

Implementando la Declaración de París:
Implicaciones para la promoción de los
Derechos de las Mujeres y la Equidad de Género

Cecilia Alemany, Nerea Craviotto, Fernanda Hopenhaym
Con la colaboración de
Ana Lidia Fernández-Layos, Cindy Clark and Sarah Rosenhek

Traducido por: Rosa Belen Agirregomezkorta

Este documento ha sido encargado por el Council for International Cooperation (CCIC), y
realizado por AWID y WIDE.

Los puntos de vista expresados en el presente documento reflejan la opinión de las
autoras.

Enero, 2008

ÍNDICE

0) Sumario

1) Introducción

2) Antecedentes

3) Analizando la Declaración de París desde una perspectiva de los Derechos de las Mujeres:

3.1 Críticas generales

3.2 Análisis de los Cinco Principios de la Declaración de París

4) Las nuevas Modalidades de la Ayuda en el Marco de la Declaración de París: Implicaciones para la Equidad de Género y los Derechos de las Mujeres

5) La Equidad de Género y el sistema actual de Seguimiento y Evaluación de la Declaración de París

6) Cómo fortalecer la Equidad de Género y la perspectiva de los Derechos de las Mujeres en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda:

6.1 Recomendaciones para el fortalecimiento de la Equidad de Género en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda

6.2 Recomendaciones al Tercer Foro de Alto Nivel y a la Agenda de Acción de Accra

7) Bibliografía

8) Anexos

SUMARIO

La Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (en adelante, DP) pretende reformar la distribución y gestión de la ayuda. El objetivo principal de la eficacia de la ayuda se estructura en torno a la reducción de la pobreza y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se considera a la DP como una iniciativa única en el sentido en que establece principios con el objeto de redefinir las relaciones entre donantes y países receptores de ayuda. Las implicaciones prácticas de estos compromisos suponen un cambio en los mecanismos o “modalidades” de canalización de la ayuda.

A pesar de las transformaciones sobre cómo se distribuye la ayuda a los gobiernos socios, las organizaciones de la sociedad civil (en adelante, OSC) sostienen que la Declaración de París supone un marco injusto y desigual para la comprensión y la implementación de la agenda de la eficacia de la ayuda. Entre otros aspectos, la Declaración de París es ciega al género, y como resultado, deficiente en cuestiones fundamentales.

Un análisis de los cinco principios de la DP muestran las siguientes preocupaciones:

- **Apropiación:** La apropiación de los programas de desarrollo por parte de los países receptores no debería ser reducido a la apropiación “gubernamental”. Debería involucrarse a la ciudadanía, incluyendo a las organizaciones de mujeres, en la formulación y realización de políticas y programas de desarrollo.
- **Alineación:** Como donantes, “alinean” la ayuda con los presupuestos nacionales y canalizar la ayuda, principalmente de gobierno a gobierno, si la equidad de género no es una prioridad nacional explícita (y no lo es en la mayoría de los casos), ¿supondrá, a su vez, que la equidad de género será totalmente excluida de las agendas de los países donantes?. Además, existe el riesgo de que disminuyan los recursos dirigidos a apoyar el trabajo de las OSC, y de manera particular de las organizaciones de mujeres.
- **Armonización:** Es fácil ver cómo la “armonización” de las políticas de los países donantes puede llevar a un refuerzo de las condicionalidades como, por ejemplo, la imposición de determinadas políticas económicas y comerciales. Existe, asimismo, el riesgo de que la armonización resulte en un “estrechamiento” del marco de la ayuda (basado en las políticas del donante menos progresista) y, por ende, en una reducción de la agenda del desarrollo.
- **Gestión orientada a resultados:** Los principios basados en los derechos humanos y los derechos de las mujeres, así como las obligaciones legales de los donantes y los gobiernos deberían ser utilizados para determinar la eficacia de las políticas y los enfoques, particularmente su impacto sobre grupos vulnerables.
- **Mutua Responsabilidad:** El principio de mutua responsabilidad, donde los países donantes y receptores y la ciudadanía son capaces de apoyarse mutuamente con el fin de cumplir sus compromisos de desarrollo sólo puede ser posible en aquellos lugares donde existen una sociedad civil y organizaciones de mujeres fuertes, independientes y bien dotadas.

La DP se basa en un abanico de “nuevas” modalidades de ayuda, que incluyen el apoyo presupuestario, enfoques sectoriales, documentos estratégicos para la reducción de la pobreza, fondos “canasta” y estrategias de asistencia conjunta. De manera general, estas modalidades plantean una serie de preocupaciones respecto a la posibilidad para la participación real de la sociedad civil a la hora de jugar un papel en los aportes y el seguimiento de presupuestos, las persistentes condicionalidades impuestas por los donantes que se sitúan por encima de los intereses de desarrollo nacionales y ponen en peligro la “apropiación” de los países en contextos de tímidos compromisos políticos hacia la equidad de género que se traducirán en un reducido apoyo a los derechos de las mujeres por parte de los donantes.

Las OSC han expresado una seria preocupación por los planes de seguimiento de la DP, y de manera particular por la dependencia de los mecanismos de evaluación del Banco Mundial y la ausencia de medios independientes para medir la implementación de los principios de la DP. Las organizaciones de mujeres se encuentran especialmente preocupadas con el hecho de que no se han incluido indicadores para la equidad

de género. Es esencial un enfoque más holístico que permita integrar esfuerzos paralelos (como por ejemplo aquellos realizados por algunos donantes con el fin de analizar en profundidad las relaciones entre la eficacia de la ayuda y la equidad de género) como parte del seguimiento del impacto de la Declaración de París.

El análisis conduce a varias recomendaciones dirigidas a fortalecer la dimensión de la equidad de género en la agenda de la efectividad de la ayuda:

1) Donantes y Gobiernos deberían cumplir con sus compromisos relativos a la equidad de género por medio de:

- El respeto a sus compromisos derivados del sistema internacional de los Derechos Humanos y los acuerdos clave sobre derechos de las mujeres y desarrollo.
- Asegurar recursos financieros suficientes para cumplir con sus compromisos sobre equidad de género, derechos humanos y desarrollo.
- Asegurar la participación real de la maquinaria nacional de equidad de género en la planificación e implementación del desarrollo.

