

2024/1

cei *pa*  
*z*

# INFORME

## POLÍTICA EXTERIOR Y DE COOPERACIÓN FEMINISTA: CONCEPTOS Y ENFOQUES

MANUELA MESA

CEIPAZ, (Centro de Educación e Investigación para la Paz) fue creado en 2007 en el ámbito de la investigación y los estudios de paz y el desarrollo. Estudia y divulga desde una perspectiva multidisciplinar la relación entre conflictos, desarrollo y educación desde un enfoque de género y feminista. Analiza las principales tendencias en el sistema internacional, las raíces de los conflictos armados y las principales propuestas para su resolución pacífica. Promueve la investigación y el análisis, la formación y la transferencia del conocimiento.

Colección Informes CEIPAZ nº1

Autora: Manuela Mesa

Título: Política Exterior y de Cooperación Feminista: conceptos y enfoques

Editado por CEIPAZ

Lugar: Madrid

Disponible en: <https://ceipaz.org/publicaciones/informes/>

Diciembre 2024

ISSN: (pendiente)

Contacto: [mmesa@ceipaz.org](mailto:mmesa@ceipaz.org)



Política Exterior y de Cooperación Feminista:  
conceptos y enfoques © 2024 by Manuela Mesa  
is licensed under CC BY-NC-SA 4.0

Esta publicación está sujeta a una licencia de Creative Commons. Se permite la reproducción total o parcial, la distribución y la comunicación pública de la obra, siempre que no sea con fines comerciales, y siempre que se reconozca la autoría de la obra original. No se permite la creación de obras derivadas.

# ÍNDICE

- Introducción..... 3
- Rasgos de la Política Exterior Feminista.....5
- ¿Cómo se define la Política Exterior Feminista? .....7
- Los antecedentes de la Política Exterior Feminista.....13
- Las aportaciones de la teoría feminista de las Relaciones Internacionales ..... 18
- La política de cooperación al desarrollo feminista.....25
  - La financiación..... 29
  - La operacionalización de la cooperación..... 32
- Reflexiones finales .....34
- Referencias bibliográficas.....37

## INTRODUCCIÓN

Cada vez más gobiernos se han comprometido con la definición y puesta en práctica de una Política Exterior Feminista (en adelante PEF), con un enfoque integral, o bien con propuestas específicas para la cooperación al desarrollo o la diplomacia. Sin embargo, el significado teórico y práctico de esta política sigue siendo vago y controvertido, y requiere de análisis sobre sus condiciones previas, los contextos en los que se aplica y las implicaciones que conlleva.

Este compromiso se produce en un contexto de cambios y de crisis en el sistema internacional que abre oportunidades para impulsar agendas que, como la PEF, proponen avances en los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Pero es también un escenario en el que, tanto en el plano nacional como en el internacional, algunos grupos conservadores y nuevas fuerzas de ultraderecha en ascenso tratan de recortar derechos, especialmente los derechos de las mujeres y aquellos relacionados los derechos sexuales y reproductivos y su participación en los espacios de poder y de toma de decisiones. Estos grupos, a menudo de corte racista y misógino, tratan de renegociar algunos de los principios fundamentales que articulan la agenda de igualdad tanto en el ámbito multilateral como en el nacional o local. En este contexto de riesgo de retrocesos, un grupo creciente de gobiernos han declarado su intención de promover una política exterior feminista. ¿Qué significa que una política exterior se defina como feminista? ¿Qué implicaciones tiene? ¿Por qué la política exterior y no todas las políticas que afectan a la acción exterior? ¿Puede esta iniciativa ser un contrapeso a estas tendencias ultraconservadoras? ¿Cómo se pone en práctica una política exterior que sea feminista? ¿Cómo incluir los diversos feminismos, dado que se trata de un movimiento rico y diverso con múltiples propuestas? Estas son algunas de las cuestiones clave que se van a abordar en este informe.

Fue Margot Wallström, ministra de Asuntos Exteriores de Suecia, la pionera en declarar la política exterior sueca como feminista en 2014, y posteriormente otros muchos países han seguido ese camino, a pesar de que el propio gobierno sueco retiró su compromiso tras quedar en manos conservadoras en las elecciones de 2022.

El gobierno de Canadá incorporó en 2017 un enfoque feminista a la cooperación internacional, y ha elaborado un Libro Blanco que contiene las principales líneas de acción en esa materia. México anunció en la Asamblea General de Naciones Unidas en 2019 su intención de promover una política exterior feminista, y es uno de los países que ha apoyado la iniciativa “Generating Equality”<sup>[2]</sup>, junto con el gobierno de Francia y las Naciones Unidas, para definir propuestas en la agenda de igualdad de género. España declaró su política exterior como feminista en 2020, a manos de la entonces ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Arancha González Laya. Ese anuncio tuvo lugar en su primera comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, que tuvo especial significación al coincidir con el 25 aniversario de la Declaración

[1] Este informe es una revisión adaptada y actualizada y ampliada de los artículos publicados en el Anuario de CEIPAZ (Mesa, 2023 y 2021a).

[2] Ver: <https://forum.generationequality.org/>

y Plataforma de Acción de Beijing y el 20 Aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS). Posteriormente se nombró una embajadora en misión especial para una política exterior feminista y se adoptó un Plan de Acción para su puesta en marcha, entre otras iniciativas (Mesa, 2021a; Solanas, 2021). Luxemburgo se sumó a la PEF en 2019, y en 2021 lo hicieron Chile [3], Alemania y los Países Bajos[4]. También Argentina participó activamente en promover la PEF, pero la llegada de Javier Milei al gobierno cortó abruptamente todas las iniciativas vinculadas al feminismo. Posteriormente se ha sumado Colombia, que ha declarado su política exterior como feminista y ha adoptado una Plan de Acción Nacional sobre la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, participando en foros y en redes internacionales sobre PEF [5]. También se ha abordado la PEF en espacios regionales y han surgido numerosas iniciativas como las redes de mujeres mediadoras en Iberoamérica, en el Mediterráneo, o la Red Internacional de Mujeres de la Unión Europea y América Latina y el Caribe (UE- LAC WIN).

Estas iniciativas muestran la importancia de la agencia de las mujeres y el feminismo para situar las políticas de igualdad de género en las relaciones internacionales, en la política exterior de los Estados y en los organismos regionales y multilaterales. Ello abre un nuevo espacio para la confrontación política, el debate y el análisis sobre las prioridades de las políticas públicas, las formas de entender el poder y las relaciones internacionales, y el papel del feminismo como agente de transformación. Que un gobierno declare que su política exterior es feminista tiene un fuerte efecto performativo, porque pone de manifiesto las importantes brechas de género existentes en el ámbito internacional y la ausencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones. Es una manera de expresar la voluntad de un gobierno para avanzar en la igualdad entre hombres y mujeres en el plano internacional, junto al nacional, y asumir la necesidad de un cambio en las estructuras institucionales, incorporando nuevas formas de funcionamiento y de entender el poder y las relaciones internacionales. Ello plantea la necesidad de promover políticas de afirmación positivas orientadas a garantizar la participación igualitaria en el ámbito internacional. Se abren así, oportunidades para el cambio y la transformación en la política exterior yendo más allá de las palabras.

En este informe se abordan estas cuestiones, y en particular se analiza cómo se ha conceptualizado la política exterior feminista y cuáles son sus principales rasgos y características. Se examinarán sus antecedentes, y como ha ido evolucionando el concepto, considerando los aportes que se han realizado desde la teoría feminista de las Relaciones Internacionales, así como las contribuciones de los diversos feminismos. También se contempla la cooperación al desarrollo feminista, y en qué medida se han incorporado en todos esos ámbitos la agenda de igualdad y el feminismo. Se cierra el informe con algunas propuestas para seguir avanzando en una política que, como se verá, está aún en proceso de construcción.

[3] Ver: <https://politicaexteriorfeminista.minrel.gob.cl/home>

[4] Ver: <file:///Users/manuelamesa/Desktop/Letter+to+the+Parliament+on+feminist+foreign+policy.pdf>

[5] La lista de países varía de unas fuentes a otras. También algunos gobiernos han cambiado de posición. Algunas fuentes incluyen una lista muy amplia de países como Argentina, Libia e Israel, entre otros, cuya posición hacia la Política Exterior Feminista es muy cuestionable. Véase el Feminist Foreign Policy Index elaborado por ICWR: <https://www.ffpindex.org/>

## RASGOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA

La PEF se ha convertido en un elemento distintivo de la política exterior de algunos países, que adoptan, así, un compromiso reforzado a favor de la igualdad entre hombres y mujeres y la agencia de las mujeres. Esto supone una forma distinta de entender el poder, la seguridad o la participación y la voz de las mujeres, entre otras cuestiones, en el plano interno e internacional. Este compromiso se refleja en la profundización de los acuerdos internacionales en materia de igualdad y derechos humanos, asumidos por todos los países en 2015 al adherirse a la Agenda 2030 y su Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 5 sobre equidad de género. Pero va mucho más allá al poner el acento sobre la agencia de las mujeres y definir un nivel de ambición más elevado que el ya asumido en Naciones Unidas.

Ese compromiso avanzado puede verse como un nuevo emprendimiento normativo en las relaciones internacionales (Sepúlveda, 2021a), y es el resultado del papel que ha jugado el movimiento feminista en impulsar cambios y en plantear medidas que pongan fin a la discriminación de las mujeres y, como uno de sus resultados, de una creciente conciencia sobre la importancia de la igualdad de género en la política internacional y en los actores que la conducen (Aggestam et al. 2029; Aggestan y True, 2020). Al mismo tiempo, como ya se ha señalado, nos encontramos con un escenario internacional convulso, con un aumento de la tensión internacional en el que

las concepciones tradicionales de la seguridad, centradas en el Estado y con un marcado carácter androcéntrico vuelven a imponerse. Un escenario en el que una ultraderecha misógina y racista trata de reafirmar un orden social tradicional, impugnado lo que, de forma deliberadamente equívoca, denominan “ideología de género”, tratando de recortar los derechos de las mujeres. En este contexto, la PEF adquiere una especial relevancia. No solo ofrece una visión renovada de la política exterior y de los cambios que se deben incorporar en la forma de entender el poder y las propias instituciones, sino que se erige como estrategia de confrontación frente a esas nuevas agendas conservadoras.

La política exterior es un ámbito cuyas estructuras institucionales, normativas e ideacionales están fuertemente masculinizadas y, por tanto, privilegian y naturalizan como “neutrales” las perspectivas, ideas y experiencias masculinas. Una política exterior que se pretende “neutra en cuanto al género” reproduce la desigualdad de género, ya que no tiene en cuenta adecuadamente las diferentes perspectivas específicas de cada género y, por lo tanto, consolida el *statu quo*. Por ello, la PEF plantea, en primer lugar, un desafío epistemológico al señalar la necesidad de deconstruir los conceptos clave en las Relaciones

La política exterior es un ámbito cuyas estructuras institucionales, normativas e ideacionales están fuertemente masculinizadas y, por tanto, privilegia y naturaliza como “neutrales” las perspectivas, ideas y experiencias masculinas.

Internacionales (poder, Estado, seguridad, defensa, etc) desde una perspectiva crítica, analizando y cuestionando las construcciones de masculinidad y feminidad en relación con el poder, el liderazgo, las normas y las prácticas sociales que se utilizan en la política (Mesa 2021a:138-139). Esto permite desnaturalizar y cuestionar las categorías tradicionales como la seguridad o el interés nacional, así como el uso de la fuerza para defender los intereses nacionales. Supone redefinir el concepto de seguridad, poniendo el foco en la seguridad humana, centrada en las necesidades de las personas, atendiendo a su distinta situación en función de las desigualdades de género y la interseccionalidad que define sus distintas expresiones, considerando también a los grupos excluidos por origen étnico, creencias religiosas, orientación sexual, discapacidad, o edad. Aboga por la desmilitarización y por dar prioridad a la paz sobre las concepciones militarizadas, androcéntricas y estatocéntricas de la seguridad; a la inclusión sobre la exclusión; a la mediación y la negociación sobre la coerción, a través, por ejemplo, de mesas de diálogo ; a la solidaridad sobre la competencia, y a la cooperación sobre la dominación. Este enfoque también aboga por que se confíe en los actores locales para proporcionar seguridad, a partir de la identificar los retos que se plantean en los territorios y fronteras (Foster y Markham 2024: 42). Con ello se establece un marco normativo de pensamiento y acción, en el que se desarrolla un proceso continuo de (re)negociación de posiciones concretas y de estrategias de resolución de problemas (Zilla 2022: 4).

---

## La Política Exterior Feminista plantea un desafío epistemológico al señalar la necesidad de deconstruir desde una perspectiva crítica, conceptos clave en la Relaciones Internacionales, como el poder, el Estado, la seguridad y paz.

---

A su vez, sitúa la justicia de género y el reconocimiento de los derechos de las mujeres en toda su diversidad en el centro de un modelo de desarrollo transformador. Un modelo que incorpore las voces, demandas y derechos de aquellos colectivos que hasta ahora han sido excluidos y que fije unas prioridades de intervención que respondan a las agendas feministas desde su interlocución con el resto de las agendas a favor de la justicia social, económica y ambiental (OXFAM, 2022: 48-49).

Asimismo, se plantea un liderazgo y una participación en condiciones de igualdad en los espacios políticos alineándose con las políticas de la Agenda 2030 y las metas de género, y con el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos de las mujeres en su diversidad. Así, se abren espacios para promover medidas mucho más amplias en los ámbitos diplomático y comercial con el fin de lograr el respeto de los derechos de las mujeres. Por tanto, una Política Exterior Feminista tiene que ser disruptiva y transformadora, pero ¿cómo llevar a cabo esa “transformación” e incorporar los principios feministas a la política exterior?

## ¿CÓMO SE DEFINE LA POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA?

La PEF se define en función del contexto, de los actores nacionales e internacionales, de la propia evolución de los movimientos feministas y de solidaridad, y del papel que ha jugado la cooperación internacional y la diplomacia en la agenda de derechos humanos y de promoción de la igualdad. Cuando un gobierno declara su política exterior como feminista, expresa la voluntad de avanzar en la igualdad entre hombres y mujeres y asume la necesidad de cambios en el funcionamiento interno del Ministerio de Asuntos Exteriores, en su acción político-diplomática. También expresa la voluntad de promover cambios en la acción exterior del Estado a través de otros ministerios e instancias de la administración, y de actores no gubernamentales que participan en ella [6]. Pero, como se ha mencionado, la PEF va más allá, al tratarse de una apuesta real por una transformación significativa de las instituciones en su forma de gestionar el poder y la toma de decisiones, las relaciones y la concepción de seguridad, diplomacia y de resolver los conflictos, entre otros asuntos. Se trata de un proceso en construcción basado en un aprendizaje continuo y una adaptación constante.

