

De Beijing a París: La relevancia de la igualdad de género para la eficacia de la ayuda

Carmen de la Cruz
Consultora internacional,
Género y Desarrollo

Este comentario analiza la pertinencia de la igualdad de género y los derechos de las mujeres como objetivos de desarrollo para la eficacia de la ayuda. Sostiene que la Declaración de París, como política que guía nuevas asociaciones y modalidades de ayuda, debe estar al servicio de los derechos de las mujeres y de la igualdad de género. En este sentido, el texto revisa las oportunidades y desafíos que presentan los nuevos instrumentos como el apoyo presupuestario o los enfoques sectoriales. Señala, asimismo, que tanto donantes como países asociados deben asignar y comprometer la ayuda con base en sus compromisos con el marco internacional de derechos humanos, y acuerdos claves sobre derechos de las mujeres y desarrollo, tales como la PPAB, la CEDAW y los ODM. Por último presenta una serie de recomendaciones que pueden fortalecer el proceso de incidencia en relación a la evaluación de término plazo a realizarse en el III Foro de Alto Nivel de Accra (Ghana) a principios de septiembre de 2008.

¿Cuánto se tiene en cuenta el género en el desarrollo y en la eficacia de la ayuda?

La Declaración de París (DP) es un marco que incorpora una serie de elementos en proceso en torno a la eficacia de la ayuda al desarrollo y al incremento de su volumen centrándose, básicamente, en los flujos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Sin embargo, la DP deja fuera otras políticas que son determinantes para la eficacia de la ayuda (como el comercio, la deuda, la inversión extranjera, las remesas de los emigrantes, etc.) a la vez aspectos centrales de la agenda de desarrollo. Los compromisos de París, así como sus mecanismos operativos están ligados a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y por lo tanto al marco de reducción de la pobreza, en un contexto de armonización y alineamiento de la ayuda entre donantes, y también entre donantes y gobiernos asociados. Desde una perspectiva de igualdad de género, ésta es una visión estrecha, en tanto la eficacia de la ayuda debería medirse por su contribución a la erradicación de la pobreza, a las desigualdades, a la vigencia de los derechos humanos y a la sostenibilidad del desarrollo.

El nuevo régimen de eficacia de la ayuda, armonización y alineamiento y sus tres puntales de reducción de la pobreza, apropiación del país y participación de actores claves en los procesos de planificación tienen claras potencialidades para la democracia y la participación. Sin embargo, estos temas, así como la reducción de la pobreza, la igualdad social y de género, no pueden

ser asumidos como los resultados directos de los instrumentos de las nuevas modalidades, que generan un sinnúmero de oportunidades y desafíos en los procesos de aplicación. Cuando el objetivo último es el desarrollo, es necesario prestar una gran atención a las políticas sustantivas y a la calidad o naturaleza de los resultados a lograr, identificando las nuevas oportunidades para avanzar tanto en la definición de un marco de derechos en la cooperación al desarrollo como en la inclusión de la igualdad de género como objetivo, y no como medio o instrumento de desarrollo. Requiere, asimismo, una noción alternativa de coherencias de políticas de acuerdo con las Convenciones de Naciones Unidas sobre derechos humanos y derechos de las mujeres

A nivel internacional los Estados han ratificado la prioridad de la igualdad de género y los derechos humanos para el desarrollo, la paz, la seguridad y el logro de las Metas del Milenio. Asimismo, han reafirmado como esencial la aplicación de la Plataforma para la Acción de Beijing,¹ y Beijing+5, la CEDAW² y la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad,³ y han reconocido la relación entre dicha aplicación y la ayuda al desarrollo. Sin embargo, y a pesar de éstos compromisos, las revisiones hasta el momento indican que muchos resultados de género no han trascendido más allá de los discursos, y está ampliamente constatado que continuamos moviéndonos en el ámbito de lo no predecible, de gran volatilidad y escasa sostenibilidad en relación a la voluntad política, la capacidad institucional de actores relevantes y estructuras nacionales, así como de las estrategias y recursos necesarios para lograr los objetivos planteados en la Cumbre del Milenio y en los planes nacionales de desarrollo.⁴