2) Fortalecimiento de la apropiación democrática y la participación de las mujeres en la agenda de la eficacia de la ayuda:

- Potenciar la sensibilización pública nacional sobre la DP y la importancia de la equidad de género.
- Promover mecanismos para la efectiva participación de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones de los derechos de las mujeres, en el diseño, implementación y seguimiento de los planes de desarrollo nacionales.
- Impulsar una mejor comunicación y colaboración entre las organizaciones sociales, los grupos en defensa de los derechos de las mujeres y los gobiernos locales y Parlamentos.
- Fomentar una ayuda autónoma y responsable dirigida a los agentes de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de mujeres, por medio de nuevos mecanismos de ayuda inclusivos.

3) Inclusión de la equidad de género en el seguimiento y evaluación de la DP:

- Uso de instrumentos sensibles al género.
- Desarrollo de estadísticas desagregadas por sexo.
- Apoyo al desarrollo y análisis de indicadores cualitativos.

4) Desarrollo de guías y herramientas sobre las nuevas modalidades de la ayuda que contribuyan al cumplimiento de los compromisos sobre la equidad de género:

- Apoyar la elaboración de directrices, herramientas de seguimiento e indicadores sobre la contribución de las "nuevas" modalidades de ayuda a las obligaciones nacionales para la igualdad de género.
- Sistematizar las experiencias de promoción y fomento de género en los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza, y analizar la relación entre la pobreza de las mujeres y la política macroeconómica nacional.

En Septiembre del 2008 se va a celebrar en Accra el tercer Foro de Alto Nivel con el objetivo de evaluar los progresos en la aplicación de la DP. Es de vital importancia que participen en el Foro las delegaciones de las OSC, incluyendo una importante presencia de organizaciones de derechos de las mujeres.

Con respecto a la resultante Agenda de Acción de Accra y el futuro, las recomendaciones deben:

- Promover la centralidad de la igualdad de género y los derechos de las mujeres como un objetivo del Desarrollo para la eficacia de la ayuda. Recomendamos desarrollar intervenciones que contengan un enfoque dual que incluya tanto la transversalidad del género como acciones específicas en pro de los derechos de las mujeres.

- Seguir el rastro de las vías de financiación que se destinan a apoyar los derechos de las mujeres con el fin de "seguir el dinero" y sus impactos.
- Elaborar directrices e instrumentos adecuados para garantizar que las nuevas modalidades de ayuda no marginalizan la equidad de género y los derechos de las mujeres.
- Promover una revisión del sistema de seguimiento de la Declaración de París, e integrar la perspectiva de la equidad de género en las labores de seguimiento y evaluación.

Introducción

En el año 2005, fue adoptado en París el más reciente acuerdo de colaboración de países donantes destinado a aumentar el impacto de la ayuda internacional en un foro de alto nivel organizado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (CAD/OCDE). La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (en adelante, DP) tiene por objeto la reforma de la prestación y gestión de las ayudas, comprometiendo a los países donantes y receptores a una serie de principios y metas para lograr la eficacia de la ayuda (EA). El objetivo principal de la EA se enmarca como la reducción de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La DP ya ha sido aprobada por 25 países donantes, 80 países receptores y cerca de 25 instituciones multilaterales. Y se pondrá en práctica hasta el 2010.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio pretenden reducir la pobreza a la mitad para el año 2015. Sabemos que la pobreza es un fenómeno feminizado¹, en el que las mujeres pobres soportan la peor parte de la desigualdad. Se requiere de una firme voluntad política para que la equidad de género, como uno de los objetivos centrales del desarrollo, se convierta en una prioridad; sin ese compromiso, ningún mecanismo de ayuda podrá ser eficaz en la reducción sustentable de la pobreza.

Dada la importancia fundamental de los debates sobre los flujos de ayuda y la eficacia del desarrollo, las mujeres deben ser incluidas como participantes clave. Sin embargo, la voz y los puntos de vista de las mujeres han sido, en gran medida, excluidos tanto a nivel nacional como internacional en las políticas de desarrollo así como de los procesos de financiación. Deben ponerse en marcha mecanismos que aseguren la inclusión de la igualdad de género a fin de que el progreso en el logro de los objetivos de desarrollo sea real y sostenible.

El debate en torno a la relación de la equidad de género y la nueva arquitectura de la ayuda es relativamente nuevo. Habrá mucho que aprender en los próximos años. Este documento pretende promover esta reflexión, situando el enfoque de los derechos de las mujeres en el centro del discurso de la eficacia de la ayuda. El texto parte del análisis de la literatura actual, y difunde los resultados de entrevistas en profundidad realizadas a activistas de los derechos de las mujeres de diferentes regiones². El análisis recoge las principales críticas realizadas al proceso de implementación y a los principios de la Declaración de París (Sección 3), ejemplos concretos y las consecuencias de la falta de integración de la igualdad de género en la aplicación de las nuevas modalidades de ayuda (Sección 4), una mirada crítica al sistema de vigilancia y evaluación de la DP (Sección 5), y algunas propuestas para el fortalecimiento de la integración de la equidad de género y los derechos de las mujeres en la agenda de la eficacia de la ayuda (Sección 6).

¹ Según Valentine Moghadam (2005) la gran mayoría de personas que viven en condiciones de pobreza son mujeres (alrededor del 70% según datos del PNUD) y las 3 dimensiones principales de este fenómeno son: la expansión de hogares encabezados por mujeres, la persistencia de desigualdades intrafamiliares y la discriminación contra las mujeres y niñas, y la implementación mundial de políticas económicas neoliberales.

² Ver lista de entrevistadas en el Anexo 2.

1. Antecedentes

Previo a la Declaración de París, la comunidad internacional había adoptado diversos compromisos relacionados con la Ayuda y el Desarrollo, en el marco de las Naciones Unidas y en otras resoluciones de los donantes del CAD/OCDE, entre otros espacios. Se afirma que la DP es única en el sentido que establece principios generales que redefinen la relación entre los países donantes y receptores. Su objetivo es garantizar que los países en desarrollo se apropien de sus planes de desarrollo, e insta a los países donantes a alinearse con las estrategias y procedimientos de los países receptores. Los países donantes también se han comprometido a asegurar que sus procedimientos de desembolso de la ayuda serán más armonizados, que tanto países donantes como receptores son mutuamente responsables de los resultados de su labor de desarrollo, y que los recursos y la toma de decisiones son gestionados en base a los resultados.