No hay una única definición de lo que es la PEF, porque los contextos son distintos y la propia evolución de los feminismos tiene expresiones particulares en cada país. Existen, por ello, un buen número de autoras e instituciones que han tratado de conceptualizar la PEF (Thompson y Clement, 2020; Sepúlveda, 2021b; Aggestam, Bergman, Rosamond y Kronsell, 2019, Cheung, J. et al., 2021; Zilla, 2022 ).

El gobierno sueco la definió en su Manual de Política Exterior Feminista como:

“La política exterior feminista de Suecia es una agenda transformadora cuyo objetivo consiste en modificar las estructuras y mejorar la visibilidad de mujeres y niñas en tanto que actores. Pretende igualmente acabar con la discriminación y la desigualdad de género en todas las etapas y contextos de la vida. Esta política se basa en la interseccionalidad, lo que significa atender al hecho de que las personas presentan diferentes condiciones de vida, niveles de influencia y necesidades” (Ministry of Foreign Affairs, 2019: 10-11).

Se trata de una política basada en los derechos, la representación y los recursos, las denominadas “3 R” (por sus siglas en inglés) (Rights, Representation and Resources). En materia de derechos alude a una política que promueve el pleno disfrute de los derechos humanos de todas las mujeres y niñas y aborda todas las formas de violencia y discriminación que restringen su libertad de acción. En cuanto a la representación, se trata

[6] Se adopta aquí la distinción entre política exterior, que abarca las relaciones intergubernamentales que lleva a cabo el Estado a través de los habituales canales de interacción político-diplomáticos; y la más amplia acción exterior, que incluye las interacción y políticas que se desarrollan en el exterior en los campos económico, sociolaboral, ambiental y climático, científico-técnico, cultural, de seguridad y defensa, o de cooperación para el desarrollo y acción humanitaria, entre otros, que lleva a cabo otros ministerios y agencias gubernamentales y los gobiernos no centrales en el ejercicio de sus respectivas competencias. Sobre esa distinción, para el caso español, puede verse la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

de una política que promueve la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones en todos los niveles y ámbitos. En cuanto a los recursos, pretende garantizar que se asignan los que sean necesarios para promover la agenda de igualdad y la agenda feminista. Posteriormente se añadió una cuarta R (Reality), que alude a tener en cuenta las exigencias del contexto.

El International Center for Research on Women (ICRW), un centro ubicado en Washington, define la PEF de forma más amplia -aunque también menos precisa- como la política de un Estado que prioriza la paz, la igualdad de género, la conservación del medio ambiente y el respeto de los derechos humanos en sus relaciones e interacciones con otros Estados, así como con los movimientos sociales y otros actores no estatales; que desafía el militarismo y el comercio de armas, y que aboga por la prevención de conflictos. Esta política trata de transformar las estructuras de poder coloniales, racistas, patriarcales y dominadas por hombres, y se sustenta en valores de igualdad y justicia. La PEF busca la coherencia de ese enfoque en todos sus niveles y en ámbitos como la defensa, la diplomacia, el comercio, la inmigración, la ayuda, etc (Thompson y Clement, 2020).

También ha avanzado en la definición de la PEF el Centre for Feminist Foreign Policy de Berlín (CFFP) [7], que organizó en abril de 2022 una cumbre sobre Política Exterior Feminista en colaboración con los gobiernos de Canadá, Suecia y México, y con organizaciones de la sociedad civil como International Campaign to Abolish Nuclear Weapon (ICAN), International Center for Research on Women (ICRW), CREA[8] y la Fundación Open Society. La Cumbre reunió a un número importante de actores con el fin de intercambiar conocimientos y experiencias para promover una agenda feminista. Este centro ha elaborado un glosario con algunos conceptos clave relacionados con la PEF, que entiende como un marco político que promueve políticas de igualdad de género en determinados ámbitos de la política exterior:

"Es la acción exterior de un Estado que define sus interacciones con los Estados, las organizaciones supranacionales, los foros multilaterales, la sociedad civil y los movimientos de forma que da prioridad a la igualdad para todas las personas, se consagran los derechos humanos de las mujeres y otros grupos políticamente marginados, y se persigue incondicionalmente la seguridad humana y la paz feminista" (CFFP 2021: 2).

Conforme a la definición de este centro, la PEF supone un replanteamiento alternativo e interseccional de la seguridad desde el punto de vista de las personas excluidas, y por ello es un marco que sitúa en primer plano la experiencia cotidiana de las comunidades marginadas y centra sus necesidades en los procesos políticos y en las políticas públicas. La PEF aborda el patriarcado, el capitalismo, el racismo y el militarismo y su vinculación con la crisis climática, la migración y el comercio, y explora cómo la formulación de políticas, la diplomacia o la ayuda al desarrollo pueden impulsar un orden mundial más justo (CFFP 2021: 2). Por ello, la política exterior feminista requiere que los gobiernos conviertan las cuestiones de igualdad de género en un compromiso fundamental de su acción en el ámbito nacional e internacional (Foster y Markham 2024:39-40).

[7] Ver: <https://centreforfeministforeignpolicy.org/>

[8] CREA una organización feminista internacional en el Sur Global. Véase: <https://creaworld.org/who-we-are/>

La PEF proporciona una mirada que permite identificar los sistemas jerárquicos de poder que excluyen a las mujeres. Es una política con ambición transformadora, pues conlleva nuevas prácticas, actores y marcos éticos. Por una parte, se cuestionan estructuras patriarcales y prejuicios de género profundamente arraigados tanto en el ámbito nacional como internacional. Por otra, trata de situar la igualdad, la discriminación y la violencia de género, así como la falta de inclusión y representación de las mujeres, en el centro del análisis de la acción y el discurso político.

En su definición de la PEF, la chilena Daniela Sepúlveda (2020, 2021a y 2021b) ha puesto el acento en el emprendimiento normativo, esto es, en la generación de estándares y de normas internacionales que promuevan a las mujeres como agentes activas de cambio. Como señala esta autora, esto implica impulsar acciones afirmativas en todas las áreas y agencias vinculadas a la política exterior para lograr la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones. La PEF es una política que evalúa el impacto de género que pueda tener toda acción o acuerdo internacional, prestando atención a las comunidades más vulnerables. Es también una política que cuenta con la participación de las organizaciones de la sociedad civil en su diseño, implementación y seguimiento. Prioriza la igualdad de género al interior de la estructura de los ministerios de relaciones exteriores y entre quienes toman las decisiones en política exterior, desde un enfoque de derechos. Esto requiere eliminar las barreras institucionales que han limitado la participación y el desarrollo de las mujeres, contribuyendo a diversificar y profesionalizar el servicio exterior (Sepúlveda 2021b:93).

Cheung et al. (2021) consideran la PEF como una política ética que trata de mejorar las decisiones y provocar un cambio gradual. Identifican "cinco valores fundamentales": 1) interseccionalidad; 2) reflexividad empática (conciencia autocrítica de la propia posición y de las necesidades de los demás); 3) representación y participación sustantivas; 4) rendición de cuentas; y 5) compromiso activo con la paz.

Foster y Markham (2024) señalan como la PEF va más allá de la inclusión de las mujeres en las instituciones e implica la transformación del funcionamiento de las mismas, incorporando la perspectiva de género y garantizando la diversidad de voces feministas en los procesos de toma de decisiones. Según estas autoras los principios clave que guían la PEF son: la igualdad de género como objetivo y estrategia, una definición amplia de la seguridad, la incorporación de voces diversas y el deseo de abordar los desequilibrios históricos de poder. También es fundamental reconocer a las instituciones y personas clave que impulsan el desarrollo de políticas: gobiernos, líderes políticos, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil, activistas y académicos. Cada uno de estos principios desempeñan un papel clave en la formulación y el desarrollo de la PEF (Foster y Markham 2024: 48).

Por su parte, el Centro de Asuntos Globales de Canadá define los rasgos de esa política exterior del siguiente modo:

- Coherencia de políticas para alcanzar un cambio sostenible y significativo. Un enfoque feminista debe ser priorizado en todos los ámbitos de la política exterior, desde el comercio y la inversión, a la diplomacia, la defensa, los servicios consulares y las políticas de migración y refugio. También requiere de una coherencia de la política en el plano interno y el internacional.
- Un enfoque basado en la promoción de los derechos humanos, de forma que estos estén en el centro de la política exterior. El Gobierno debe rendir cuentas sobre el impacto de sus políticas sobre los derechos humanos en el plano nacional y mundial. También debe garantizar el derecho de las personas a tener control y decidir libremente sobre todas las cuestiones relacionadas con el género, la sexualidad y la reproducción, sin coerción, violencia ni discriminación.

- Integra la interseccionalidad, la diversidad y la inclusión. La adopción de un enfoque interseccional dentro de la política exterior feminista considera como las estructuras de poder y los sistemas de opresión pueden superponerse, interactuar y dar forma a las experiencias individuales y colectivas, en particular las mujeres, las niñas, las personas LGBTQ+, indígenas, afrocaribes, inmigrantes y personas con discapacidad. Un enfoque feminista reconoce los diversos conocimientos y experiencias vividas, y valora la colaboración como una herramienta esencial para promover la igualdad, la justicia y los derechos humanos. Esto incluye garantizar la paridad de género en el liderazgo y la representación de los actores gubernamentales que participan en el diseño y la ejecución de la acción exterior, así como un compromiso con otras formas significativas de diversidad, equidad e inclusión basadas en la etnia, la clase, la orientación sexual, la identidad de género y la discapacidad.
- Desmantela los legados coloniales y promueve el antirracismo. La política exterior feminista trata de eliminar los sistemas económicos, socioculturales y políticos que perpetúan la violencia colonial y las ideologías imperiales que sustentan las relaciones internacionales, como los actuales modelos de pago de la deuda, la ayuda, las negociaciones comerciales y los enfoques de la paz y la seguridad. Las políticas feministas deben procurar acabar con el racismo institucionalizado y actuar para reparar el daño causado por la violencia racial que atraviesa las relaciones exteriores.
- Promueve la desmilitarización y la resolución pacífica de los conflictos. Los enfoques feministas cuestionan las estrechas definiciones de "interés nacional" y las anticuadas nociones de "seguridad" basadas en el militarismo y en la coerción.
- Una política feminista da prioridad no solo a los resultados, sino también al proceso utilizado para alcanzarlos (formas de trabajo, diseño y ejecución de programas, toma de decisiones y valores y normas en la que se sustentan). Los aspectos fundamentales de los procesos feministas son la integridad, la contextualización, el aprendizaje, la colaboración, la transparencia, la participación, la inclusión y la capacidad de respuesta.
- La consulta, el diálogo y la participación de diversos actores de la sociedad civil son también componentes clave de un enfoque feminista. La realización de evaluaciones periódicas con un mandato independiente es fundamental para garantizar la apertura, la transparencia y la responsabilidad en la acción exterior. El seguimiento y la evaluación feministas deben ser flexibles, participativos, inclusivos y tener en cuenta las relaciones de género y otras relaciones de poder.

En 2021 el Gobierno de España aprobó la Guía de la Política Exterior Feminista, con una conceptualización práctica orientada a acciones concretas en el servicio exterior, así como a la incorporación del enfoque de género en todas las fases de la política exterior y sus acciones (Ministerio de Asuntos Exteriores 2021: 7). La guía establece cinco principios básicos que han de regir la acción exterior en todas sus fases: 1) un enfoque transformador que busca un cambio profundo y estructural en la cultura institucional, que permita incorporar el enfoque de género de forma transversal y sistemática; 2) un liderazgo comprometido con el principio de igualdad que se manifieste en la disponibilidad de recursos humanos y financieros; 3) la apropiación de la PEF en el servicio exterior; 4) una participación inclusiva y el fomento de alianzas, que refuercen los canales de participación con otros actores; y 5) la aplicación de la interseccionalidad y diversidad (Ministerio de Asuntos Exteriores 2021: 7-8).

Todas estas conceptualizaciones muestran la gran ambición que caracteriza a la PEF, ya que va más allá de promover los derechos de las mujeres, o una agenda de igualdad en la política de cooperación al desarrollo inclusiva, que otros muchos países ya han asumido en el marco de la Agenda 2030 o en sus políticas nacionales de igualdad de género. Sin embargo, se trata de conceptualizaciones muy generales y que, al abarcar agendas muy amplias, no permiten identificar con claridad qué es lo específico y singular de una política exterior feminista. Por ello, este informe propone una definición más precisa, centrada en dos elementos clave: el primero es el carácter transformador de la PEF, que implica poner en cuestión las estructuras sociales, políticas, económicas e ideacionales que sustentan un orden internacional y unas relaciones internacionales aún marcadas por el patriarcado, y, a partir de ello, abordar las causas y las raíces de las desigualdades estructurales de género y relacionarlas con otros factores de discriminación, con el fin de transformar esta situación y avanzar hacia la igualdad efectiva en el plano internacional.

**Cuando a la política exterior se le añade el adjetivo “feminista”, se está subrayando la intención de ir más allá de la igualdad de género, y por lo tanto, es una política estructuralmente disruptiva y transformadora.**

El segundo elemento definitorio de la PEF parte del término “feminista”, tomado del movimiento de mujeres, en tanto un movimiento social y político. Con ello se alude a otro elemento diferenciador respecto de políticas de igualdad de género ya establecidas: el énfasis en la agencia de las mujeres como sujetos de cambio y transformación de las relaciones sociales y las estructuras de poder en los ámbitos material, institucional e ideacional. Por ello, la PEF implica promover procesos de empoderamiento de las mujeres y niñas, así como de sus organizaciones, y garantizar su participación en el diseño y ejecución de instrumentos de política exterior y de desarrollo, y en la generación de estándares y normas internacionales. También implica impulsar alianzas y plataformas para promover la agenda de derechos de las mujeres y niñas en su diversidad.

Ello supone poner el acento en la transformación de realidades materiales, normas, instituciones e ideas, y en patrones de relaciones, acciones y políticas, tanto en el ámbito nacional como internacional, desde un enfoque feminista (Sawer et al. 2023; García Morales, 2021: 84), y reconocer a las organizaciones de mujeres como sujetos de cambio. Así lo hace, por ejemplo, el Plan de Acción para la PEF adoptado por el Gobierno español en 2023 (Plan de Acción de PEF 2023: 8). Se trata de un enfoque innovador que reconoce a las mujeres y niñas, más que como objeto pasivo de discriminación, como agentes de cambio que contribuyen a unas relaciones internacionales más justas y equitativas, y plantea nuevas oportunidades y desafíos a medida que la agenda continúa desarrollándose (Thompson, 2020: 3). Cuando a la política exterior se le añade el adjetivo “feminista”, se está subrayando la intención de ir más allá de la igualdad de género, y por lo tanto, es una política estructuralmente disruptiva y transformadora. Sin embargo, no hay consenso sobre las condiciones necesarias para ese cambio transformador, ni sobre el alcance e implicaciones que debería tener (Zilla, 2022).