Por lo tanto, la igualdad de género así como los derechos de las mujeres son absolutamente pertinentes en este debate, dado su relevancia como objetivos de desarrollo. Asimismo, la categoría de género como marco de análisis por un lado, y la práctica de desarrollo expresada en la planificación de género y el diseño de políticas por otro, pueden colaborar en la ampliación del marco de la DP. De esta manera, tiene un gran potencial para ir profundizando en la comprensión de la articulación de los principios y los resultados esperados, y contribuir a situar la eficacia de la ayuda en el marco de la efectividad del desarrollo. En este sentido, podemos considerar dos aspectos relevantes:

- Los acuerdos y normativas internacionales aceptados por la comunidad internacional en materia de igualdad de género, así como los resultados y estrategias consensuados en las Conferencias Internacionales y las herramientas provistas por ellos para la evaluación de los avances. De esta manera se haría visible la necesidad de la coherencia entre los objetivos de estas conferencias en los 1990 y las políticas macroeconómicas que conducen a la pobreza.
- El desarrollo de instrumentos y herramientas prácticas que han permitido avanzar en la medición y evaluación de la efectividad del desarrollo, tales como mecanismos e indicadores de género, auditorías y presupuestos sensibles al género.⁵

¹ Plataforma de Acción resultante de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres, Beijing, 1995.

² Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres.

³ Resolución sobre Mujeres, Paz y Seguridad.

⁴ De la Cruz, Carmen., "La Agenda de los Derechos de las Mujeres y la Financiación para el Desarrollo", en *El Perfil Social del Desarrollo*, Plataforma 2015 y más, Icaria Editorial, Madrid, 2007.

⁵ De la Cruz, C., Barrig, M., García, A., "El financiamiento para la igualdad de género y la nueva 'Arquitectura de la Ayuda': Los casos de Guatemala y Perú", 2007, (En proceso de publicación), Fundación Carolina, CeALCI, 2008.

Principios y desencuentros: Las mujeres en la agenda de París

La literatura sobre el tema, así como los documentos de las organizaciones de mujeres producidas hasta el momento, cuestionan la manera en que la igualdad de género ha sido incorporada en la DP, es decir, como un aspecto transversal en los procesos de armonización. Tampoco se establecen medidas para valorar su impacto ni está ligada a los cinco principios definidos por la DP.⁶ Asimismo, se señalan los desafíos que presenta para la apropiación democrática de los países y la rendición de cuentas a la ciudadanía, así como el riesgo de reducción de recursos para las organizaciones de mujeres. Por otra parte, su focalización en temas de alto nivel técnico en relación a los mecanismos de financiamiento y de seguimiento orientados por instrumentos del Banco Mundial (como el CPIA)⁷, generan serias dificultades tanto para los mecanismos nacionales de las mujeres, como para las organizaciones y redes de mujeres en relación al desarrollo de capacidades, información, participación e inclusión.

Estas reflexiones, entre otras, han generado un debate crítico sobre las oportunidades que la aplicación de la DP puede ofrecer para influir tanto en las estructuras como en las instituciones y sus instrumentos, incorporando la experiencia de género acumulada para la realización de sus cinco principios. También se han señalado grandes desafíos. Los mecanismos de gestión de los flujos de la ayuda tienen un significativo impacto sobre la naturaleza de los resultados, así como serias implicaciones para la consecución de los objetivos. Asimismo, los cinco principios claves tienen efectos que van más allá de la entrega de la ayuda por sí mismos. De hecho, son puntos principales de referencia para el diálogo de políticas y para definir el contenido de los programas en todos los sectores y en los temas transversales.