La consecuencia práctica de estos compromisos es un cambio en los mecanismos que canalizan la ayuda. En el pasado la ayuda era, en gran medida, asignada a los países receptores por las instituciones financieras internacionales (IFI) y se hacía gran hincapié en el apoyo a proyectos como el principal mecanismo de ayuda. Por contra, desde que la DP se aprobó en 2005, se pone un fuerte énfasis en la apropiación de los países, en un esfuerzo por reorientar el poder y el liderazgo hacia los gobiernos receptores.

Existen, por lo menos, cinco nuevas “modalidades de la ayuda” que se encuentran interrelacionadas - aunque algunas de ellas han existido antes de 2005 -, y que han venido a sustituir a los proyectos individuales:

- Apoyo Presupuestario General (GBS, en sus siglas en inglés), apoyo al presupuesto sectorial, contratación de objetivos de desarrollo del Milenio;
- Enfoques Sectoriales (SWAPs, en sus siglas en inglés);
- Financiación basada en una Evaluación Política Multilateral, como por ejemplo los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (en adelante, DERP);
- Fondos canasta; y,
- Estrategias de Asistencia Conjunta (JAS, en sus siglas en inglés).

A pesar de los cambios en la forma en que se entrega la ayuda y los nuevos compromisos de los países donantes y receptores a los principios de la DP, las OSC sostienen que la Declaración de París sigue siendo un marco injusto y desigual para la comprensión y aplicación de la agenda de la eficacia de la ayuda³.

A nivel mundial, l@s defensor@s de los derechos de las mujeres se encuentran preocupad@s porque la Declaración de París es ciega al género y, como resultado, deficiente en cuestiones fundamentales. Los objetivos del Desarrollo sólo avanzan cuando progresa la equidad de género; es decir, el desarrollo se produce cuando los derechos de las mujeres son plenamente respetados y garantizados, cuando los acuerdos para la sostenibilidad del medio ambiente se cumplen y cuando a los derechos humanos se les da la oportunidad de progresar. El CAD/OCDE reconoce que existe una evidencia clara de que mientras la mitad de la población no esté en condiciones - debido a la discriminación de género - de desarrollar y utilizar sus capacidades y participar en la vida social, económica y política, tanto la sociedad en su conjunto como el desarrollo económico sufrirán la consiguiente ineficacia⁴. Pero esta evidencia no se reconoce en la DP, que no contiene medidas para promover los derechos de las mujeres, y los criterios para el logro de la igualdad de género no son ni recogidos ni propuestos.

³ Ver “De París 2005 a Accra 2006: ¿podrá ser la ayuda al Desarrollo más eficaz y fiable?”, documento elaborado por el Comité Internacional de las Organizaciones de la Sociedad Civil que coordina las reuniones preparatorias al Foro de Alto Nivel de Accra, accesible en http://www.betteraid.org/downloads/draft_cso_policy_paper.pdf

⁴ CAD, OCDE (2007).

La DP actualmente sitúa a la equidad de género, así como a la sostenibilidad del medio ambiente y a los derechos humanos, como cuestiones transversales. Al hacerlo, la DP margina estas áreas como accesorias a las cuestiones del desarrollo y, por consiguiente, a la agenda de la eficacia de la ayuda.

Recuadro 1:
2008- Programa de Desarrollo Internacional
Oportunidades para la Equidad de Género y los Derechos de las Mujeres

52º período de sesiones de la Comisión de Naciones Unidas sobre la Condición de la Mujer

La 52ª sesión de la Comisión sobre la Condición de la Mujer tendrá lugar del 25 de Febrero al 7 de marzo de 2008 en Nueva York en torno al tema "Financiación para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer". Este período de sesiones se ocupará de la paradoja central a la que se enfrenta actualmente la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres: esto es, los compromisos universales relativos a la equidad de género adoptados por la comunidad internacional frente a los relativamente escasos progresos realizados en los últimos años en su aplicación a nivel nacional. Los elementos clave que se tratarán durante el período de sesiones son: la implementación acelerada de los compromisos previos a nivel nacional, incluyendo el intercambio de experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas; la cada vez mayor atención a las necesidades de información y datos; la promoción de capacidades para la incorporación del género; y la identificación de las principales iniciativas políticas para promover su implementación. Estos debates contendrán además un análisis de la Financiación para el Desarrollo y los procesos de la eficacia de la ayuda desde una perspectiva sensible a la equidad de género y a los derechos de las mujeres⁵.

XII Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

Otro proceso relevante es la preparación de la XII Conferencia de la UNCTAD que se celebrará en Accra en abril del 2008. El tema será "La Globalización para el Desarrollo: Oportunidades y Desafíos". En los documentos preparatorios se incluyen temas como el fortalecimiento de la UNCTAD y la mejora de su papel para el desarrollo, y la aparición del "nuevo Sur".

Tercer Foro de Alto Nivel (FAN 3)

En septiembre de 2008 los países donantes y receptores se reunirán durante un Foro de Alto Nivel (FAN 3) en Accra, Ghana, con el objeto de evaluar los progresos en la aplicación de la DP, y llegar a un acuerdo sobre un nuevo "programa de acción". Esta será la primera oportunidad para que los países donantes y receptores, y las organizaciones de la sociedad civil, examinen los progresos de la aplicación de la DP.

La Financiación para el Desarrollo (FpD)

Otro momento crítico en el 2008 para la agenda de desarrollo internacional será el "Seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo" (FpD) para examinar la aplicación del Consenso de Monterrey. Esta conferencia se celebrará en Doha, del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2008⁶. En una reunión del Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Nueva York en octubre de 2007, se declaró que los resultados del Foro de Accra afectarán directamente al proceso de FpD de Doha.