Las diversas interpretaciones y elementos que incluyen la PEF han permitido la incorporación de múltiples actores y de iniciativas novedosas, incluidos los movimientos feministas en toda su diversidad. Las medidas adoptadas para implementar una Política Exterior Feminista no habrían sido posibles sin tener en cuenta el enorme potencial transformador del movimiento feminista en toda su pluralidad, en el plano global y local, y sus reivindicaciones para transformar las estructuras patriarcales y discriminatorias sobre las que se sustenta un Estado que, en su naturaleza, sus estructuras y sus políticas, aún es fundamentalmente androcéntrico y patriarcal.

Al mismo tiempo, este enfoque tan amplio deja espacio a que planteamientos tan diversos como los de Suecia, Canadá, México, España, Chile, Libia o Mongolia formen parte de esta política. Que esa diversidad tenga cabida dentro de una concepción amplia de la PEF, reflejando distintas maneras de entender el feminismo y las relaciones internacionales -por ejemplo, las que surgen del Sur global- es sin duda positivo, pero también puede dar cabida a aproximaciones contrapuestas, incoherentes o cuestionables. ¿Es creíble que Libia, actor clave en la externalización del control migratorio de la UE, implemente una PEF? ¿Puede el Gobierno alemán definir su política exterior como feminista y no condenar los ataques del Gobierno de Israel a Naciones Unidas, a su secretario general (declarándolo non grato) y a las agencias de Naciones Unidas, así como los crímenes de lesa humanidad - o el más que plausible genocidio- que ese país está llevando a cabo en Gaza? (Berger, 2024) ¿Puede adoptar el Gobierno alemán una resolución como: “Never Again Is Now: Protecting, Preserving and Strengthening Jewish Life” que supone una legitimación del genocidio[9]. ¿Puede Israel formar parte del Grupo de Política Exterior Feminista de la ONU, copresidido por España y México durante 2024?[10].

¿Se puede promover una PEF y al mismo tiempo apostar por el rearme y la militarización de la seguridad? ¿Qué papel podría jugar la PEF para apoyar a las mujeres afganas que sufren "apartheid de género"[11]? ¿Se protege de manera efectiva a las defensoras de los derechos humanos o del territorio por parte de los países que han asumido la PEF? ¿Qué medidas se adoptan para defender la democracia y frenar la criminalización del movimiento feminista en países con los que se entablan relaciones desde el marco de la PEF? ¿Es coherente promover la igualdad de género en un ámbito y, al mismo tiempo, apoyar actividades comerciales que explotan a las poblaciones y socavan sus derechos, fomentando la injusticia?.

Todas estas cuestiones deberían formar parte de la agenda política y traducirse en acciones concretas, con exigencias mínimas de coherencia de políticas. En ese sentido, la PEF no puede enfocarse como una política sectorial y/o plantearse al margen del conjunto de la política exterior. No se trata de añadir una dimensión feminista o la “agenda de mujeres” o “de igualdad de género” a la política exterior convencional, que sigue su curso sin variaciones significativas respecto a una etapa anterior. Por el contrario, debe concebirse como un ejercicio de redefinición del conjunto de la política exterior en clave feminista. La PEF solo es posible en un marco universalista de respeto y cumplimiento del derecho internacional, y en particular del derecho de los derechos humanos, del derecho internacional de los refugiados, y del derecho internacional humanitario. Aunque la PEF está en proceso de construcción, esta perspectiva universalista y de coherencia con el derecho internacional debería ser el marco o condición previa para establecer alianzas con aquellos gobiernos que apuestan por su puesta en marcha.

[9] Ver la condena que han realizado diversos grupos judíos de todo el mundo que apoyan la causa palestina: (<https://juedische-stimme.de/juedische-organisationen-weltweit-verurteilen-die-bundestagsresolution-zu-antisemitismus>)

[10] Este Grupo de Política Exterior Feminista fue creado en 2021 por iniciativa de España y Suecia

[11] <https://endgenderapartheid.today/>

La investigadora Liric Thompson ha identificado un conjunto de acciones que se deberían llevar a cabo para promover una Política Exterior Feminista. Ese conjunto es en parte resultado de un proceso internacional de consultas a personas e instituciones interesadas en la PEF (Thompson, 2021: 4-7). Estas son:

- Articular la adopción de esta política teniendo en cuenta la especificidad de cada gobierno; es decir, vincular los principios y prioridades de las políticas nacionales y la exterior para garantizar su equilibrio y coherencia.
- Definir el significado propio de la política exterior feminista, su justificación, valores y enfoque. Se debería tratar de responder a la pregunta sobre cuál es el valor añadido de esta política, frente a una política exterior convencional. También propone utilizar un enfoque interseccional que analice, señale y cuestione la exclusión por motivos de género, etnia, edad y capacidad, entre otros.
- Definir el alcance de las iniciativas que se llevarán a cabo y fomentar enfoques horizontales para integrar medidas con perspectiva de género en las políticas y programas.
- Elaborar un plan de acción, que incluya un calendario de ejecución, los recursos que se van a utilizar, el desarrollo de capacidades y los procedimientos de seguimiento y evaluación.
- Contar con la participación de diversos actores interesados, como las organizaciones sociales, los grupos y movimientos feministas, los sindicatos, profesionales del periodismo, la academia, etc.

## LOS ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA

En gran medida, la PEF surge como resultado del trabajo internacional llevado a cabo durante décadas en tres ámbitos: el primero de ellos es la acción sobre igualdad de género y lucha contra la discriminación en el ámbito multilateral y en Naciones Unidas, en particular en el marco de CEDAW. En segundo lugar, en la cooperación internacional para el desarrollo, que ha logrado situar la igualdad de género como elemento constitutivo esencial del desarrollo sostenible global, y así se contempla en la Agenda 2030 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados en Naciones Unidas por el conjunto de la comunidad internacional. En tercer lugar, la larga trayectoria del movimiento de mujeres por la paz, y el trabajo multilateral en torno a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre Mujeres, Paz y Seguridad, adoptada en 2000 (Foster y Markham 2024; O'Shanasy, 2023: 14-23).

Esos desarrollos normativos remiten, a su vez, a la incidencia de las mujeres en la agenda internacional, no siempre reconocida en los relatos canónicos de la política mundial y el multilateralismo. Aunque estuvieron relegadas de las instancias en las que se decidía y ejecutaba la política exterior, hay múltiples ejemplos que muestran la capacidad de incidencia de las mujeres y su agencia en la política mundial, y que deben ser vistos como antecedentes de la política exterior feminista.

Algunos de los más relevantes se remontan al inicio de la Primera Guerra Mundial, con la fundación de la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (Women League for Peace and Freedom, WILPF), que a su vez hunde sus raíces en el activismo del movimiento sufragista a favor del voto de las mujeres. En 1915, parte las mujeres que estaban organizadas para lograr su derecho al sufragio universal en Europa y Estados Unidos decidieron movilizarse para tratar de frenar la guerra.

Para ello se convocó en la Haya un Congreso Internacional de Mujeres, que bajo la presidencia de Jane Addams reunió a 1.136 mujeres como delegadas con voto, y más de 300 visitantes y observadoras, representantes de 150 organizaciones de 12 países beligerantes y neutrales. El propósito de esta reunión era elaborar una estrategia de paz y hacer un llamamiento al cese de la violencia y a favor de la mediación. Este Congreso fue un hito histórico, al sentar las bases de un movimiento internacional de mujeres por la paz (Magallón, 2006). Del Congreso de la Haya salieron dos delegaciones de mujeres que viajaron a trece capitales de Europa y a Washington con la misión de convencer a las autoridades de los países neutrales y beligerantes para que aceptaran la mediación.

Finalmente, la guerra no pudo detenerse, pero el congreso dejó como legado la fundación de WILPF, que ejerció una gran influencia en la redacción de los 14 puntos del presidente Woodrow Wilson, orientando las negociaciones de paz que pusieron fin a la I Guerra Mundial tras el armisticio en noviembre de 1918 y la creación de la Sociedad de Naciones, la primera organización de seguridad colectiva de la historia contemporánea, y antecesora de Naciones Unidas (Busey y Tims, 1980: 168). Posteriormente, WILPF también jugó un papel clave en la conformación de Naciones Unidas, y hoy sigue teniendo una gran influencia en la defensa del multilateralismo y en las relaciones internacionales.

**La apuesta por la resolución pacífica de los conflictos, el desarme, los derechos humanos y la participación de las mujeres en los procesos de paz y en la toma de decisiones han sido algunos de los ejes prioritarios de la acción de WILPF.**

La apuesta por la resolución pacífica de los conflictos, el desarme, los derechos humanos y la participación de las mujeres en los procesos de paz y en la toma de decisiones han sido algunos de los ejes prioritarios de la acción de WILPF (Confortini, 2012; Magallón y Blasco, 2015; Busey y Tims, 1980). Esta organización actúa en el ámbito internacional, con oficinas en Ginebra y Nueva York, desde las que despliega una intensa actividad de incidencia política a favor de la construcción de la paz, y también desarrolla iniciativas en el plano nacional y local a través de más de 40 secciones nacionales repartidas por todo el mundo.

Otro antecedente relevante de la participación de las mujeres en la elaboración de las normas internacionales se encuentra en la redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>[12]</sup>. Además del papel destacado de Eleanor Roosevelt como presidenta del comité de redacción de la Declaración, hubo contribuciones de otras muchas mujeres, poco reconocidas, aún a día de hoy. A Hansa Mehta (India) se le atribuye el mérito de cambiar la frase: "Todos los hombres nacen libres e iguales" por "Todos los seres humanos nacen libres e iguales" en el artículo 1 de la Declaración. Minerva Bernardino, diplomática y líder feminista de República Dominicana, desempeñó un papel decisivo en la defensa de la inclusión de "la igualdad del hombre y la mujer" en el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Junto con otras mujeres latinoamericanas (Bertha Lutz, de Brasil; Isabel de Vidal, de Uruguay y Amalia de Castillo Ledón, de México), también desempeñó un papel crucial en la defensa de la inclusión de los derechos de la mujer y la no discriminación por razón de sexo en la Carta de las Naciones Unidas, que en 1945 se convirtió en el primer acuerdo internacional en reconocer la igualdad de derechos entre hombres y mujeres (Marino, 2022). De nuevo, en la Declaración de Derecho Humanos, Begum Shaista Ikramullah, de Pakistán, defendió la inclusión del artículo 16, sobre la igualdad de derechos en el matrimonio para hacer frente a los matrimonios forzados e infantiles. Bodil Begtrup (Dinamarca) que propuso incluir los derechos de las minorías en el artículo 26 sobre el derecho de la educación. Marie-Hélène Lefauchaux (Francia), presidenta de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que abogó por que se incluyera en el artículo 2 una mención a la no discriminación por razón de sexo. Evdokia Uralova (Bielorrusia), que defendió la igualdad salarial para las mujeres y Lakshmi Menon (India), que fue una firme defensora de la "universalidad" de los derechos humanos, oponiéndose enérgicamente al concepto de "relativismo colonial" (UN, SF; Adami y Plesch, 2022).

Desde entonces, se han ido adoptado progresivamente diversas iniciativas que han favorecido la incorporación de la perspectiva de género a la agenda multilateral, en materias como los derechos humanos, el desarrollo global, o la construcción de la paz. Todo ello ha conformado un marco normativo sobre el que se sustenta la PEF (Mesa, 2012). Algunos de los hitos más destacados son: la adopción de Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las Mujeres (CEDAW) de 1979, incluyendo la recomendación general número 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos; la Declaración y Plataforma de acción de Beijing de 1995; la creación de tribunales ad hoc para abordar la violencia sexual como crimen de guerra; el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul), los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en 2000, con objetivos y metas específicas sobre igualdad de género, o su sucesora, la Agenda 2030, adoptada en 2015, con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 sobre la igualdad de género, que ha sido importante por su carácter transversal, y que permea otros ODS.

Como se mencionó, entre los antecedentes de la PEF tiene especial relevancia la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS), aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el año 2000. Esta resolución, aunque adoptada por un organismo internacional, fue también resultado de los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil y en particular de las organizaciones de mujeres, que durante años trabajaron por incorporar la perspectiva de género y las metas de igualdad a la agenda de paz y seguridad internacional.

[12] Ver: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/conoce-a-las-mujeres-que-hicieron-universales-los-derechos-humanos-1/>

Como es sabido, la Resolución 1325 reconoce el papel y agencia de las mujeres como constructoras de paz, señala el impacto diferencial y las enormes cargas que imponen los conflictos armados en las mujeres, singulariza y denuncia la violencia sexual y su uso como arma de guerra en la mayoría de los conflictos armados, e insta a la comunidad internacional a adoptar medidas para la prevención de esas formas de violencia.

La Resolución consta de cuatro pilares: 1) el papel de las mujeres en la prevención de conflictos; 2) la participación de las mujeres en la consolidación de la paz; 3) la protección de los derechos de las mujeres y las niñas durante y después de un conflicto; y 4) asistencia y recuperación. A lo largo de estos años, se han ido adoptando resoluciones complementarias (un total de 10), que han profundizado en diversas dimensiones como la participación, la financiación, la rendición de cuentas, la violencia sexual, y una mayor presencia de las mujeres en las conversaciones de paz. Sin embargo, los avances han sido limitados.

Para las organizaciones de mujeres la resolución ha sido un valioso instrumento internacional para hacer incidencia y definir estrategias e iniciativas específicas para la integración de la perspectiva de género en el ámbito de la paz y la seguridad, y también para demandar espacios de participación en negociaciones de paz en distintos lugares del mundo.

En torno a esta Resolución y sus planes de acción se ha ido creando un movimiento de alcance global, con sus respectivas expresiones nacionales, que ha participado activamente en distintos foros internacionales, y que ha dado voz y respaldo político a las mujeres procedentes de las zonas en conflicto.

Ha habido importantes obstáculos en ese camino. Entre ellos, las dificultades para lograr la incorporación de la perspectiva de género en las conversaciones de paz y para conseguir una mayor presencia de mujeres en estos espacios; también cabe mencionar la escasa financiación para apoyar de manera significativa a las organizaciones de mujeres locales que trabajan por la paz y su presencia en los foros internacionales. Cabe señalar también que se ha registrado un aumento de la participación de mujeres en las fuerzas de paz de Naciones Unidas o de la OTAN, pero ello no supone que haya una integración real de la perspectiva de género en esas misiones. Además, son frecuentes los intentos de cooptar esta agenda a través de enfoques militarizados, centrados sobre todo en aumentar el número de mujeres en las fuerzas armadas o legitimar agendas securitarias o anti-terroristas, mientras que se dejan en un lugar secundario los enfoques preventivos que deben fundamentar la cooperación internacional y las políticas nacionales para la construcción de paz (Mesa, 2021b; ; Villellas, 2020; Villellas, Urrutia y Villellas, 2024).