El proceso participativo que está en la base del principio de “**apropiación**” del país presenta una oportunidad muy valiosa para avanzar en la agenda de la igualdad de género. Sin embargo, para que sea significativo, debe ser reconocida como un elemento central de la agenda de desarrollo en primer lugar. Si esta condición no se da, la participación de las organizaciones de mujeres en el proceso de planificación tendrá un efecto limitado y llevará a un círculo vicioso de persistentes desigualdades de género. Asimismo, en la base del principio de **alineamiento** está la necesidad de asegurar que los recursos - tanto de la ayuda al desarrollo como del presupuesto nacional - sean asignados a las prioridades definidas por el país. La transversalización de género en los planes de desarrollo y en los presupuestos debería ser una condición en este proceso que respondiera a los compromisos firmados por los gobiernos a nivel internacional. Asimismo, los donantes podrían usar las nuevas modalidades de la ayuda (apoyo presupuestario o SWAPs) para asegurar los compromisos con las reformas, así como los recursos para un período multianual (MTEF), incluyendo aquellos relativos a la transversalización de género y el empoderamiento de las mujeres.

En principio, la **armonización** de los donantes debería permitir definir su ventaja comparativa y compartir su trabajo en esta relación. Aun considerando el riesgo de que por esta división del trabajo muchos donantes no asuman sus compromisos en materia de igualdad de género en sus acciones sectoriales, la aplicación de la DP representa una amplia oportunidad de desarrollar una estrategia conjunta o un número de acciones estratégicas, tanto a nivel internacional como individual de los países. Por otra parte, la gestión por resultados permite la posibilidad de hacer más visible el impacto de género. Los principios de los derechos humanos y de los derechos de las mujeres y las obligaciones legales de los donantes y los gobiernos deben ser usados para determinar la efectividad de las políticas y enfoques - particularmente el impacto sobre las mujeres y las niñas. Debe existir disponibilidad de estadísticas desagregadas por sexo y usar

⁶ Gaynor, C., “The Paris Declaration on Aid Effectiveness and Gender Equality”, United Nations Division for the Advancement of Women Expert Group Meeting on financing for gender equality and the empowerment of women, Oslo, Norway 4-7 September 2007.

⁷ Country Policy and Institutional Assessment

indicadores basados en derechos humanos para monitorear las obligaciones del gobierno. Se deberían utilizar los ejemplos existentes de empoderamiento de las mujeres, participación y rendición de cuentas en la **gestión por resultados**. En relación a la rendición de cuentas mutua, todos los actores deberían ser fiscalizados por sus compromisos de desarrollo. Es importante conocer como han apoyado los donantes el papel del parlamento, la amplia participación de otros actores y la sociedad civil para asegurar la transparencia y la **rendición de cuentas** de los compromisos en torno a la igualdad de género y los derechos de las mujeres. La existencia de mecanismos plurales de seguimiento para asegurar la identificación de los cambios o la ausencia de los compromisos es fundamental. Esto sólo será posible donde existan organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de mujeres fuertes, independientes y con disponibilidad de recursos.

Por último, es necesario prestar mayor atención al abordar las desigualdades de género en los “Estados frágiles”. Al desconocer la manera diferenciada en que la “fragilidad” afecta a mujeres y hombres, y la oportunidad de incorporar a las mujeres como agentes de cambio se puede debilitar la efectividad de estrategias idénticas para abordarla.

Impacto de las nuevas modalidades

Las revisiones realizadas en diversos informes señalan que existen variables críticas para integrar las dimensiones de género en las estrategias nacionales de desarrollo. Éstas incluyen:

- (i) La institucionalización de los procesos de participación de las activistas de género en todas las fases del ciclo de la planificación;
- (ii) Un enfoque sistémico que articule las políticas y prioridades de desarrollo, incluidas las de género, con la programación y el presupuesto, y el seguimiento basado en resultados;
- (iii) El establecimiento de líneas claras de responsabilidades y rendición de cuentas hacia todos los actores nacionales, incluyendo el parlamento y la ciudadanía; y
- (iv) La necesidad de que los donantes y los países asociados deben trabajar de forma estrecha y aplicar consistentemente los cinco principios de la DP.