2008 será un año clave para la evaluación y las reformas de las modalidades de la cooperación internacional, dentro de los cuales debe haber impulso para avanzar en la igualdad de género y los derechos de las mujeres como objetivos fundamentales del desarrollo. Las organizaciones de derechos de las mujeres, UNIFEM, GENDERNET y el Comité Internacional de las OSC han presentado propuestas para garantizar que la igualdad de género sea seriamente considerado como un objetivo del desarrollo en el Foro de Alto Nivel de Accra y en los procesos afines.

⁵ Más información en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/52sesspriorityhtm.html>

⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas A/C.2/62/L.37, 15 Noviembre 2007. Ver también Asamblea General de las NNUU A/C.2/62/L.59, 6 Diciembre 2007.

3. Analizando la Declaración de París desde una perspectiva de los derechos de las mujeres

3.1. Críticas Generales

L@s activistas y entre ell@s l@s defensor@s de derechos de las mujeres están preocupad@s por el *proceso altamente tecnificado* de la agenda de la Declaración de París, centrada principalmente en los procedimientos para la gestión y distribución de la ayuda y prestando una atención insuficiente a los efectos reales que la ayuda tiene en el logro de los objetivos de desarrollo. Cathy Gaynor destaca este énfasis técnico en la introducción de su artículo: "La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y la Igualdad de Género":

Actualmente hay una importante evidencia empírica acerca de la necesidad funcional de la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres para el logro de los objetivos declarados en la Declaración de París. Sin embargo, y hasta la fecha, los países donantes y receptores han concentrado principalmente sus esfuerzos en las dimensiones eficientistas tecnocráticas de la reforma de la ayuda (mecanismos y procesos o tuercas y tornillos), en lugar de responder a desafíos ideológicos, como por ejemplo la igualdad de género (contenido y resultados)⁷.

Quizás este enfoque tecnocrático no sea sorprendente, dado que la mayoría de los principales encargados de formular políticas y administrar el proceso de ayuda son economistas, administradores y tecnócratas o planificadores. La participación de la sociedad civil en las cuestiones generales de la eficacia de la ayuda durante las sesiones preparatorias para el Foro de Alto Nivel de Accra ha sido limitada y centrada en consultas específicas⁸. Esas consultas fueron convocadas por el Grupo Consultivo de la Sociedad Civil y de la eficacia de la ayuda, un órgano creado por el Grupo de Trabajo del CAD/OCDE sobre la Eficacia de la Ayuda, con la intención de profundizar en la comprensión de la eficacia del desarrollo y las OSC. El Grupo Consultivo es un órgano internacional compuesto por OSC - 3 organizaciones sociales del Norte y 3 del Sur - junto con 3 países donantes y 3 países socios, presidida por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA). El Grupo Asesor tiene un mandato adicional para dinamizar el proceso preparatorio para el Foro de Alto Nivel entre las organizaciones sociales. El segundo mandato ha tenido un éxito modesto⁹, no existiendo una participación civil significativa en torno a las negociaciones entre los donantes y los gobiernos sobre los principios y su implementación.

No hay ninguna organización de derechos de las mujeres entre las 6 organizaciones sociales miembros del Grupo Asesor de la Sociedad Civil y la eficacia de la ayuda, y consecuentemente los grupos de derechos de las mujeres no se encuentran representados en las consultas regionales organizadas por el Grupo Consultivo. Esta marcada ausencia pone en riesgo el trabajo que se está realizando en pro del avance en objetivos clave del desarrollo, incluida la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Como consecuencia de esta laguna, AWID, WIDE y UNIFEM¹⁰, con el apoyo de miembr@s del Grupo Asesor, entre ellos CIDA, CCTI y Action Aid International, organizarán una consulta entre las organizaciones de mujeres.

⁷ Gaynor, C. (2007). División para el Adelanto de las Mujeres, NNUU, pg 2.

⁸ Hasta la fecha estas consultas han sido organizadas por el Grupo Consultivo de la Sociedad Civil y de la eficacia de la ayuda, y se han concentrado en la aplicación de los Principios de la Declaración de París en organizaciones sociales. El Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda, en la planificación preparatoria del Foro de Alto Nivel Accra, está también planificando, a principios de 2008, una serie de consultas entre múltiples agentes pero estas se limitarán a una evaluación intermedia de la aplicación y el impacto de la DP.

⁹ Las OSC participantes en el Grupo Consultivo del Consejo fueron consultados acerca de una serie de cuestiones que iban más allá de la eficacia de la ayuda propiamente. En diciembre de 2007, se produjeron varios encuentros, uno formal y dos informales, entre las organizaciones sociales y miembros del Grupo de Trabajo sobre la eficacia de la ayuda, y hay otra prevista para principios de abril de 2008. En su reunión de noviembre de 2007, el Grupo de Trabajo acordó que 80 organizaciones sociales participarán de pleno derecho en todas las reuniones del Foro de Alto Nivel, incluida la reunión ministerial. La participación de las organizaciones sociales en el Grupo de trabajo ha sido coordinada por el *Steering Group* Internacional, que también está apoyando la organización del Foro paralelo a Accra organizado por las organizaciones sociales, justo antes del Foro. AWID, WIDE y CCTI son miembros de este *Steering Group* Internacional.

¹⁰ Esta consulta tendrá lugar en Ottawa, entre el 31 de enero y el 1 de Febrero 2008.

La *Declaración de París* menciona la igualdad de género en sólo uno de los 50 párrafos (ver Cuadro 2), con un lenguaje que, en el mejor de los casos, puede ser descrito como débil. Esto demuestra claramente la falta de compromiso político por parte de los donantes y los gobiernos para priorizar la igualdad de género como uno de los objetivos centrales del desarrollo.

Recuadro 2:
Párrafos 40 a 42 de la Declaración de París. Promoción de un enfoque armonizado para las evaluaciones ambientales

40. Los donantes han logrado progresos considerables en la armonización en torno a la evaluación del impacto ambiental (EIA), incluidas cuestiones sociales y de salud relevantes a nivel de proyectos. Sin embargo, falta profundizar más, en particular en lo relativo a las implicaciones de los efectos globales tales como el cambio climático, la desertificación y la pérdida de la biodiversidad.