**La Resolución 1325 reconoce el papel y agencia de las mujeres como constructoras de paz, señala el impacto diferencial y las enormes cargas que imponen los conflictos armados en las mujeres y niñas, denuncia la violencia sexual y su uso como arma de guerra en la mayoría de los conflictos armados, e insta a la comunidad internacional a adoptar medidas para la prevención de esas formas de violencia.**

Durante la celebración del 25 Aniversario de la Declaración de Beijing y del Plan de Acción (2021) se creó la Red Global de Socios para una PEF junto con organizaciones de la sociedad civil en el marco de Foro "Generating Equality". El objetivo de esta Red es favorecer el aprendizaje y la adopción de un marco compartido sobre PEF, definir planes de acción y compartir recursos para que todo ello sea posible. El Foro adoptó un "Plan Global de Aceleración para la Igualdad de Género", que aborda seis cuestiones críticas que sustentan la igualdad de género: 1. La necesidad de abordar la violencia de género. 2. Garantizar la justicia económica y los derechos. 3. Garantizar la autonomía corporal y la salud y los derechos sexuales y reproductivos 4. Impulsar la acción feminista por la justicia climática. 5. Utilizar la tecnología y la innovación para la igualdad de género. 6. Promover los movimientos y el liderazgo feministas. Además, los gobiernos y las instituciones del sector público se comprometieron a destinar 21.000 millones de dólares en inversiones en igualdad de género; el sector privado, 13.000 millones y las organizaciones filantrópicas se comprometieron con aportar 4.500 millones de dólares (UN Women, 2022)[13].

Además, más de 100 gobiernos, entidades de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y entidades del sector privado firmaron el Pacto sobre Mujer, la Paz y la Seguridad y la Acción Humanitaria (ONU Mujeres, 2022b). Estos signatarios se comprometieron a tomar medidas concretas sobre los compromisos existentes, incluido el aumento de la atención y la financiación para acciones relacionadas con la agenda de mujeres, paz y seguridad, la igualdad de género en los programas humanitarios, la seguridad económica y la protección de los derechos de las mujeres en situaciones de conflicto y crisis. Para ello, el International Center for Research on Women (ICRW)[14] ha creado un índice de Política Exterior Feminista para medir el grado de desempeño de cada país y realizar un seguimiento de estos compromisos y de su impacto.

Estos antecedentes muestran como la PEF se va consolidando, y explican que en las diversas formas que va adoptando, dentro de su planteamiento integral, aparezcan dimensiones concretas que recogen esas trayectorias de trabajo previo, como es el caso de la cooperación al desarrollo feminista y/o la diplomacia feminista, sin que dejen de reclamarse cambios estructurales en la política exterior y en las relaciones internacionales en su conjunto, a través de estrategias de medio y largo plazo para la puesta en práctica y la institucionalización de la PEF.

[13] Ver: <https://forum.generationequality.org/news/generation-equality-forum-concludes-paris-announcement-revolutionary-commitments-and-global>. Disponible en: <https://forum.generationequality.org/news/generation-equality-forum-concludes-paris-announcement-revolutionary-commitments-and-global>

[14] Ver: ICRW: <https://www.icrw.org/press-releases/more-than-30-governments-and-organizations-now-working-to-advance-feminist-foreign-policy-around-the-world/>

## LAS APORTACIONES DE LA TEORÍA FEMINISTA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La aparición en escena de la Política Exterior Feminista, como se ha señalado, tiene importantes antecedentes en la reflexión y la práctica del movimiento internacional de mujeres y en el feminismo internacionalista. Asimismo, en su participación en la cooperación internacional en favor de la igualdad de género en el desarrollo, en las políticas públicas y en la construcción de la paz. Pero también ha jugado un papel importante la aparición de la teoría feminista de las Relaciones Internacionales, que supone un importante desafío epistemológico y teórico a las corrientes dominantes de esa disciplina -en particular, el realismo y sus políticas de poder o el internacionalismo liberal y su énfasis en la construcción de instituciones y normas-, y las prácticas político-diplomáticas tradicionales que se fundamentan en ellas.

De hecho, las mujeres han estado o bien ausentes, o bien excluidas y silenciadas de las relaciones internacionales, tanto en su práctica político-diplomática como en su teorización. Las teorías dominantes de las Relaciones Internacionales han prescindido de la perspectiva de género y han ignorado hasta qué punto sus epistemologías y ontologías clave, que se suponen neutras desde el punto de vista del género, están enraizadas en un orden social patriarcal. Las principales teorías han considerado conceptos, como el poder, el Estado, la seguridad, la soberanía y las identidades como ontologías neutras, y han afirmado que el conocimiento derivado de dichas teorías era universal, objetivo, imparcial, riguroso y veraz. Lo internacional se ha construido como un ámbito separado de lo social y político, como resultado del sesgo de género que también ha excluido a las mujeres del espacio público. Estas teorías tienen unas pretensiones de racionalidad y universalidad que, en realidad, reproducen la división de roles de género en la que esa racionalidad se ha considerado un dominio masculino, frente al ámbito de lo femenino de las emociones, los afectos o la cooperación altruista, supuestamente irracional y ajeno a los imperativos de la anarquía, el poder o el interés racional que domina lo internacional. Como señala José Antonio Sanahuja (2019) las teorías dominantes y la construcción misma de la disciplina y el espacio socio-político de lo internacional supone, por un lado, ontologías, discursos y prácticas androcéntricas, centradas en el Estado soberano y en la política del miedo y en la competencia y el conflicto por el poder y los recursos; y por otro, el desconocimiento y subordinación de las normas e instituciones sociales que hacen posible la reproducción social y las situaciones de exclusión y violencia estructural, percibidas como asuntos secundarios (Sanahuja, 2019: 148).

La teoría feminista de las Relaciones Internacionales aparece a finales de los ochenta, en el marco más amplio del giro reflectivista y post-positivista que afecta al conjunto de las ciencias sociales. Como resultado de ese giro aparecen diversas corrientes teóricas que reconocen la importancia del género en las relaciones internacionales. Todas ellas (teoría crítica, postestructuralismo, teoría feminista de las Relaciones Internacionales y pensamiento decolonial) comparten el análisis crítico de las desigualdades en el orden mundial, cuestionando las jerarquías de poder y los privilegios que se derivan de ella. Sin embargo, solamente es la teoría feminista de las Relaciones Internacionales la que plantea que esas desigualdades tiene un origen en una epistemología que no ha contemplado el carácter fundacional del patriarcado en el orden social. Por ello, estas teorías hacen una crítica radical del sistema internacional globalizado y militarizado, entendiendo que es la expresión de un orden social androcéntrico y patriarcal. La política exterior y la diplomacia, la seguridad y la defensa, y la forma en la que estos mundos son construidos son la expresión de ese orden patriarcal, que generan y reproducen desigualdades de género, violencia y discriminación sistémica contra las mujeres.

La esfera pública de las instituciones estatales se ha asociado en gran medida a los hombres y a la masculinidad. Lo internacional se ha definido tradicionalmente como el dominio del “hombre de Estado” y su racionalidad, basada en el interés nacional y los cálculos de poder. Por ello, este ha sido un espacio en el que no tienen cabida las mujeres y lo que socialmente se ha construido como lo femenino. La teoría feminista de las Relaciones Internacionales, en sus distintas expresiones, cuestiona las teorías tradicionales, centradas en el Estado, y la forma en la que hacen invisibles las jerarquías de poder existentes y los privilegios que se producen en el ámbito institucional, que determinan los resultados de la acción exterior y cuestionan la seguridad y la paz.

La teoría feminista de las Relaciones Internacionales plantea que las principales categorías sobre la que se basa el conocimiento y las prácticas sociales en lo internacional se construyen socialmente y se enmarcan en las prácticas de género y relaciones de poder que deben ser deconstruidas críticamente. La primera generación de autoras feministas centró su agenda en la deconstrucción de dicotomías clave como lo doméstico y lo internacional; el orden y la anarquía; la guerra y la paz, lo civilizado y lo bárbaro o incivilizado, por su directa relación con el orden patriarcal. También abordó la deconstrucción de las ontologías o categorías clásicas de la disciplina: Estado, poder, soberanía, diplomacia, seguridad, o interés nacional. Lo hicieron resaltando la estrecha vinculación de dichas dicotomías y conceptos con las categorías de género y con las estructuras globales (Kelly-Thompson et al. 2023: 25-37).

---

## Los diversos enfoques feministas en el ámbito de las Relaciones Internacionales han evidenciado cómo la persistencia de la subordinación de género desempeña un papel crucial en la generación de múltiples formas de violencia —física, sexual, simbólica y económica— que enfrentan las mujeres.

---

La categoría de hombre constituida como “hombre soberano”, “actor racional”, “hombre de Estado”, y, en suma, como modelo dominante de agencia en la esfera pública, basada en la fuerza y el poder del guerrero, en la potencia productiva del *homo faber*, y en la presunta racionalidad universal del gobernante o el científico. Estos arquetipos se asumen como paradigma general y norma universal de conducta humana, y se extrapolan a la conducta estatal, de la que tanto en las teorías dominantes (realismo político, racionalismo, internacionalismo liberal...), como en la práctica de la política exterior se espera una agencia soberana, autónoma, racional, basada en el interés nacional, como derivación del interés individual que se vincula al género masculino. La categoría mujer es invisibilizada y/o se la sitúa en una posición subalterna, sin agencia y en situación de dependencia, en la esfera de lo privado, del soporte vital, la reproducción social, el cuidado y el interés común, al que sirve con renuncia y abnegación, y de una conducta basada en la emoción y el sentimiento, que se asume contraria a las lógicas de conflicto, poder e interés que, como imperativo de supervivencia, se supone que rigen la política internacional (Sanahuja, 2018).

Los diversos enfoques feministas de las Relaciones Internacionales han mostrado como la pervivencia de la subordinación de género juega un papel determinante en la generación de múltiples violencias —física, sexual, simbólica, económica...— que afrontan las mujeres. Es lo que se ha denominado el “continuum de las violencias” (Cookburn, 2004), que pone de manifiesto como la violencia contra las mujeres y las niñas no sólo se produce en situaciones de conflicto armado como algo excepcional, sino que forma parte de la vida cotidiana de las mujeres como parte de las dinámicas de discriminación. La guerra exacerba esas formas de violencia. Esto supone reconocer el impacto diferencial que tiene la violencia sobre hombres y mujeres, lo que plantea la necesidad de implementar políticas que atiendan a las diferentes necesidades de estas últimas.

Con ello también se trata de superar las concepciones clásicas de seguridad, como la seguridad nacional, en el que el Estado es objeto y a la vez garante de la misma. Ello implica una comprensión restrictiva de la seguridad como mera ausencia de violencia desde el exterior, a partir del uso de la fuerza militar. Sin embargo, la naturaleza y dinámicas de la mayoría de los conflictos armados contemporáneos, legitimados en nombre de la identidad, la religión, la soberanía, la seguridad nacional y otras expresiones de la “razón de Estado”, desmienten el mito de la protección: a menudo, es más seguro ser soldado, que ser mujer. En la violencia desencadenada por Israel en Gaza, por ejemplo, Naciones Unidas ha constatado que en torno al 70% de las víctimas mortales son mujeres, niñas y niños (Naciones Unidas, 2024). En los conflictos contemporáneos se produce una mayor proporción de víctimas, de personas refugiadas y desplazadas que sufren de violencia sexual, y se utiliza el cuerpo y la dignidad de las mujeres como arma de guerra, ejerciendo violencia física y simbólica para la limpieza étnica y para humillar al enemigo. Se requiere una redefinición feminista de la seguridad, en el marco de la seguridad humana, centrada en las personas y no en la razón de Estado. Esta nueva perspectiva debe ser de carácter multidimensional, reconociendo no sólo la violencia directa, sino también las distintas formas de inseguridad y violencia que experimentan, en particular, las mujeres; en suma, reconociendo las dimensiones económicas, sociales, ambientales de la seguridad, y que promueva la resiliencia. Es decir, una visión feminista de la seguridad humana (Hudson, 2005; Miralles, 2020; Sheperd, 2012; Wiben, 2010), centrada en las mujeres y en su capacidad de agencia, como las defensoras del territorio, de la comunidad y en sus demandas y necesidades.

Existen, por supuesto, importantes diferencias en el seno de la teoría feminista de las Relaciones Internacionales. Tantas, al menos, como existen en el propio pensamiento y práctica del feminismo. A partir de la teorización de Robert Cox (1981), se proponen, por una parte, los enfoques feministas de las Relaciones Internacionales para solventar problemas (problem solving theories) que centran su investigación en la agenda internacional de género y como ha sido incorporada en la cooperación al desarrollo, la construcción de paz, los derechos humanos o la seguridad; sin embargo este enfoque no cuestiona los fundamentos de esas agendas ni el orden social y las relaciones de poder en las que se inscriben. Y por otra parte, están los enfoques feministas críticos (critical theories) que, desde la teoría crítica, tratan de “desnaturalizar” ese orden social, revelan las relaciones de poder subyacentes, y cuestionan la legitimidad de las estructuras internacionales en las que se ha insertado dichas agendas, cuestionando su capacidad de subvertirlas y, por lo tanto, alcanzar realmente la equidad de género. Este enfoque ofrece una visión más amplia, que trata de explicar como se producen los procesos de cambio de una parte y del conjunto. Además, destacan como el conocimiento siempre procede de algún lado y hay buenas razones para “creer que la visión desde abajo es mejor que desde las brillantes plataformas del poder” (Haraway, 1991: 191).

La cuestión es qué tipo de feminismo es el que se incorpora a la política exterior. El feminismo es un movimiento diverso y plural en constante cambio. Por un lado, el feminismo del punto de vista (standpoint) hace un cuestionamiento radical del sistema patriarcal y defiende la necesidad de abordar la cultura masculina hegemónica, por ser la causante del desigual acceso de las mujeres a la esfera pública, especialmente en el ámbito internacional (Hartsock, 1985). Al teorizar el sistema internacional, esta aproximación apuesta por una feminización de la política internacional, a partir de la revalorización de la “ética del cuidado” y de los valores que se considera están asociados al sostenimiento de la vida y la cooperación. Como señala Cynthia Enloe, es preciso incorporar la experiencia de las mujeres en las relaciones internacionales y analizar porque están ausentes en la academia, en las fuerzas de seguridad, en las embajadas y en todos los ámbitos en los que se desarrolla la política internacional (Enloe, 1989). Con ello se alcanzará una comprensión más amplia del sistema internacional más allá de la mirada del “guerrero” y el “hombre de Estado”, la política exterior y el “interés nacional”. Como señala Jacqui True, “el conocimiento que emerge de las experiencias de las mujeres ‘en los márgenes’ de la política mundial es más neutral y crítico al no ser tan cómplice de, o ciego con las instituciones y relaciones de poder existentes” (True, 2005: 215).

**Es preciso incorporar la experiencia de las mujeres en las relaciones internacionales y analizar porqué están ausentes en la academia, en las fuerzas de seguridad, en las embajadas y en todos los ámbitos donde se desarrolla la política internacional.**

Sin embargo, la puesta en práctica de una política exterior feminista, tal y como se ha definido hasta ahora desde instancias oficiales se enmarca frecuentemente en un feminismo de carácter liberal, que defiende los derechos humanos y la agenda de igualdad de género en los espacios globales nacionales y regionales, buscando mejorar la eficacia y efectividad para avanzar en la igualdad de género. Se centra, en particular, en alcanzar una mayor representación de las mujeres en las instituciones y procesos decisorios y, sobre todo, en la presencia de mujeres en las cancillerías, en los puestos de dirección del personal diplomático de carrera y del servicio exterior y en los organismos internacionales.