Autoras como Williams afirman que los mecanismos operativos recomendados por la DP, denominados “nuevas modalidades de ayuda”⁸ no son neutrales desde el punto de vista de género o social, y que será necesario promover formas creativas de intervención para hacer de ellas herramientas de empoderamiento para la igualdad de género. Añade que *“Cada una de estas nuevas modalidades debería ser analizada y evaluada en relación a sus potenciales impactos sobre el desarrollo social y económico, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la democracia y la participación”*.⁹ Para ello, habría que abordar dos temas: el primero está relacionado con la amplitud de la disponibilidad permitida por las nuevas modalidades en relación a la provisión de servicios públicos de buena calidad como por ejemplo de salud, educación, agua, energía, entre otros, en tanto están vinculados al empoderamiento social y económico de las mujeres y tienen impactos de género. El segundo está vinculado con las intervenciones específicas de género y de qué manera las nuevas modalidades pueden ser usadas para incrementar la financiación de dichas intervenciones. Asimismo, otras autoras

⁸ Apoyo presupuestario general, Apoyo sectorial amplio (SWAPs); Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza, Fondos Canasta, Estrategia de Asistencia Conjunta.

⁹ Williams, Mariama., “Financing Development, Democracy and Gender Equality”, ponencia presentada en la VIII Commonwealth Women’s Affairs Ministers Meeting, mayo 2007.

también señalan que los derechos de las mujeres no han sido parte integral de los Documentos de Estrategia de Reducción de Pobreza, como tampoco lo han sido los temas externos que afectan a la pobreza: los términos del comercio, la resolución de la deuda y la manera en que los países son incorporados a la economía, así como sus implicaciones para la división genérica del trabajo y el acceso y control de los recursos. Otro de los temas mencionados en estos espacios está relacionado con el apoyo directo a presupuestos que plantean importantes problemas de seguimiento y rendición de cuentas, y de reducción de recursos para las organizaciones de mujeres.

Las oportunidades y desafíos que se ofrecen por los cambios en las nuevas modalidades son numerosos. A continuación, resumimos los más críticos:

- Cómo asegurar la participación cualificada, sostenida y sistemática de las redes de mujeres en todas las fases del proceso de planificación, incluyendo la programación, la elaboración de presupuestos, puesta en práctica, seguimiento y evaluación.
- Cómo evitar la brecha entre la transversalización de género y la actual asignación de recursos.
- Cómo asegurar que la igualdad de género no se pierda en las actuaciones temáticas, sectoriales o programáticas.

A medida que avanza la aplicación de la DP y el desarrollo de sus mecanismos operativos, la tarea fundamental es construir las capacidades de los países para liderar y usar su propia influencia con vistas a incidir sobre la agenda de desarrollo desde una perspectiva de género. Ello requeriría apoyar actores claves - individuos y organizaciones - para que puedan colocar la igualdad de género en un lugar destacado de la agenda. Aquí es donde los donantes pueden desempeñar un papel clave. Los enfoques sectoriales amplios (SWAPs) también ofrecen un amplio potencial para incorporar y asignar recursos desde un enfoque de género. La fase multianual de los SWAPs puede ofrecer un proceso sistemático e institucionalizado para involucrar los mecanismos nacionales de las mujeres y las activistas sociales. Estas organizaciones podrían identificar los beneficios, garantizar la transversalización de género en las políticas y programas sectoriales, asegurar que la asistencia técnica apoye la construcción de capacidades de género, y hacer realidad que tanto el monitoreo como la evaluación incluyan resultados de género. Este proceso puede ser también importante en la construcción de alianzas, asegurando la participación en organismos y mecanismos de toma de decisiones, y promoviendo reformas institucionales que apoyen la incorporación de la perspectiva de género en las agencias gubernamentales responsables de los SWAPs.