41. Los donantes y países socios se comprometen conjuntamente a:

- Reforzar la aplicación de las EIA y ahondar en procedimientos comunes para proyectos, incluidas las consultas con agentes clave; y desarrollar y aplicar enfoques comunes para una "evaluación ambiental estratégica" a niveles sectorial y nacional.
- Continuar desarrollando las especializadas capacidades técnicas y políticas necesarias para el análisis medioambiental y para el cumplimiento de la legislación.

42. Asimismo, se precisan similares esfuerzos de armonización sobre otras cuestiones transversales, como la igualdad de género entre otros temas incluyendo aquellos financiados por fondos específicos.

El compromiso por parte de los grupos de mujeres en el proceso de AE es fundamental ya que, como advierte GENDERNET,

Si no se aceleran los esfuerzos para incorporar la igualdad de género, existe el riesgo de que se pierdan oportunidades para canalizar las crecientes ayudas y dar respuesta a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Esto podría dar lugar a nuevas instituciones, procesos y sistemas que funcionan sin reconocer la visión de género¹¹.

Sin embargo, la *falta de transparencia y de intercambio de información* entre los países ha sido un obstáculo para el pleno conocimiento y participación de las organizaciones sociales en el proceso de la eficacia de la ayuda.

Como explica FEMNET¹², las organizaciones de mujeres tienen un conocimiento directo de los temas, las relaciones de poder y las implicaciones culturales relacionados con el cambio social, y esos elementos se encuentran en el núcleo de las estrategias de la eficacia del desarrollo. En consecuencia, es fundamental la participación de las entidades defensoras de los derechos de las mujeres y de las mujeres para superar las limitaciones de la DP en términos de igualdad de género y derechos de las mujeres. Pero los procesos de participación sólo pueden tener un impacto real si las mujeres están preparadas para este compromiso, y si se invierte en el fomento de la capacitación de las mujeres para participar en los procesos de planificación y negociación de la asistencia.

L@s defensor@s de los derechos de las mujeres también sugieren que la DP no toma en serio algunos de los *desafíos políticos, sociales y económicos inherentes al contexto de cada país*. Al examinar la aplicación de la DP, los principios parecen deseables y positivos, pero su *aplicación está lejos de ser*

¹¹ Informe Final del encuentro conjunto de la Red Inter-Agencial de Mujeres y Equidad de Género (IANWGE) y la Red de Equidad de Género de la CAD-OCDE, sobre "Modalidades de ayuda y la promoción de la equidad de género", 30-31 de enero 2006, Safari Park Hotel, Nairobi, Kenya.

¹² "Implementando la Declaración de París: Una experiencia de la Sociedad civil del Sur". Ponencia realizada por L. Muthoni Wanyeki, FEMNET, Kenya, en las Jornadas organizadas por el Consejo Canadiense para la Cooperación Internacional, en Ottawa, 25 de Mayo de 2006.

simple. En algunos casos, los gobiernos de los países del Sur dan escasa consideración a la desigualdad de género, están sujetos a inestabilidad política y violaciones de derechos humanos, o fallan a la hora de tener en cuenta las cuestiones de la sostenibilidad del medio ambiente. ¿Cómo prevalece la "apropiación del país" en estas circunstancias? Los países donantes no siempre son conscientes de las realidades locales y los principios bienintencionados, y cuando se ponen en práctica, pueden no ser respetuosos a los contextos locales.

Los desafíos que plantea el contexto se agravan por la *falta de claridad en el papel que desempeñan los donantes en la aplicación de los principios de la DP*. Mientras que la DP compromete en teoría a los donantes a mantener una relación más equilibrada con los países socios, este equilibrio raramente es real con los países más pobres. Aún más problemática son las cuestiones de gobernabilidad en la implementación de la DP (en su mayoría relacionados con la gestión de las finanzas públicas y los DERP), que son, en gran medida, definidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Todavía hay muchos casos en que, por ejemplo, las condicionalidades económicas o de gasto público impuestas por los donantes están ejerciendo un impacto negativo sobre los países socios y sobre las personas más afectadas por la pobreza y la desigualdad, entre ellas las mujeres.

En su forma actual, la Declaración de París desecha de plano los derechos humanos, los derechos de las mujeres y las cuestiones de gobernabilidad democrática en el esfuerzo global para aumentar la ayuda y lograr la armonización y alineación de los donantes¹³. Las acciones para un desarrollo eficaz deben cuestionar el tradicional enfoque caritativo de la ayuda, que considera a las personas en general, y a las mujeres que viven en la pobreza en particular, simplemente como "beneficiari@s" o el "objeto" de políticas y programas. Las mujeres, los hombres y sus comunidades deben ser debidamente reconocidos en la condición de "sujetos" activos que participan plenamente en el desarrollo. La reducción de la pobreza debe ser vista desde una perspectiva de derechos humanos, reflejando la inalienabilidad del derecho a vivir libre de la pobreza¹⁴.

Es importante señalar que algunos organismos están utilizando marcos explícitos de derechos humanos en el establecimiento de sus políticas de desarrollo y, en algunos casos existe la posibilidad de una mayor colaboración entre los esfuerzos en pro de la gobernabilidad, los derechos humanos y la igualdad de género. Muchas agencias están tratando de incorporar la equidad de género y los derechos humanos como temas transversales en sus planes de desarrollo, mientras que otras implementan programas específicos o sectoriales, y otras ambas¹⁵. De acuerdo con los resultados de la 8ª Reunión de Ministros de Asuntos de la Mujer sobre la Financiación de la Igualdad de Género para el Desarrollo y la Democracia (Kampala, junio de 2007), hay una necesidad notable de aumento de los recursos dedicados a la igualdad de género, el aumento de la rendición de cuentas y el mantenimiento de un enfoque dual que abarque tanto la perspectiva de género como intervenciones específicas¹⁶.

En abril de 2007, tuvo lugar en Dublín un importante encuentro en el que participaron las redes CAD-OCDE sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Gobernabilidad, y Equidad de Género y el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda buscando casar la agenda de la eficacia de la ayuda con la equidad de género, los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental. Los participantes llegaron a la conclusión de que estos vínculos:

- son pilares fundamentales para el logro de buenos resultados en materia de desarrollo;
- se pueden obtener a través de la aplicación de los principios y compromisos de colaboración de la Declaración de París, y
- que es preciso aprovechar esta relación para avanzar en la aplicación de la Declaración¹⁷.