Este sería el caso de Suecia, que ha basado su política exterior feminista en las llamadas tres “R” (Rights, Representation and Resources), derechos, representación y recursos. Podría decirse que estos planteamientos y sus fundamentos conceptuales se traducen, negocian y renegocian en el proceso de compromisos dirigidos por el Estado y, por extensión, se despliegan en la política exterior. Es un feminismo que está dispuesto a tomar el poder, haciendo alianzas entre la diversidad de voces; que reivindica el derecho a participar en las estructuras de poder existentes, para abordar los factores que generan la desigualdad, la subordinación y la exclusión de las mujeres de las instituciones del Estado; pero no necesariamente cuestiona las ideas dominantes sobre las relaciones internacionales o la economía política internacional, los intereses nacionales, sus lógicas de poder, o el uso de la fuerza, así como su relación axiológica con un orden social patriarcal.

Frente a esa visión liberal, hay también un feminismo que ha alertado sobre los peligros y límites que puede entrañar la PEF y el acceso al poder de las feministas. Los actores tradicionales pueden terminar instrumentalizando las preocupaciones y reivindicaciones del feminismo y la PEF, si no se cuestiona el carácter patriarcal y colonial de las relaciones internacionales. La omnipresencia del feminismo liberal no contribuye a transformar la política de siempre, ya que ofrece un enfoque integrador en lugar de transformador de la política exterior (Achilleos-Sarll, 2018). Así lo han señalado también algunas académicas feministas, que cuestionan el (limitado) potencial transformador del feminismo generado por el Estado, en particular, por las constricciones que impone el orden patriarcal institucionalizado para apoyar y sostener los valores y las prácticas feministas dentro y fuera de las fronteras (MacKinnon, 1989).

El feminismo poscolonial ha tratado de ir más allá del feminismo liberal, ofreciendo un enfoque transformador de la política exterior. En su análisis aborda tanto la discriminación y las violaciones de los derechos humanos, como otras formas de discriminación y violencia, con una perspectiva interseccional que tiene en cuenta los legados coloniales que a menudo siguen ahí presentes. Esta corriente teórica cuestiona la racionalidad y las normas universales asociadas a la idea de progreso y a las nociones dominantes del desarrollo, y en particular que el concepto de mujer occidental, libre y autónoma sea una norma universal. Por ello, ciertas formas de feminismo liberal occidental, promovidas a través de la política exterior, serían también una forma de “imperialismo eurocéntrico” que cuestiona la agencia de las mujeres no occidentales, y, como afirma Columba Achilleos-Sarll (2018) a la postre niega la diferencia y la diversidad.

Esta misma autora aborda desde el feminismo poscolonial la relación entre la política exterior y el género, la sexualidad y la raza, y señala como la política exterior ha dejado al margen estos aspectos, tanto en el discurso como en la práctica. También señala como se ha priorizado la categoría de género sobre las de raza o sexo, y como se han ignorado y naturalizado diferentes formas de discriminación que están interrelacionadas entre sí. El género opera a través de una serie de relaciones complejas con otras categorías sociales y estas relaciones son específicas del contexto, están jerarquizadas y se basan y reproducen estructuras específicas de dominación y opresión. Un enfoque feminista poscolonial en la política exterior implica poner en el centro la interseccionalidad, reconfigurar los órdenes normativos y reconectar las diversas historias, la colonial y la poscolonial, en una lógica de historia global no eurocéntrica u occidental, partiendo de la experiencia y la agencia de las mujeres de realidades no occidentales. Por lo tanto, se plantea que para que una política exterior sea verdaderamente feminista ha de asumir la diversidad y la interseccionalidad y abogar por un universalismo no occidental, capaz de reconocer la diversidad, basado en el diálogo de saberes y en la agencia de las mujeres del Sur global y su particular experiencia e historicidad.

Pese a esas limitaciones y lo acertado de muchas de esas críticas, la mera definición y puesta en práctica de una política exterior feminista es un paso importante: abre espacios y oportunidades antes vedados para impulsar los principios feministas en las relaciones internacionales. La PEF ofrece la posibilidad de disputar el significado de categorías tradicionales como la seguridad nacional, o el interés nacional, o el uso de la fuerza para defender la soberanía nacional, y por otra, abre espacios para promover medidas mucho más amplias en el ámbito diplomático o comercial para lograr el respeto de los derechos de las mujeres.

Ello, sin menoscabo de una agenda más asentada para abordar las importantes brechas de género existentes en el ámbito internacional y para promover políticas de acción afirmativa orientadas a garantizar la participación igualitaria. En particular, se busca incluir a las mujeres en los espacios de toma de decisiones, de los cuales están mayoritariamente ausentes.

Hudson (2017) han señalado que una política exterior feminista supondría que el Estado se convertiría en el principal promotor de los derechos humanos y adoptaría la idea de que los derechos humanos y la seguridad nacional no son objetivos contradictorios de la política estatal. Una política exterior feminista propondría que el empoderamiento, la seguridad y liderazgo de las mujeres constituyen un puente entre ambas aspiraciones: el respeto de los derechos humanos, la paz y la seguridad. Definiendo esta última categoría en términos de seguridad humana, atendiendo a las problemáticas de seguridad específicas de las mujeres, con la necesaria perspectiva interseccional. En definitiva, supone reimaginar el poder y la seguridad.

Así, la PEF representa una apuesta conceptual, normativa y práctica por superar los discursos y praxis tradicionales de la política exterior y las relaciones internacionales, y dar paso a una política exterior comprometida con la agencia de las mujeres y su potencial transformador y los principios que fundamentan a la igualdad de género. Ello comporta una perspectiva interseccional, que a partir del marco universalista de los derechos humanos es capaz de aprehender la diversidad y complejidad de la experiencia y vida de las mujeres en cada contexto concreto, como elemento clave para superar las relaciones y prácticas de poder patriarcal arraigadas más allá de las fronteras y promover la igualdad contemplando el género, el sexo, la clase, o la etnia.

**Las mujeres no persiguen agendas, intereses y objetivos unitarios, homogéneos y estandarizados, sino que las demandas son muy diversas, los contextos muy diferentes, y esta diversidad debe ser tenida en cuenta si a lo que se aspira es a materializar la universalidad de derechos.**

Las mujeres no persiguen agendas, intereses y objetivos unitarios, homogéneos y estandarizados, sino que las demandas son muy diversas, los contextos muy diferentes, y esta diversidad debe ser tenida en cuenta si a lo que se aspira es a materializar la universalidad de derechos. Por ello, como señalan Aggestam y Bergman-Rosamond (2016): “la declaración de una política exterior feminista diferenciada requiere de un alejamiento de las prácticas y los discursos tradicionales de la política exterior orientada a las élites, en favor de un marco político guiado por principios normativos y éticos. Además, al ampliar y profundizar sus políticas exteriores, los Estados que adoptan una política exterior feminista pueden incluir compromisos más amplios que tengan en cuenta las narrativas divergentes y las distintas necesidades de las mujeres y otros grupos marginados en la sociedad internacional” (Aggestam y Bergman-Rosamond 2016: 327). Como se ha señalado desde los feminismos comunitarios y decoloniales, las estructuras de opresión están imbricadas en las relaciones Norte-Sur y por esto una PEF no puede ser indiferente al pasado colonial y sus efectos presentes, y al sufrimiento que aún hoy genera en las personas.

Puede afirmarse, en suma, que la política exterior feminista enfrenta los tres grandes desafíos que ha señalado la teoría feminista de las Relaciones Internacionales, y que afectan al conjunto de la teorización sobre las relaciones internacionales (Sanahuja, 2018):

**1.Un desafío epistemológico**, que asume y da relevancia al conocimiento que surge de situaciones y problemáticas específicas y diferenciadas de exclusión, desventaja e invisibilización de las mujeres por razones de género; que define una epistemología feminista que redefine los contornos de lo “internacional”. Que incorpora las experiencias y las vidas de las mujeres “desde los márgenes”, como fuente de conocimiento y reflexión crítica de las relaciones internacionales. Que analiza cómo los procesos y fuerzas que operan en lo “internacional” reconstituyen las identidades y roles de género, y a través de ello, las relaciones sociales en su conjunto. Que aborda las interrelaciones entre género, poder y conocimiento en la reproducción y sostenimiento de las desigualdades de género y en la vulneración de los derechos de las mujeres y niñas. Una política exterior feminista requiere, por ello, deconstruir los conceptos clave de las relaciones internacionales (poder, Estado, interés nacional, seguridad, defensa...) desde una perspectiva crítica, analizando y cuestionando las construcciones de masculinidad y feminidad en relación con el poder y liderazgo que se utilizan en la política. También el desarrollo de nuevos enfoques, como por ejemplo la apuesta por una seguridad feminista, que ponga en el centro las necesidades de las personas (Hudson, 2005; Miralles, 2020; Sheperd, 2012; Wiben, 2010).

**2.Un desafío praxeológico y transformador**, que explora la posibilidad y deseabilidad del cambio en el sistema internacional y de impulsar un proyecto emancipador a partir de una política exterior feminista. Esto implica una redefinición de los roles, normas, instituciones, etc, para lograr una mayor presencia, liderazgo y participación en la esfera internacional. Se trata de superar la brecha de género que excluye a las mujeres de los espacios de toma de decisiones, de los ámbitos de seguridad o de las conversaciones de paz. También, poner fin a las diversas discriminaciones, desde un enfoque interseccional y lograr mejoras concretas en la vida de las mujeres. Y, por último, implica avanzar en igualdad en una serie de agendas políticas relacionadas con el desarrollo global, la sostenibilidad y el medio ambiente, la paz y la seguridad, la ciudadanía y los derechos humanos. Esto puede producirse cuando hay presión interna y externa para adecuarse a las normas, que obliga a las instituciones del Estado a impulsar medidas a favor de la equidad de género. Pero también las instituciones del Estado generan presión en el plano internacional para incorporar la perspectiva de género en las instituciones regionales y globales.

**3.Un desafío universalista y cosmopolita feminista** que busca un equilibrio entre diversidad y universalidad, tratando de articular la justicia y la igualdad globales, con un reconocimiento de las diferencias y lo diverso, y que reconozca la agencia política de las mujeres en su diversidad (Reverter-Bañón, 2017: 307). Este feminismo cosmopolita propone un proceso abierto, orientado al diálogo entre los movimientos de mujeres y al interior de los movimientos, más allá de las líneas divisorias identitarias, utilizando el concepto de interseccionalidad. Se parte de que las mujeres no son un grupo monolítico con una agenda común basada en la historicidad y la experiencia occidental, y por lo tanto será necesario promover un reconocimiento de la experiencia de las mujeres, con sus múltiples identidades, siendo el género una de esas variables. Un cosmopolitismo feminista tiene que estar atento a la diversidad a la hora de entender cómo ha de darse un diálogo que pueda negociar los principios universales que puedan regir el cosmopolitismo (Reilly, 2007), promoviendo un universalismo post-occidental. Se trata de redefinir los “internacional” desde las mencionadas epistemologías feministas y del Sur global, recuperando así la historicidad no occidental, de manera más plural y diversa, que haga emerger actores, agendas y resistencias que han sido empujadas a los márgenes o a la subalternidad (Sanahuja, 2018).

# LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO FEMINISTA

Tanto el enfoque de género como el enfoque de derechos humanos han sido elementos constitutivos y rasgos distintivos de la cooperación al desarrollo en muchos países, contribuyendo a que sus acciones hayan tenido un enfoque transformador y no meramente asistencialista o tecnocrático. El enfoque de género en el desarrollo cuenta con una larga trayectoria que se refleja en sus contribuciones a favor de la igualdad y de la justicia de género y la defensa y promoción de los derechos de las mujeres. Ese enfoque se fundamenta en las recomendaciones internacionales en torno a los derechos de las mujeres y el desarrollo, y se ha incorporado a las metas internacionales de desarrollo, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) vigentes de 2000 a 2015, y la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible que cubren el periodo 2015-2030. A partir de ese acervo y esos objetivos internacionales, algunos gobiernos han decidido redefinir su política de cooperación al desarrollo como feminista. En unos casos, como parte de su política exterior, como el caso de Canadá y su “Feminist Assistance Policy”; en otros, como una política diferenciada, con entidad propia como es el caso de la política de cooperación al desarrollo española, a partir de su larga tradición en la promoción de la igualdad de género.

Las prácticas de la cooperación internacional para el desarrollo son muy diversas y en ocasiones pueden reproducir las desigualdades estructurales de género. Para que tengan un carácter transformador es preciso que aborden las desigualdades de género teniendo en cuenta los impactos diferenciados en hombres y mujeres y analizando las causas de las desigualdades. Se trata de fenómenos estructurales y sistémicos en los que, junto al género, se entrelazan distintos ejes de discriminación y opresión como el origen étnico, la orientación afectivo-sexual, la clase social, la edad o la diversidad funcional, entre otros (Espinosa 2024:7). Esto tiene importantes implicaciones y plantea enormes retos para lograr que la cooperación al desarrollo pueda definirse como feminista. Algunos de estos retos son los que se refieren a la transformación y fortalecimiento organizacional, la ampliación de espacios de participación, las alianzas y el trabajo en red, y la definición de agendas y estrategias (Oxfam, 2022).

Respecto al primero de esos retos, una cooperación al desarrollo feminista implica una transformación organizacional, que requiere de nuevos marcos legales u estatutarios, voluntad política, y suficientes recursos económicos y humanos. Las agencias de cooperación al desarrollo, sean parte de las administraciones públicas u ONG tienen que revisar la cultura organizativa, la estructura interna, los procedimientos, la gestión de recursos humanos y una revisión de los planes e instrumentos de cooperación para incorporar un enfoque feminista.

Es fundamental garantizar la consulta y la participación de las organizaciones de mujeres y feministas locales, considerándolas parte de las mejores prácticas a seguir en cualquier acción de cooperación al desarrollo. Como un distintivo de una cooperación que aspire a ser feminista, es esencial fortalecer el liderazgo, la voz, las capacidades y la agencia a largo plazo para impulsar cambios estructurales en favor de la igualdad de género y los derechos de las mujeres, respetando sus contextos sociales y culturales, así como su heterogeneidad y pluralidad de voces y perspectivas.

Esto implica incorporar las propuestas de las organizaciones de mujeres en todas las fases del ciclo de los proyectos o de la política pública, desde el diseño hasta la planificación, el seguimiento y la evaluación final. Es crucial contar con financiación accesible para entidades y colectivos feministas, estableciendo procedimientos flexibles a medio y largo plazo que faciliten la sostenibilidad de las acciones, así como la creación de espacios y mecanismos de cuidado y protección. Además, se debe promover alianzas que empoderen a los movimientos feministas y fortalezcan su capacidad de incidencia a nivel local, regional y global. Un ejemplo positivo, aunque aún limitado, es la experiencia de los Fondos de Mujeres (Generalitat, 2024).