Recomendaciones con vistas a Accra: Reinterpretar el espíritu de París

El proceso hacia el Foro de Alto Nivel de Accra, Ghana, que tendrá lugar en septiembre de 2008, informará sobre los progresos a medio término de la DP y representará un período importante para consolidar logros y avanzar en la reinterpretación del espíritu de París, más allá de Accra y el horizonte del 2010. En este sentido, existen diversas oportunidades a nivel nacional, regional e internacional que pueden ser usadas para asegurar que el objetivo de igualdad de género sea incorporado en el debate y la práctica del proceso. A continuación presentamos algunas recomendaciones a corto plazo:

- **Los donantes y los países asociados deben asignar y comprometer la ayuda** con base en sus compromisos con el marco internacional de derechos humanos, y acuerdos claves sobre derechos de las mujeres y desarrollo, tales como la PPAB, la CEDAW y los ODM.
- **Los donantes y los gobiernos asociados deben promover la información y el debate** sobre los procesos de eficacia de la ayuda en el ámbito de la sociedad civil tanto en los países socios como en los países donantes. Es necesaria la identificación de mensajes claves de género que puedan ser incorporados en las iniciativas de comunicación.
- **Los donantes y los gobiernos deben fortalecer las capacidades, recursos y autoridad** de los Mecanismos Nacionales de la Mujer, comisiones parlamentarias y otras instituciones gubernamentales para influir la planificación de desarrollo nacional, así como las asignaciones presupuestarias para la igualdad de género y los derechos de las mujeres.
- **Los donantes, así como los gobiernos deben asegurar fondos directos y establecer mecanismos claros de participación de las organizaciones de derechos de las mujeres** como parte de la sociedad civil, particularmente de las mujeres de los grupos socialmente excluidos, en todos los procesos de diálogo de políticas, planificación, programación, gestión, seguimiento y evaluación.
- **El Foro de Alto Nivel de Accra debe asegurar a través de su Agenda para la Acción la definición de un plan de trabajo para 2010**, que evalúe las nuevas modalidades de ayuda al desarrollo en términos del impacto sobre los objetivos de reducción de la pobreza, promoción de la igualdad y garantía de los derechos humanos.
- **La AAA debe reconocer a las organizaciones de mujeres y a las organizaciones de la sociedad civil** como actores del desarrollo y conceder las condiciones que les permitan desempeñar un papel efectivo en la programación, la elaboración de presupuestos, el seguimiento y la evaluación.
- **La AAA debe promover la creación de un sistema de monitoreo y evaluación independiente** para la DP y su impacto en el desarrollo. El monitoreo y la evaluación debe prestar más atención a los vínculos entre las reformas de las modalidades de la ayuda y los resultados del desarrollo y el progreso de los derechos humanos.
- **La AAA debe promover la creación de mecanismos multisectoriales para hacer rendir cuentas a los gobiernos y donantes** Deben desarrollarse mecanismos multisectoriales para la rendición de cuentas por parte de gobiernos y donantes sobre el uso de la ayuda. Deben ser

abiertos, transparentes y periódicos, con espacio real para que las organizaciones de mujeres y las organizaciones sociales fiscalicen a los gobiernos y a los donantes.

- **Es necesario asegurar la participación sustantiva de las organizaciones de mujeres y las organizaciones de la sociedad civil en el Foro de Alto Nivel de Accra.** Deben ser parte de las discusiones oficiales, incluso del evento ministerial y de la preparación del documento de la AAA. La agenda del Foro de Alto Nivel debe reflejar las preocupaciones de grupos a menudo excluidos de estos procesos, y la igualdad de género y los derechos de las mujeres deben ser tema de debate en cada una de las nueve mesas redondas diseñadas.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en www.fride.org

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : fride@fride.org
www.fride.org