¹³ DE RENZIO, Paolo et al (2006).

¹⁴ SOCIAL WATCH (2006).

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Estos resultados fueron presentados por la Sra. Sarojini Ganju Thakur (Commonwealth Secretariat) en el 5º encuentro de la Red CAD sobre Equidad de Género (Gendernet), 27-29 Junio 2007, Informe Sumario.

¹⁷ Talleres sobre eficacia del desarrollo en práctica: aplicando la Declaración de París para el avance de la equidad de género, la sostenibilidad medioambiental y los derechos humanos, Dublin, Irlanda, 26-27 Abril 2007, Informe Sumario (DCD/DAC(2007)40). Este documento puede ser accesible en:

Activistas de los derechos de las mujeres y otras organizaciones sociales sostienen que los acuerdos internacionales y los mecanismos relacionados con los derechos de las mujeres y el derecho al desarrollo deben ser la base sobre la que construir los recientes compromisos de los ODM y la DP. De lo contrario, existe un riesgo considerable de que los logros políticos y formales de las últimas décadas logrados por los movimientos de mujeres y defensores de los derechos humanos, y el compromiso de las instituciones multilaterales a estos acuerdos, podrían verse minados por nuevas agendas y prácticas más limitadas que no tienen en estos derechos en cuenta.

Es alentador que algunos organismos estén revisando sus políticas y poniendo en marcha investigaciones sobre la eficacia de la ayuda y la igualdad de género de manera previa al Foro de Alto Nivel de Accra¹⁸.

Recuadro 3:

Esfuerzos realizados por los donantes en el ámbito del desarrollo dirigidos a comprender las conexiones entre la equidad de género y la eficacia de la ayuda.

Comisión Europea, UNIFEM y OIT: "La colaboración CE/ONU en torno a la igualdad de género para el desarrollo y la paz". Estudios de casos en: Camerún, República Democrática del Congo, Ghana, Etiopía, Indonesia, Nepal, Papua Nueva Guinea, Honduras, Nicaragua, Surinam, Kirguistán y Ucrania.

Instituto Danés de Estudios Internacionales: Están evaluando la aplicación de la Declaración de París, en nombre de la *Red de Evaluación*. Esta actividad complementa el seguimiento a los 12 indicadores y brinda una oportunidad para un análisis en profundidad del comportamiento tanto de los socios como de los donantes. Asimismo, se realizarán evaluaciones nacionales de los países donantes, así como análisis temáticos. Se prevé la elaboración de un informe inicial sobre las lecciones prácticas aprendidas en la aplicación que se presentará en el Foro de Alto Nivel de Accra, mientras que el trabajo posterior se centrará en los resultados del desarrollo.

Donantes que van a ser evaluados: Países Bajos, Dinamarca, Francia, Reino Unido, Alemania, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Australia, Finlandia, y el PNUD.

Países socios a ser evaluados (con el apoyo de un donante): Bangladesh (Japón), Bolivia (España), Malí (Bélgica), Filipinas (Japón), Senegal (Canadá), Sudáfrica (EE.UU.), Sri Lanka (PNUD), Uganda (Austria), Vietnam (Dinamarca y Reino Unido), Zambia (Países Bajos e Irlanda).

Irish Aid: Financia un estudio para examinar cómo se abordan las áreas de equidad de género, VIH/SIDA, sostenibilidad ambiental y derechos humanos en las Estrategias Conjuntas de Asistencia. Los resultados previstos son mejorar y armonizar los esfuerzos de los países donantes con el fin de lograr buenos resultados en materia de desarrollo para mujeres y hombres.

Reino Unido, en colaboración con Irlanda, Dinamarca y Países Bajos: "Fortalecimiento del impacto de la pobreza de la Declaración de París –estudio de casos de proyectos centrados en la eficacia de la ayuda sobre la igualdad de género, los derechos humanos y la exclusión social". Estudios de caso de: Vietnam, Bangladesh, Bolivia, Uganda, Kenya y Sierra Leona.

MOPAN: La *Multilateral Organization Performance Assessment Network* es una red formada por nueve países donantes, que realizan conjuntamente una encuesta anual interna sobre la actuación multilateral en los países en desarrollo (colaboraciones con gobiernos nacionales, sociedad civil y otras agencias bilaterales y multilaterales de desarrollo).

Grupo de Coordinación de Género en Mozambique (presidido por el FNUAP, conformado por donantes bilaterales, multilaterales, gobiernos y sociedad civil).

3.2. Análisis de los Cinco Principios de la Declaración de París

3.2.1 Apropiación: Los países socios lideran el establecimiento de la agenda de desarrollo

La apropiación de los países no está claramente definido en la Declaración de París, pero el centro de atención de los compromisos de la DP implica que la apropiación "nacional" equivale a la iniciativa del "gobierno" en las estrategias de desarrollo. Como resultado, las OSC encuentran difícil ver estas estrategias de desarrollo como de propiedad nacional. En opinión de la sociedad civil, la apropiación nacional de los programas de desarrollo debe entenderse como una apropiación democrática que involucra a la ciudadanía, incluyendo a las organizaciones de mujeres, en la formulación y ejecución de políticas y programas. Una apropiación democrática exige mecanismos legítimos de gobernabilidad para la toma de decisiones participativa y la rendición de cuentas en los planes y procesos de desarrollo que se aplican a los parlamentos y los representantes electos, así como implica la existencia de grupos sociales de vigilancia¹⁹.

Hasta la fecha, los indicadores primarios de la "propiedad nacional" han sido los Documentos de Estrategia de Reducción de Pobreza (DERP) y similares planes de desarrollo. Sin embargo, los DERP son un mecanismo de alivio de la deuda que prima a los acreedores. Si bien los documentos de estrategia son elaborados por funcionarios gubernamentales de los países en desarrollo, con algún grado de consulta a la sociedad civil, en última instancia éstos deben ser aprobados por el Banco Mundial y el FMI.