Estos cambios organizacionales son procesos a medio y largo plazo que enfrentan considerables resistencias y requieren de una voluntad política para llevarlos a cabo. Además, resultan sumamente complejos, ya que implican un análisis crítico de las relaciones de poder en los procesos de cooperación al desarrollo, así como la identificación de las potencialidades y obstáculos que se presentan.

---

**Es necesario garantizar la consulta y la participación de las organizaciones de mujeres y organizaciones feministas locales, como elemento diferenciador de una cooperación feminista, que busca fortalecer sus liderazgos, voz, capacidades y agencia a largo plazo, para impulsar procesos de cambios estructurales en favor de la igualdad de género y de los derechos de las mujeres.**

---

Las acciones de cooperación al desarrollo orientadas a promover la participación y el trabajo en red se dirigen al conjunto de las organizaciones de la sociedad civil, y en particular, a las organizaciones de mujeres. El apoyo a la conformación de alianzas y redes de amplio espectro, permite ampliar la capacidad de movilización e incidencia, y favorece la innovación y el aprendizaje conjunto. También facilita el intercambio de buenas prácticas e incorpora aportes y experiencias que sean efectivas. Esto resulta de gran interés en la promoción de una cooperación al desarrollo feministas. En definitiva, Se trata de crear o consolidar espacios de coordinación de actores existentes (coordinadoras, plataformas) para generar más conocimiento y propuestas feministas, promoviendo el acceso a los espacios de toma de decisiones en el ámbito de la cooperación internacional y priorizando la agencia de las mujeres.

La definición de agendas y estrategias feministas que orienten, de manera transversal, el conjunto de la cooperación al desarrollo comporta, en primer lugar, el diálogo con los distintos feminismos y con otros actores y epistemologías críticas, abriéndose a los aportes del ecofeminismo, del enfoque decolonial, de una mirada interseccional, así como del pacifismo feminista. Por una parte, el ecofeminismo propone la articulación de propuestas de acción y cooperación en diferentes territorios a partir del respeto a la naturaleza y teniendo en cuenta la interrelación entre las vidas de las mujeres y los territorios que ocupan. Por otra, el enfoque decolonial contribuye a cambiar el foco en las representaciones de las mujeres migrantes, las mujeres indígenas o afrodescendientes, o las que integran minorías racializadas y excluidas, que se construyen como “el otro” o “las otras”. Este enfoque cuestiona que la única vía de emancipación sea la que parte de la experiencia y la perspectiva occidental, estableciendo una relación de subordinación y desequilibrio. Por último, el enfoque interseccional reclama el reconocimiento de complejidad que atraviesa la vida y experiencia de las mujeres y las formas en las que el racismo, el patriarcado, la opresión de clase, las relaciones laborales y otras formas de discriminación crean desigualdades que estructuran las posiciones relativas de las mujeres. Tiene en cuenta los contextos históricos, sociales y políticos y también reconoce experiencias individuales únicas que resultan de la conjunción y cruce de diferentes tipos de situaciones e identidades.

En esa perspectiva de transversalidad y de empoderamiento y refuerzo de la agencia de las mujeres, otras cuestiones de la agenda de igualdad siguen siendo relevantes, como la eliminación de todas las formas y expresiones de violencia machista reconocidas en el marco normativo internacional, regional y local (Barbé y Martín, 2024). La persistencia de los feminicidios o las muertes violentas de mujeres por razón de género, es objeto de preocupación y una muestra de la pervivencia de estructuras de desigualdad y de una cultura patriarcal que legitiman esta violencia (CEPAL, 2024).

En relación con la violencia contra las mujeres, existen iniciativas interesantes como Spotlight. Esta iniciativa está promovida por la Unión Europea y las Naciones Unidas y tiene por objetivo eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas. Se trata un ejemplo de gobernanza que busca la cooperación multinivel entre actores internacionales y locales y desarrolla tareas de prevención de la violencia. Ha ayudado a 1,6 millones de mujeres y niñas puedan acceder a los servicios contra la violencia de género en sus países. Ha facilitado el incremento de los presupuestos nacionales para abordar la violencia de género y para financiar a las organizaciones de la sociedad civil y ha dotado de herramientas para mitigar la pobreza, la discriminación y la falta de oportunidades. Sin embargo, esta iniciativa no ha estado exenta de dificultades y contradicciones, como explica Bargués y Martín Almagro (2024). Las autoras plantean como las mujeres y las organizaciones de mujeres siguen careciendo de capacidad de acción y se las considera meras “implementadoras”; esto refuerza la tendencia a retratar el género y a las mujeres de forma instrumental. Esta lógica limita el empoderamiento de las mujeres. “Spotlight presupone una vulnerabilidad profundamente arraigada de las mujeres y las organizaciones de mujeres, considerándolas incapacitadas, despolitizándolas y convirtiéndolas en simples “implementadoras” de normas emancipadoras globales; ofrecer resistencia o alternativas es inconcebible” (Bargués y Martín Almagro 2024: 318).

Otro aspecto relevante en la agenda feminista, es la justicia económica y la igualdad de oportunidades, promoviendo la autonomía económica de las mujeres, facilitando el acceso a la tierra y fortaleciendo sus capacidades y fomentando el emprendimiento, la economía social y popular, y el trabajo en red, entre otras acciones. Dar pasos hacia una economía feminista, pone de manifiesto la importancia de los cuidados para el sostenimiento de la vida y da visibilidad a los trabajos invisibles de cuidados realizados mayoritariamente por las mujeres. Estos trabajos no son contemplados ni contabilizados como parte de la actividad económica. Es preciso garantizar el derecho a recibir cuidados en el ciclo de la vida, y que estos sean prestados, atendiendo a los criterios de justicia social y de género, y como ejercicio de corresponsabilidad de la sociedad y del Estado (Güemes y Cos Montiel, 2023; Caracciolo di Torella, 2024).

La política de cooperación feminista, como la PEF en su conjunto, tiene también entre sus tareas fomentar la participación de los movimientos de mujeres y de los movimientos feministas en los procesos de paz, apoyando su papel como constructoras de paz, en particular en la agenda de la reconstrucción posbélica y el desarrollo sostenible. También, es muy relevante, dar visibilidad a las demandas de las defensoras de derechos humanos, que son perseguidas, acosadas, amenazadas y víctimas de asesinatos cuando defienden sus derechos en el ámbito local; apoyar su presencia en los foros internacionales y ofrecer mecanismos de protección. Y por último, como parte de esta cooperación feminista, la educación para la ciudadanía global tiene que incorporar un enfoque de género feminista, que favorezca el análisis y la comprensión sobre las desigualdades de género, sobre los derechos de las mujeres y de los colectivos más vulnerabilizados y defina estrategias para la acción.

En el ámbito europeo CONCORD, la plataforma europea de ONG que reúne a más de 2.600 ONG y es la principal interlocutora con las instituciones europeas sobre la política de desarrollo y cooperación internacional, ha elaborado un conjunto de principios y propuestas para promover políticas feministas e interseccionales en la acción exterior de la UE (CONCORD 2024). Propone diez principios: 1) perseguir el cambio transformador y sistémico de género; 2) corregir los desequilibrios de poder; 3) contrarrestar las continuidades coloniales; 4) adoptar la interseccionalidad; 5) participación efectiva: "Nada sobre nosotras sin nosotras"; 6) fomentar la colaboración y la inclusión en las relaciones internacionales; 7) garantizar la transversalidad (enfoque de gobierno en su conjunto) y la coherencia de las políticas; 8) proteger, promover y respetar los derechos humanos y el espacio cívico; 9) fomentar el desarrollo sostenible; y 10) asignación de los recursos necesarios.

El Gobierno de España adoptó la Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (Ley 1/2023) que expresa en diversos apartados su compromiso con una agenda de igualdad y feminista como parte fundamental de la política de desarrollo y acción humanitaria. La ley señala:

*"La igualdad de género, promovida desde un enfoque feminista, como un elemento imprescindible, transversal y distintivo de la cooperación española para reducir las desigualdades entre mujeres y hombres, intensificar los esfuerzos para cerrar las brechas de género, combatir todas las formas de violencias y discriminación y fomentar el empoderamiento de las mujeres y niñas y las adolescentes, así como afianzar sus derechos sexuales y reproductivos desde la óptica de derechos humanos y de salud pública universal" (Ley1/2023: 14).*

Asimismo, la ley propone incorporar el enfoque de género en todos los instrumentos de gestión, seguimiento y evaluación para avanzar hacia una agenda feminista. En el ámbito de la cooperación descentralizada, la cooperación al desarrollo feminista se ha incorporado a algunos de los planes directores de los gobiernos regionales y algunos están definiendo documentos estratégicos o impulsando iniciativas para avanzar de la agenda de igualdad de género a una agenda feminista, junto con las ONGD y otros actores (Consejo de Cooperación (2022; Oxfam, 2022; Pajarin, 2021)

Todas estas propuestas suponen la reconstrucción de la agenda de la cooperación al desarrollo desde una perspectiva transformadora. Conlleva apoyar el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a transformar las desigualdades sistémicas y estructurales desde las miradas plurales de los feminismos, abordando las múltiples desigualdades que se producen. Para ello, se requiere de la desarticulación de los discursos y prácticas que tratan de legitimar la discriminación y apostar por la transformación de la situación desde una mirada interseccional. En definitiva, se trata de reconocer y priorizar la agencia de las mujeres en toda su diversidad no sólo como agentes de cambio para un desarrollo sostenible, sino como sujetos políticos y titulares de derechos que participan activamente en las decisiones que afectan a la planificación, los diálogos sociales y los procesos de desarrollo sostenible y el cumplimiento de la Agenda 2030. Es una apuesta por nuevos liderazgos y por una política transformadora en los órganos de toma de decisiones de la cooperación internacional en cada país.

## La financiación

Una de las grandes cuestiones que está sobre la mesa es la financiación para la igualdad de género en la cooperación al desarrollo feminista. Se trata de analizar como este compromiso se traduce en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y en los recursos que se destinan. Uno de los problemas que se presentan para evaluar los recursos financieros destinados a la igualdad de género es la debilidad de los sistemas de seguimiento existentes, que dificultan tener una visión global de la situación. Sin embargo, se han hecho algunos análisis que ofrecen alguna información, todavía limitada.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) recoge los datos a partir del marcador de la igualdad de género y se centra en los recursos asignados en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) bilateral, pero quedan excluidos la AOD otorgada a partir de otras instituciones, como por ejemplo Unión Europea, entre otros. Es un indicador muy limitado, que debería mejorarse. Según los datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), seis de los siete países que cuentan con políticas exteriores feministas o políticas feministas de cooperación al desarrollo se encuentran entre los principales 10 donantes en proyectos cuyo objetivo principal es contribuir a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres, las adolescentes y niñas en toda su diversidad (OCDE, 2023). En los casos de Canadá y Suecia, la AOD destinada a la igualdad de género presenta un incremento sostenido desde 2009. España, Luxemburgo y Países Bajos, la AOD objetivos de igualdad de género presenta un crecimiento menor que en los dos países anteriores.

En España se observa una tendencia negativa de gasto en AOD para los derechos de las mujeres en el período de 2010 a 2015, que coincide con la llegada de un gobierno conservador que redujo drásticamente la financiación en proyectos de género, junto con la crisis económica y financiera que supuso una reducción general de sus niveles de AOD. Sin embargo, entre 2015 y 2021 esta ha crecido casi un 50%. Francia muestra una tendencia positiva en este tipo de AOD a partir de 2013 y una aceleración de su crecimiento en 2018 y 2019. Al mismo tiempo, el nivel de los desembolsos brutos con objetivos de género principales y significativos de Alemania se ha incrementado sistemáticamente y el país ha reforzado su compromiso a incrementar en forma considerable esta ayuda con su reciente política de cooperación exterior feminista. Por otra parte, algunos países que muestran un compromiso con la igualdad de género en materia de AOD, tanto en términos absolutos como relativos, no se ha adoptado el término “feminista” para calificar las políticas de cooperación internacional. Este es el caso de Japón, Estados Unidos, Reino Unido e Islandia (Güemez y Romero Castelán, 2024: 27-35).

Seis de los siete países que cuentan con políticas exteriores feministas o políticas feministas de cooperación al desarrollo se encuentran entre los principales 10 donantes en proyectos cuyo objetivo principal es contribuir a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres.

Los sectores en los que se ha concentrado la AOD con objetivos de género son aquellos relacionados con la gobernanza, la infraestructura y los servicios básicos, tanto sociales como económicos y financieros. Sin embargo, la inversión en la sociedad civil y en sectores productivos que promuevan la integración económica de las mujeres ha sido relativamente inferior y deberían incrementarse y hacerlo de una manera sostenida en el tiempo. Algunos donantes han creado fondos específicos y mecanismos de subvenciones para apoyar a las organizaciones de la sociedad civil. Algunos ejemplos son el Programa Voz y Liderazgo de las Mujeres (Canadá), el “Fondo para el ODS 5” y los mecanismos de

financiación conexos, como el programa Liderando desde el Sur (Reino de los Países Bajos) y el Fondo de Apoyo a las Organizaciones Feministas (Francia). No obstante, la proporción de ayuda con objetivos de género es globalmente baja y está estancada y pone de relieve la necesidad de incorporar nuevos donantes y de incrementar el apoyo a la igualdad de género y a las organizaciones de mujeres (Informe secretario general S/2024/671).

En el plano multilateral, en 2019, el secretario general de las Naciones Unidas estableció el compromiso de dedicar el 15% de los recursos programáticos de las Naciones Unidas a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (Naciones Unidas, 2019) y esta propuesta se ha reiterado en 2004, con la *Nueva Agenda de Paz*. Uno de los instrumentos que se han establecido han sido los fondos mancomunados destinados a la financiación de la agenda de igualdad de género. Entre los fondos fiduciarios asociados a la igualdad de género destacan los siguientes: i) el Fondo para la Mujer, la Paz y la Acción Humanitaria, que financia iniciativas de liderazgo y empoderamiento en situaciones de conflicto armado; ii) el Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples para la Prevención de la Violencia Sexual Relacionada con Conflictos (CRSV-MPTF), y iii) la Iniciativa Elsie para Mujeres en Operaciones de Paz, que busca incrementar la participación sustantiva de las mujeres en dichas operaciones.

Las contribuciones de los países donantes a estos fondos son significativas en aquellos países con una política exterior y de cooperación feminista. Alemania ha realizado contribuciones de más de 60 millones de dólares a estos fondos y el Canadá ha destinado cerca de 22,7 millones de dólares a esa misma meta, Países Bajos, Suecia, España y Luxemburgo se encuentran atrás, con alrededor de 6,2 millones de dólares, 5,6 millones de dólares, 2,5 millones de dólares y 33.000 dólares respectivamente. Cabe destacar que Francia no aparece en la lista de contribuyentes a los tres fondos fiduciarios mencionados. Y la Unión Europea es la mayor fuente recursos de la Iniciativa Spotlight, una iniciativa conjunta con ONU-Mujeres orientada a eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres, mediante depósitos por un valor de más de 520 millones de dólares hasta abril de 2021 (OFFAM, 2023b a partir de Güemez y Romero Castelán, 2024: 35-36).

