Africa and the EU: A Strategic Partnership*. New York: Palgrave Macmillan.
- Montúfar, C. (2004). Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo. En, Gómez. (comp.) *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, Contrahegemonía, Perspectivas* (pp.245-258), CLACSO.

- Organization for Economic Co-operation and Development OECD. (2015). *From commitment to actions: Financing gender equality and women's rights in the implementation of the Sustainable Development Goals*. <https://www.oecd.org/dac/gender-development/From%20commitment%20to%20action%20FINAL.pdf> [Consultado el 22/03/2020]
- Organization for Economic Co-operation and Development OECD. (2019a) *Development finance for gender equality and women's empowerment: A snapshot*. <https://www.oecd.org/development/gender-development/Development-finance-for-gender-equality-2021.pdf> [Consultado el 20/01/2020]
- Organization for Economic Co-operation and Development OECD. (2019b). *Development Aid at a Glance. Statistics by región*. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/Africa-Development-Aid-at-a-Glance-2019.pdf>
- Organization for Economic Co-operation and Development OECD. (2020a). Gender-related aid data at a glance. <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/gender-related-aid-data.htm> [Consultado el 20/01/2020].
- Organization for Economic Co-operation and Development OECD. (2020b). *Aid data at a glance*. https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no?&:showVizHome=no#1 [Consultado el 23/03/2020].
- Organization for Economic Co-operation and Development OECD. (2020c). *Putting Finance to Work for Gender Equality and Women's Empowerment: The Way Forward*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/fofa4d91-en.pdf?expires=1585404421&id=id&accname=guest&checksum=DEDD-8B32AD36EF18C5349B6238ADF169> [Consultado el 28/03/2020].
- Pastor, I., Román, L. y Zapata, M. (2017). *Políticas de Igualdad de Género e Integración en Europa y América Latina*. Thomson Reuters-Aranzi.
- Rosen, A. (2018). Europe Union The modernisation of European development cooperation: leaving no one behind? In (Reality of Aid 2018 Report eds.). *The Changing Faces of Development Aid and Cooperation: Encouraging Global Justice or Buttressing Inequalities?* (341-348), Ibon International.
- Van der Vleuten, A., van Eerdewijk, A. & Roggeband, C. (2014). *Gender Equality Norms in Regional Governance Transnational Dynamics in Europe, South America and Southern Africa*. London: Palgrave Macmillan.
- Woodward, A. & van der Vleuten, A. (2014). EU and the Export of Gender Equality Norms: Myth and Facts. En A. van Eerdewijk, A. van der Vleuten, C. Band. (eds.), *Gender Equality Norms in Regional Governance Transnational Dynamics in Europe, South America and Southern Africa* (pp.67-93). London: Palgrave Macmillan

Sitios web consultados

- The Africa-EU Partnership: <https://www.africa-eu-partnership.org/>
- EU Aid Explorer: <https://euidexplorer.ec.europa.eu/>
- African Union. Agenda 2063: <https://au.int/agenda2063>
- OCDE Development finance data: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/>