Es muy problemático que "la apropiación nacional" se defina tan sólo a través de estrategias que se ajustan a los intereses de las instituciones financieras internacionales o son elaboradas por medio de cerrados procesos nacionales. Si entendemos la apropiación de un país como un proceso democrático, y pluriparticipativo, esto implica que las personas directamente afectadas por proyectos o programas financiados por fondos extranjeros deben tener el derecho a revisar, aceptar o rechazar este tipo de proyectos en su territorio. Los gobiernos, en lugar de las instituciones financieras internacionales (IFIs), deben actuar como guardianes de las políticas nacionales de desarrollo²⁰.

Al mismo tiempo, los donantes y los gobiernos deben estar a la altura de sus Compromisos internacionales con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a través de mecanismos como la CEDAW²¹, y la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing. En contextos en los que las cuestiones de género están excluidas del proceso y de las prioridades presupuestarias nacionales, los gobiernos deben rendir cuentas de sus compromisos, incluso dentro de un marco como la de la "apropiación nacional". GENDERNET se pregunta:

¿Están los donantes prestando la debida atención a cómo se tratan las cuestiones de género en los países socios y están proporcionando incentivos para garantizar su integración en las estrategias y programas, así como destinando recursos suficientes en los presupuestos, por ejemplo a través de la solicitud de información sobre la igualdad de género en las revisiones conjuntas de los DERP, en las evaluaciones sectoriales y en los Informes de Asesoramiento Conjunto?²²

Las OSC y los actores del CAD/OCDE reconocen que el principio de propiedad implica que las prácticas de la ayuda deben basarse en los *conocimientos existentes acerca de las cuestiones relacionadas con las mujeres en los países socios*. Es fundamental fortalecer el *expertise* local, desarrollar un fuerte análisis de género e importantes políticas de género para la apropiación democrática de las estrategias de desarrollo,

¹⁹ "De París 2005 a Accra 2006: ¿podrá ser la ayuda al Desarrollo más eficaz y fiable?", op. Cit.

²⁰ Informe General: "Kathmandu CSO and Multi-Stakeholder Consultations for South Asia and West Asia", 29 Octubre- 1 Noviembre, 2007.

²¹ La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, adoptado en 1979 por la Asamblea General de NNUU, define qué constituye discriminación contra las mujeres y establece una agenda para la acción nacional para la eliminación de dicha discriminación. Al ratificar la Convención, los Estados se comprometen a adoptar progresivamente una serie de medidas para eliminar la discriminación contra las mujeres en todas sus formas.

²² GENDERNET, Borrador: "Understanding the Connections between the Paris Declaration and Work on Gender Equality and Women's Empowerment", Agosto 2007, página 3.

así como la eficacia de la ayuda. Las políticas deberían diagnosticar las cuestiones de género, establecer prioridades y estrategias de ejecución y gestión de resultados para la igualdad de género.

3.2.2 Alineación: Los países donantes basan su acción en el apoyo general a las estrategias, las instituciones y los procedimientos nacionales de desarrollo de los países receptores.

El principio de alineación ha sido traducido por los donantes como una adaptación a los presupuestos nacionales. Como resultado, uno de los principales instrumentos propuestos por l@s profesionales de la ayuda se centra en diversas formas de apoyo presupuestario. Esto significa que la ayuda va directamente a los presupuestos públicos nacionales con una serie de condiciones negociadas, aunque impuestas en gran medida por los países donantes. Las OSC han planteado su preocupación acerca de esta ayuda presupuestaria y las experiencias son diversas en cada país. La primera preocupación desde una perspectiva de los derechos de las mujeres es que la equidad de género y la plena realización de los derechos de las mujeres rara vez se encuentran entre las prioridades presupuestarias nacionales. En la mayoría de los casos, ni siquiera existe un adecuado proceso de participación para definir las prioridades nacionales de manera que incorpore plenamente las necesidades y demandas de las mujeres. Además, la asignación de estos fondos por parte de los gobiernos puede no ser transparente, a causa de la corrupción.

A medida que fluye crecientemente la ayuda internacional hacia las grandes prioridades de los gobiernos, se dispondrá de menos fondos de cooperación bilateral y multilateral para apoyar programas específicos que promuevan la equidad de género y los derechos de las mujeres. Existe el riesgo de una disminución de los recursos de la ayuda disponibles para apoyar la labor de las organizaciones sociales, y especialmente las organizaciones de mujeres, para quienes se trata de una importante fuente de financiación²³.

En cualquier caso, la alineación a través del apoyo presupuesto nacional requiere de una sólida sociedad civil que desempeñe una función de vigilancia. Esta función incluye la participación en los procesos presupuestarios nacionales, incluyendo el establecimiento de prioridades para la asignación de recursos, la supervisión y la implementación de presupuestos de género. Los grupos de mujeres tienen gran experiencia en estos ámbitos y pueden contribuir a la democratización de los presupuestos nacionales y a la rendición de cuentas de estos procesos. Sin embargo, la función de vigilancia de las OSC y las organizaciones de mujeres en este marco de la ayuda no sustituye su papel en la prestación de servicios, la organización de la comunidad, las actividades de promoción, etc. De hecho, es esta diversidad de funciones lo que brinda legitimidad y compromiso a las OSC en sus funciones como vigilante de los gobiernos y los donantes.

La integración de las dimensiones de género es particularmente difícil en los casos donde el apoyo presupuestario es el instrumento preferido de entrega de la ayuda puesto que tanto los donantes y los sistemas de los asociados por lo general no están adecuadamente preparados para realizar un seguimiento y supervisar los recursos dirigidos a la equidad de género, y necesitan ajustarse a fin de servir esta función de manera adecuada²⁴. En estos casos, ¿se han incluido herramientas y presupuestos sensibles al género en las propuestas de reforma general de la gestión financiera realizados por los donantes?

3.2.3 Armonización: Los países donantes trabajarán para que sus acciones sean más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.