Según el informe del secretario general de Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad (S/2024/671) de septiembre de 2024, a pesar de estas contribuciones a los fondos, la AOD bilateral con objetivos de igualdad de género ha disminuido del 45 % al 44 %, tras haber aumentado durante el decenio anterior. En la AOD bilateral destinada a contextos afectados por conflictos se observa una caída similar. Los últimos datos muestran que, en 2021-2022, la ayuda bilateral a los contextos afectados por conflictos era de una media de 47.700 millones de dólares al año. De esa cantidad, 20.500 millones de dólares incluían objetivos relacionados con la igualdad de género. Sin embargo, solo 2.500 millones de dólares (el 5 %) se dedicaban a la igualdad de género como objetivo principal, lo que representa una disminución con respecto a los 2.800 millones de dólares de media al año en 2019-2020, pese a los llamamientos para alcanzar este objetivo por parte de Naciones Unidas.

Esto se explica porque en ocasiones las promesas para aumentar la financiación destinada a la igualdad de género, no siempre supone un incremento de los fondos, sino una reasignación de los fondos ya comprometidos. Así lo constata el informe realizado por ONU-Mujeres (2024). *Lost in Translation: Unravelling the Gap between Global Commitments and Funding for Women's Organizations in Conflict-Affected Contexts* (2024). El informe señala que, además la financiación se concentra en pocos donantes y una parte importante se destina a organizaciones no gubernamentales internacionales de los países donantes, en lugar de directamente a organizaciones locales de países afectados por conflictos. Esto supone, que no cumplen el objetivo de alcanzar el 1 % para las organizaciones de mujeres, propuesto por primera vez por el secretario general con ocasión del vigésimo aniversario de la resolución 1325 (2000) y reiterado en la *Nueva Agenda de Paz*.

En resumen, la cooperación al desarrollo feminista requiere de un incremento sostenido en la financiación para alcanzar el 15% propuesto por el secretario general de Naciones Unidas y a su vez mejorar los sistemas de seguimiento existentes para tener una visión global de la situación.

## La operacionalización de la cooperación al desarrollo feminista

Otra cuestión es cómo lograr hacer operativa una política de cooperación al desarrollo que sea transformadora, que tenga en cuenta estos principios y enfoques y que apueste por una transversalización efectiva de la perspectiva de género y del empoderamiento y la agencia de las mujeres, en todas y cada una de las intervenciones de la cooperación con una perspectiva estratégica, de medio y largo plazo. No se puede obviar que las resistencias políticas y sociales son enormes. En muchos contextos se produce lo que se ha denominado la “brecha de aplicación” que alude a las dificultades para introducir cambios de calado en la cooperación al desarrollo. Ese enfoque diferencial de la PEF y la cooperación al desarrollo feminista, centrado en la agencia de las mujeres y su potencial transformador en sus respectivos contextos, requiere trabajar estratégicamente sobre el terreno con los agentes y recursos locales. Para ello es preciso tener en cuenta las realidades existentes, facilitando una mayor articulación e intercambio con las organizaciones de la sociedad civil. Pero, además, es urgente la incorporación de enfoques de trabajo más flexibles y un cambio en la forma en la que se conciben los proyectos y en su propia ejecución (Roll, 2023). Esto supone, “repolitizar” la cooperación con esos objetivos, frente a enfoques tecnocráticos, hoy muy extendidos, y la desproporcionada preocupación de los donantes por aspectos administrativos relacionados con el control del gasto.

Uno de los enfoques más interesantes que se han propuesto siguiendo esta línea, han sido el “Adaptative Development Assistance”, que se caracteriza porque tiene en cuenta las especificidades del contexto, adaptándose a los cambios que se producen y aprovechando el potencial local, lo que se ha denominado los “focos de eficacia” (Roll, 2023). Este enfoque incorpora la dinámica social y política sobre el terreno y su aplicación está arraigada localmente. Se centra en trabajar estrechamente con los agentes locales en el largo plazo, promoviendo su liderazgo. Es más flexible que los sistemas de planificación habituales en cooperación, como el enfoque del marco lógico, y se va adaptando a los cambios del contexto y a las oportunidades que surgen, al tiempo que mantiene un horizonte estratégico de transformación a largo plazo. Por último, este enfoque está orientado al aprendizaje continuo y sistemático tanto de los fracasos como de los éxitos. Y esto se hace a través de la reflexión y análisis dentro del proyecto y gracias a la investigación complementaria (Roll 2023, 2).

Otro de los enfoques de interés es el de la “localización de la agenda” de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) (Localising Women, Peace and Security Agenda) que se ha aplicado en ese ámbito (Mesa, 2021b). Su punto de partida es un diagnóstico participativo en el territorio sobre las principales necesidades para promover la paz y la seguridad, e implica a los actores locales clave como alcaldes, líderes comunitarios, religiosos, asociaciones juveniles, u organizaciones de mujeres en el proceso. Supone identificar las acciones necesarias para construir una paz sostenible y promover la igualdad de género en cada territorio, y con un plan de acción local, que puede ser complementario a otros planes locales o de ámbito nacional.

Busca reforzar la cooperación entre los actores locales y nacionales. Se trata de un enfoque participativo, que busca el intercambio de experiencias en el ámbito local y el diseño de políticas públicas orientadas, desde ese ámbito, para lograr una mayor igualdad en los procesos de construcción de paz (Cabrera, 2013). En 2017, en el informe anual sobre Mujeres, Paz y Seguridad del secretario general de Naciones Unidas al Consejo de Seguridad (S/2017/861)[15], destacó la importancia de estos programas de localización de la agenda, porque transforma los compromisos internacionales, regionales y nacionales en acciones locales, basadas en las necesidades de las comunidades. Entre los objetivos de la localización destacan:

- Ayudar a identificar y responder a las prioridades y preocupaciones locales de la agenda de MPS.
- Fomentar el liderazgo, la apropiación y el compromiso local con la implementación de la agenda de MPS.
- Mejorar las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para hacer seguimiento de la implementación local de la Agenda de MPS y exigir la rendición de cuentas por parte de las autoridades locales responsables.
- Desarrollar instrumentos legales y políticos concretos que fortalezcan la implementación de la agenda de MPS a escala local.
- Promover una coordinación sistemática y una cooperación entre las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, los líderes locales, las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y los donantes (GWNP 2018: 19).

Como se ha señalado anteriormente, estas propuestas implican un cambio sustantivo en las condiciones que habitualmente enmarcan la cooperación al desarrollo. Requieren, por una parte, de procesos decisorios más ágiles, una gestión administrativa y financiera más flexible, y una mayor participación de los agentes no gubernamentales y en particular de las organizaciones feministas, asumiendo la naturaleza política y no técnica de esos procesos; y por otra, de un seguimiento y acompañamiento de los procesos más sistemático, que contribuya a establecer una cultura constructiva del error y del aprendizaje dentro de las organizaciones y entre ellas.

La cooperación al desarrollo feminista requiere de medidas para avanzar en su institucionalización y para garantizar la coherencia con las diversas políticas nacionales, que se alineen con los compromisos ratificados en el plano internacional. Junto a esto, la rendición de cuentas es esencial para conocer los avances y logros alcanzados. Para ello hay que establecer un sistema de medición, con indicadores y datos desagregados que faciliten el análisis sobre los avances o retrocesos en las políticas de igualdad, desde una mirada interseccional, en el marco de los ya establecidos en la Agenda 2030 y los ODS, que permita generar aprendizajes y conocimiento para avanzar en la agenda de igualdad.

[15] Ver: Report of the Secretary-General on women and peace and security. S/2017/861. 16 de octubre de 2017. Disponible en <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1733043.pdf>.

## REFLEXIONES FINALES

En este artículo hemos conceptualizado la PEF, recogiendo los diversos enfoques y analizando sus antecedentes y los hitos principales en el escenario internacional. Se han examinado las aportaciones del movimiento feminista y de la teoría feminista de las Relaciones Internacionales a la PEF. También se ha situado en el marco de la PEF, la política de cooperación al desarrollo feminista, que ha de avanzar desde la agenda de igualdad de género a una agenda feminista, que ponga énfasis en el empoderamiento y la agencia de las mujeres y sus organizaciones y alianzas, con los retos y desafíos sociales y políticos que esto plantea.

El significado y alcance de la Política Exterior Feminista sigue objeto de disputa y de cierta indefinición. En ocasiones se presenta como un marcador ideológico o discursivo de políticas de igualdad de género ya establecidas o asumidas. Si bien el trabajo a favor de la igualdad de género tiene una justificación normativa y programática, y se relaciona con valores como el respeto de los derechos humanos y la construcción de una sociedad más justa e igualitaria, la PEF va más allá. Como se ha señalado anteriormente, esta política abarca las relaciones internacionales, la diplomacia, la cooperación al desarrollo, el comercio y la defensa y, a través del empoderamiento de las mujeres y sus organizaciones, como sujetos del cambio, busca una transformación relevante de las instituciones y de las formas de entender cuestiones clave en el sistema internacional como el poder o la seguridad. Promover la igualdad de género a través de las relaciones intergubernamentales y de la acción de los organismos internacionales es un componente fundamental de la PEF, pero no es suficiente para poner en cuestión la naturaleza androcéntrica y patriarcal de las relaciones internacionales, de la práctica político-diplomática o de la acción exterior de los Estados, incluyendo la cooperación para el desarrollo sostenible global, y lograr una transformación relevante de las instituciones y de las formas de entender el poder en el ámbito internacional y global.

La apuesta de algunos gobiernos por impulsar una política exterior feminista es sin duda un paso positivo para avanzar en la igualdad y en los derechos de las mujeres. Además, como ya se ha señalado, tiene un efecto performativo, porque el hecho de definir la política exterior como feminista, contribuye *per se* a visualizar la política exterior como un ámbito muy masculinizado, que excluye a las mujeres y reproduce las jerarquías y patrones de discriminación en el ámbito internacional y nacional. Podría percibirse como un ideal imposible de alcanzar. Sin embargo, el mero hecho de que la política oficial haga referencia al feminismo supone un desafío a las formas tradicionales de pensar y a los patrones políticos establecidos, anima a reevaluar las prioridades políticas y su coherencia, redefine las relaciones entre el Gobierno, el Estado y las organizaciones sociales, y puede ser un importante factor de transformación social y política. La PEF también ofrece la oportunidad de revisar prioridades y medios y de trabajar seriamente por la coherencia de políticas.

Como se indicó, no se trata de establecer una dimensión sectorial o un complemento feminista a una política exterior que mantiene su rumbo sin variaciones. Se trata de transformar el conjunto de la política exterior para que contribuya a la igualdad de género y reconozca el papel y agencia de las mujeres en todos los ámbitos. Ello debe hacerse, además, en el marco de una política exterior guiada por el universalismo moral y político de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario, o del derecho de los refugiados. En tiempos en los que el derecho internacional está en cuestión ante la reaparición de la guerra de conquista, la impunidad ante los crímenes de lesa humanidad, el incumplimiento flagrante de las resoluciones de los tribunales internacionales, y el retorno de la geopolítica y la *realpolitik*, amparar o desconocer violaciones a esos principios y normas universales es manifiestamente incompatible con una política exterior feminista. La PEF, así, se convierte también en un dique de contención frente a los intentos de dismantelar normas internacionales y nacionales sobre igualdad de género, recortar derechos, y situar la política internacional en el terreno de la vieja “razón de Estado” del más descarnado y cínico realismo político. Frente a ello, la PEF se alza como un nuevo emprendimiento normativo y un programa de progreso humano, introduce nuevas perspectivas y eleva el listón normativo de las decisiones políticas y su justificación. Y por su carácter disruptivo, puede impulsar perspectivas alternativas e inspirar la deconstrucción y el replanteamiento de las instituciones políticas. Ahí reside también el potencial de una visión feminista de la política exterior (Zilla 2022: 7). El reto está en que el impulso de la PEF se mantenga en el medio tiempo y largo plazo y que se pueda avanzar en su implementación.

Por todo lo anterior, la PEF debe conllevar transformaciones significativas en la acción exterior del gobierno como en su política interior. No se trata solamente de un discurso legitimador para -siendo este un objetivo importante de la PEF- promover una representación equilibrada de las mujeres en el servicio exterior. De lo contrario, se corre el riesgo de caer en lo que se conoce como *pinkwashing*. Es decir, utilizar la retórica feminista para dar un barniz feminista a la política exterior, sin voluntad de transformación, o, peor, legitimar acciones o políticas contrarias a la igualdad de género. Es esencial que los compromisos y las acciones de los gobiernos sean coherentes con los principios y objetivos del feminismo, desde una perspectiva universalista de derechos, y que se adopten medidas efectivas para abordar las desigualdades de género en el plano nacional e internacional. Para lograr una política exterior verdaderamente feminista, es fundamental que se adopten medidas coherentes y consecuentes en el conjunto de la política exterior, así como en la acción exterior, abarcando todas las áreas de actuación del gobierno, incluyendo el ámbito económico y comercial, el ambiental, o el de defensa y seguridad.

Las organizaciones de la sociedad civil han advertido del riesgo de cooptación de la agenda, cuando un gobierno declara su política exterior feminista y no se observan cambios significativos, ni en la política doméstica ni en la internacional. En ocasiones se observa un discurso retórico en el que ciertos conceptos son intercambiables, sin estar sustentados en principios de justicia y derechos, dejando de lado un verdadero intento de transformación de las lógicas de poder y de las estructuras patriarcales que legitiman la exclusión y discriminación de las mujeres.

Los gobiernos que deseen promover una Política Exterior Feminista deben ser conscientes de que, que más allá de las declaraciones, es necesario iniciar un proceso de medio plazo, que permita un cambio de paradigma hacia nuevas formas de concebir y abordar la política exterior, y nuevas formas de relacionarse en el sistema internacional, que prioricen el diálogo y la negociación. Este proceso también implica la transformación de las estructuras políticas, que están altamente masculinizadas y que excluyen a las mujeres de la toma de decisiones. Esto requiere de la incorporación de la perspectiva de género en el análisis, los debates y la construcción de consensos en torno a temas cruciales como la seguridad, la diplomacia y el liderazgo, a fin de transformar las estructuras y facilitar la participación de las mujeres en estos ámbitos.

Es por ello, que la puesta en práctica de la política exterior feminista enfrenta importantes obstáculos y resistencias, y suele estar condicionada por una serie de opciones y compromisos políticos, muchos de ellos no explicitados, y que a menudo son incoherentes con los ideales éticos y los principios de justicia de género. Algunos análisis plantean que no es posible llevar a cabo una auténtica política exterior feminista, que sea transformadora si se hace con las actuales estructuras, que están configuradas de manera patriarcal.

Los gobiernos que han asumido la PEF tienen que rendir cuentas sobre la implementación de los valores feministas en sus políticas, yendo más allá del incremento del número de mujeres en los espacios de toma de decisiones. Han de promover procesos transformadores que desafíen las estructuras patriarcales, neocoloniales, militaristas y autoritarias que aún están presentes en las instituciones y las normas, los discursos, ideas y prácticas, y que provocan y reproducen patrones de desigualdad. Esto requiere definir aquellos principios que son irrenunciables por una parte y por otra ser conscientes de las contradicciones existentes y explorar como afrontarlas. También es necesaria la participación de las organizaciones de la sociedad civil, la academia, el sector privado y los medios de comunicación, de tal manera que sea un proceso de “abajo-arriba” (bottom-up) y de “arriba-abajo” (top-down), formulando propuestas y estableciendo alianzas. La PEF es una política para todas las personas, no sólo para las mujeres, y supone una oportunidad para avanzar hacia un proyecto emancipador y de progreso para toda la humanidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Achilleos-Sarll, Columba (2018). "Reconceptualising Foreign Policy as Gendered, Sexualised and Racialised: Towards a Postcolonial Feminist Foreign Policy" en *Journal of International Women's Studies*, 19 (I), pp.34-60.

Adami, Rebecca. y Plesch, Dan. (eds.) (2022). *Women and the UN. A new history of women's international human rights*, Nueva York: Routledge.

Aggestan, Karin y True, Jacqui (2020). "Gendering Policy: A Comparative Framework for Analysis". *Foreign Policy Analysis* (2020) 16, pp.143-162.

Aggestam, Karin, Bergman Rosamond, Annika, Kronsell, Annika (2019), "Theorising Feminist Foreign Policy", en *International Relations*, 33 (2019) 1, S. pp.23-39.

Aggestam, Karin y Bergman-Rosamond, Annika (2016). "Swedish Feminist Foreign Policy In The Making: Ethics, Politics, And Gender". *Ethics & International Affairs*, vol 30, no. 3, 2016, pp.323-334.

Barbé, Esther y Martin, Magdalena, M. (2024). *La violencia contra las mujeres en un orden internacional en transición*. Madrid: Aranzadi.

Bargués, Pol y Martin Almagro, Maria (2024). "La prevención de la violencia contra las mujeres en Liberia: los límites de la "Spotlight initiative" en *La violencia contra las mujeres en un orden internacional en transición*. Madrid: Aranzadi, pp.299-319.

Berger, Magdalena (2024). How German Imperialism Rebranded Itself as Feminist. Disponible en: Jacobin: <https://jacobin.com/2024/11/germany-feminist-foreign-policy-gaza>

Bussey, Gertrude y Tims, Margaret (1980). *Pioneers for Peace: Women's International League for Peace and Freedom 1915-1965*. Oxford: Alden Press. Traducción al castellano por WILPF-España, mimeo.

Butler, Judith. (2023). "Feminismo y movimiento LGTBIQA+, juntos contra los poderes facistas" en Ctx, 22 de marzo. Disponible en: <https://ctxt.es/es/20230301/Firmas/42474/Judith-Butler-feminismo-derripar-el-patriarcado-alianza-feminista-derechos-trans.htm>

CEPAL (2024). Actuar con sentido de urgencia para prevenir y poner fin a los feminicidios. Boletín n°3. Noviembre.

Cheung, Jessica, Gürsel, Dilek, Kirchner, Marie Jelenja, Scheyer, Victoria (2021). *Practicing Feminist Foreign Policy in the Everyday: A Toolkit*. Berlin: Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit, November.

Cabrera, Mavic y Surulaga, Dewi (2011). *Costing and Financing* 1325. Nueva York: Cordaid y ICAN-GNWP.

Caracciolo di Torella, Eugenia (2024). "Imagining a New Gender Contract for Care" en Petö, Andrea, Thissen, Laetitia y Clavaud, Amandine (2024). *A new Gender Equality Contract for Europe*. Palgrave Macmillan, pp 65-86.

Center for Foreign Policy (2021). *The CFFP Glossary*. Berlin: CFFP

Cockburn, Cynthia (2004). "The continuum of violence: A gender perspective on war and peace". In Giles, W. and Hyndman, J., editors, *Sites of Violence: Gender and Conflict Zones*. Berkeley: University of California Press, pp. 24-44.

Cockburn, Cynthia (2009). *Mujeres ante la guerra: Desde donde estamos*. Barcelona: Icaria-Antrazyt.

CONCORD (2024). *Intersectional Feminist Policy-making for EU External Action*. Concord.

Confortini, Catia (2012). *Intelligent Compassion: Feminist Critical Methodology in the Women's International League for Peace and Freedom (1945-1975)*. New York: Oxford University Press.

Consejo de Cooperación (2022). *Informe del Grupo de Trabajo de Género del Consejo de Cooperación para el Desarrollo. Orientaciones para una cooperación feminista*.

Cox, Robert W. (1981). "Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, n°2 (Summer), pp.126-155.

Dietrichson, E. y Sator, F. (2022). "The Latin American women: how they shaped the UN Charter and why Souther Agency is forgotten", en Adami, R. y Plesch, D. (eds.) (2022). *Women and the UN. A new history of women's international human rights*. Nueva York, Routledge, pp. 17-38.

Espinosa Fajardo, Julia (2024). "Una evaluación feminista para una cooperación más transformadora". *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*, 9(2), 02-32. doi: <https://dx.doi.org/10.17979/arief.2024.9.2.10718>

Foster, Stehpenie and Markham, Susan A. (2024). *Feminist Foreign Policy in Theory and in Practice. An Introduction*. Oxon: Routledge.

García Morales, Verónica Jazmin (2021). "La Política Exterior Feminista de México". *Tempo Exterior* n° 42, Vol.XXI (1), pp. 81-96.

Güemes, Cecilia y Cos Montiel, Francisco (2023) (eds). *Cuidados y ecofeminismo. Consolidar avances y construir futuros igualitarios en Latinoamérica*. Madrid: Fundación Carolina.

Güezmez, Ana y Romero Castelán, Brianda (2024). *Diez años de política exterior feminista y política de cooperación internacional para el desarrollo feminista: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Serie Asuntos de Género, N° 164 (LC/TS.2023/202), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Generalitat de Catalunya (2024). *Jornadas de Cooperación al Desarrollo Feminista*. Documento resumen.

Haraway, Donna J. (1991). *Simians, Cyborg and Women: The Reinvention of Nature*. Londres: Free Association Books.

Hartsock, Nancy C.M. (1998). *The Feminist Standpoint Revisited and Other Essays*. Boulder CO: Westview Press.

Hudson, Heidi (2005). "Doing' Security As Though Humans Matter: A Feminist Perspective on Gender and the Politics of Human Security". *Security Dialogue*, 36(2), pp. 155-174.

Kelly-Thompson, Kaitlin et al. (2023). "Feminist organizational principles" en Sawyer, Marian, Banaszak, Lee Ann, True, Jacqui y Kantola, Johana (2023). *Handbook of Feminist Governance*. UK: Edward Elgar.

MacKinnon, Catharine (1989). *Toward a Feminist Theory of The State*. Cambridge: Harvard University Press.

Magallón, Carmen y Blasco, Sandra (2015), "Mujeres contra la Primera Guerra Mundial: El Comité Internacional de Mujeres por una Paz Permanente (La Haya, 1915)" en Gamarra, Yolanda y Fernández Liesa, Carlos (coord.). *Los orígenes del Derecho internacional contemporáneo*. Zaragoza: Institución Fernando el Católico.

Magallón, Carmen (2006). *Mujeres en pie de paz*. Madrid: Siglo XXI.

Marino, M. (2022). "From women's rights to human rights: The influence of Pan-American feminism on the United Nations, en Adami, R. y Plesch, D. (eds.) (2022). *Women and the UN. A new history of women's international human rights*. Nueva York: Routledge, pp. 1-16.

Mesa, Manuela (2023). "Política Exterior Feminista: un proceso en conformación en Europa y América Latina. *Policrisis y rupturas del orden global*. Anuario CEIPAZ 2022-2023. Madrid: Fundación Cultura de Paz.

Mesa, Manuela (2021a). "Política Exterior Feminista: la apuesta de los gobiernos por la igualdad". *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta*. Anuario CEIPAZ 2020-2021. Madrid: Fundación Cultura de Paz.

Mesa, Manuela (2021b), "La Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en su veinte aniversario: el papel de las organizaciones de la sociedad civil " en Sanchez, Cristina y Torrecuadrada, Soledad (2021). *Mujeres, paz y seguridad. La Resolución 1325 veinte años después*. Madrid: Ed. Dykinson.

Mesa, Manuela (2012). “Mujeres y construcción de paz: Balance y retos pendientes”. *Pensamiento Propio*. Publicación trilingüe de ciencias sociales de América Latina y El Caribe, julio-diciembre 2012/año 17, pp.. 189- 220.

Ministry for Foreign Affairs (2019). *Manual de Política Exterior Feminista*. Government of Sweden.

Ministry for Foreign Affairs (2014). *Handbook Sweden's feminist foreign policy*. Suecia: Ministry for Foreign Affairs.

Ministry for Foreign Affairs. *Swedish Foreign Service action plan for feminist foreign policy 2015–2018*. Gobierno de Suecia.

Ministry for Foreign Affairs (SF). *Handbook Sweden's feminist foreign policy*. Gobierno de Suecia.

Ministerio de Asuntos Exteriores (2021). *La Guía de la Política Exterior Feminista: impulsando la Igualdad en la Acción Exterior española*. Madrid Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Ministerio de Asuntos Exteriores (2023). *Plan de Acción para la Política Exterior Feminista 2023–2024*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Miralles, Nora (2019). “Género y políticas de inseguridad. Una mirada feminista a los impactos de la militarización de Occidente”, en *Informe del Centre Delàs 36*. Barcelona: Centro Delàs.

Naciones Unidas (2024). *Six-month update report on the human rights situation in Gaza: 1 November 2023 to 30 April 2024*. Nueva York: UN Human Rights Office of the High Commissioner, 8 de noviembre.

OCDE (2023). “Applying a Human Rights and Gender Equality Lens to the OECD Evaluation Criteria”, *Best Practices in Development Co-operation series*, París.

OFFAM (Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples) (2023a), “Conflict-Related Sexual Violence MPTF: Preventing sexual violence (against women and girls) in conflict settings”. Disponible en: <https://mptf.undp.org/fund/csv00#>

O’Shanasy (2023). "Timeline of feminist governance" en Sawyer, Marian, Banaszak, Lee Ann, True, Jacqui y Kantola, Johana (2023). *Handbook of Feminist Governance*. UK: Edward Elgar

OXFAM (2022). *Más allá de las palabras. Hacia una política de cooperación feminista y transformadora*. Documento de debate. OXFAM.

Pajarin, Marta (2021). *Acción humanitaria feminista: una cuestión de derechos humanos*. YDEES, n° 55.

Petö, Andrea, Thissen, Laetitia y Clavaud, Amandine (2024). *A new Gender Equality Contract for Europe*. Palgrave Macmillan.

- Reilly, Niamh (2007) "Cosmopolitan Feminism and Human Rights", *Hypatia* 22(4): pp.180-198.
- Reverter-Bañón, Sonia (2017). "Cosmopolitismo Feminista contra Globalización" en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 19, nº 37. Primer semestre de 2017. pp. 301-325.
- Roll, Michael (2023). *Approches for the implementation of a feminist development policy*. German Institute of Development and Sustainability (IDOS).
- Sanahuja, José Antonio (2019). "Ausencias y exclusiones: una mirada reflexiva sobre la constitución de las relaciones internacionales como disciplina" en Lozano, Alberto et. al. (coord.). *¿Cien años de relaciones internacionales?. Disciplinariedad y revisionismo*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales.
- Sanahuja, José Antonio (2018), "Reflexividad, emancipación y universalismo: cartografías de la teoría de las relaciones internacionales" en *Revista Española de Derecho Internacional*. Sección ESTUDIOS Vol. 70/2, julio-diciembre 2018, Madrid, pp. 101-125.
- Sawer, Marian, Banaszak, Lee Ann, True, Jacqui y Kantola, Johana (2023). *Handbook of Feminist Governance*. UK: Edward Elgar.
- Shepherd, Laura J. (2012). *Critical Approaches to Security. An introduction to Theories and Methods*. London: Routledge.
- Sepúlveda, Daniela (2021a). "Política Exterior Feminista: el próximo emprendimiento normativo de América Latina", *Análisis Carolina* nº 34/2021.
- Sepúlveda, Daniela (2021b). "Una política exterior feminista e inclusiva para Chile: construir la nueva regla y no la excepción" en Bywaters, C., Sepúlveda Soto, D. y Villar Gertner, A. (eds). *Nuevas voces de política exterior. Chile y el mundo en la era post-consensual*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Sepúlveda, Daniela (2020). "¿Qué es esa cosa llama "Política Exterior"? en *Mostrador*, 29 de noviembre.
- Solanas, María (2021). "La Política Exterior Feminista de España: un análisis preliminar". *Tempo exterior* Nº 42, Vol. XXI (II), pp.27-43.
- Thompson, Lyric, et al. (2021). *Defining feminist foreign policy: A 2021 Update*. International Center for Research on Women.
- Thompson, Lyric (2020). *Feminist Foreign Policy: A Framework*. Washington, DC: International Center for Research on Women. Updated June 2022.
- Thompson, Lyric.; Clement, R. (2020). *Definiendo la Política Exterior Feminista*. Centro Internacional para Estudios de la Mujer. Disponible en: ICRW\_DefiningFeministForeignPolicy\_Brief\_Spanish.pdf
- True, Jaquie (2005). "Feminism" en Burchill, et al (2001). *Theories of International Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

UN (SF). *Women who shaped the Universal Declaration*. Disponible en: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2019/11/women\\_who\\_shaped\\_the\\_udhr.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2019/11/women_who_shaped_the_udhr.pdf).

Villellas, María, Urrutia, Pamela y Villellas, Ana (2024). "La agenda de mujeres, paz y seguridad a las puertas del 25<sup>a</sup> aniversario: desafíos para la construcción de paz feminista". *Apunts ECP de Conflictes i Pau*, n° 29. Octubre.

Villellas, María (2020). "20 años de implementación de la Agenda de Género, Paz y Seguridad". *Apunts ECP de Conflictes i Pau* n° 3. Marzo. Barcelona: Escola de Cultura de Pau.

UN Women (2022). "Generation Equality Forum Concludes in Paris with Announcement of Revolutionary Commitments and Global Acceleration Plan to Advance Gender Equality by 2026."

Wiben, Annick T.R. (2010). *Feminist Security Studies*. A Narrative Approach. Routledge.

WILPF (SF). *100 años de WILPF*. Wilfp-España.

Zilla, Claudia (2022). "Feminist Foreign Policy. Concepts, core components and controversies". *SWP Comment*. Agosto.