Es importante que los donantes no utilicen el principio de armonización para continuar desarrollando o fortaleciendo sus condicionalidades, utilizando la ayuda como una herramienta para imponer determinadas políticas económicas y comerciales, entre otras condiciones. Esta es una cuestión muy delicada porque los gobiernos beneficiarios negociarán conjuntamente con todos los donantes, lo que puede originar tanto oportunidades como desafíos. Por un lado, la armonización reduce múltiples responsabilidades. Por otro

²³ Informe 2007 de AWID: “*Financial Sustainability for Women’s Movement’s Worldwide*”. Accesible en: http://www.awid.org/go.php?pg=fundher_2

²⁴ Ibid.

lado, puede poner en peligro la independencia de los gobiernos del Sur y reducir su poder de negociación. Las Estrategias de asistencia conjuntas serán implementadas a niveles nacionales, junto con las reformas en marcha en el sistema de las Naciones Unidas (lo que se ha venido a llamar “Un NNUU”), con el fin de que todos los programas de las instituciones bilaterales y multilaterales sean más y más armonizados.

Como pregunta una entrevistada, una experta de género de un organismo multilateral: ¿Hasta qué punto estos procesos de armonización están, en realidad, llevando a una reducción en los costos de transacción de la distribución de la ayuda?. Aún más, ¿están siendo realmente eficaces en la mejora de la cooperación internacional al desarrollo?

Existe el riesgo de que la armonización resulte en un marco demasiado estrecho (basado en las políticas de los donantes menos progresistas) y, por tanto, en una reducción de la agenda de desarrollo. En este contexto, las organizaciones de mujeres deben alzar sus voces para asegurar que la equidad de género y los derechos de las mujeres se tengan en cuenta de manera explícita. Se necesitan nuevos espacios para el diálogo entre las organizaciones de mujeres y los donantes para facilitar la inclusión de las cuestiones relativas a la equidad de género en las prácticas de los donantes así como en sus “armonizadas” relaciones con sus socios, los países en desarrollo, y para asegurar un enfoque de género más coordinado en la asistencia para el desarrollo.

3.2.4 La gestión de resultados: Todos los países gestionarán los recursos y mejorarán la toma de decisiones dirigidas a resultados

En una gestión centrada en los resultados, los principios de derechos humanos y las obligaciones legales de los donantes y los gobiernos deberían ser utilizados como un indicador de la eficacia de las políticas y enfoques - especialmente su impacto sobre los grupos vulnerables. GENDERNET propone que los indicadores y procesos de género relevantes existentes a nivel de los países sean la base para supervisar los resultados y el progreso hacia la igualdad de género. Los mecanismos existentes incluyen las metas e indicadores de los ODM, así como los requisitos de presentación de informes a la CEDAW y sobre la Plataforma Acción de Beijing²⁵.

Los datos desagregados por sexo y los análisis de género deben ser integrados, por tanto, en todos los procesos de supervisión, implementación y evaluación (denominados evaluaciones nacionales o *country assessments*). Las organizaciones sociales deberían participar en estos procesos, y la metodología de las evaluaciones debe de ser transparente y acordada con los gobiernos nacionales y los agentes de desarrollo²⁶.

Estos elementos también se relacionan con el principio de mutua rendición de cuentas.

3.2.5 Mutua rendición de cuentas: Los donantes y los países en desarrollo prometen que serán mutuamente responsables de los resultados del desarrollo.

El principio de la responsabilidad mutua, en el que los países donantes, los receptores y la ciudadanía deberían ser capaces de apoyarse mutuamente para el cumplimiento de sus compromisos de desarrollo, sólo puede ser posible con una sociedad civil y organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres fuertes, independientes y bien dotadas de recursos. Según una entrevistada, también sería útil para entender y aclarar las funciones de rendición de cuentas de los donantes, los mecanismos gubernamentales dirigidos a las mujeres, las diferentes áreas de los gobiernos, y las OSC, como actores diferentes, como una forma de construir apoyo y aumentar las oportunidades para facilitar el poder político necesario para conducir y mantener recursos para los objetivos de igualdad de género.

²⁵ GENDERNET, Agosto 2007.

²⁶ Ver las recomendaciones realizadas en el Capítulo 6 de este estudio.

Otra entrevistada señala que l@s defensor@s de los derechos de las mujeres se han enfrentado a importantes retos, a nivel nacional, en la demanda a sus gobiernos de una rendición de cuentas respecto a la equidad de género. Esa rendición de cuentas es difícil debido a que el enfoque principal de la eficacia de la ayuda se centra en los procedimientos institucionales de los desembolsos y la contabilidad, y no en los resultados o impactos sobre el terreno de los objetivos de la equidad de género. Se está poniendo mucha atención en la alineación de los donantes a la DP, pero, ¿cómo están midiendo los donantes y los gobiernos si las modalidades de ayuda de la DP están teniendo los efectos deseados en términos de resultados del desarrollo en los países receptores?

Las OSC han planteado su preocupación respecto a las prácticas de las instituciones financieras internacionales (IFIs), ya que no está claro cómo estos últimos son responsables (*accountable*) a nivel nacional. Las organizaciones de mujeres que colaboran con las OSC en campañas sobre las IFIs desempeñan un papel clave en el seguimiento de los efectos directos e indirectos de las políticas de las IFI en la vida de las mujeres. Las organizaciones de mujeres también pueden, y de hecho lo hacen, efectuar evaluaciones sobre cómo las políticas y planes de los países donantes y receptores reflejan sus compromisos con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres²⁷.

Una significativa mutua rendición de cuentas no puede ser separada de la relación de ayuda. Requiere que los intereses y la doble moral de los países donantes acerca del comercio y el desarrollo sean explicitados y se conviertan en parte del diálogo, junto con la participación de la ciudadanía tanto de los países receptores como de los donantes. Los movimientos de mujeres han desarrollado multitud de análisis de género de las políticas comerciales, así como la relación entre las prácticas de desarrollo de los países desarrollados, y sus vínculos (y contradicciones) con las políticas en el comercio y las inversiones, que afectan gravemente a las posibilidades de los países en desarrollo para hacer frente a la pobreza y la desigualdad. Estas preocupaciones son un componente clave de la agenda de la sociedad civil en torno a la "responsabilidad mutua".

4. Nuevas modalidades de ayuda en el marco de la Declaración de París: Implicaciones para la Equidad de Género y los Derechos de las Mujeres

El fracaso de los programas de ajuste estructural en los años 90, junto con el débil flujo de las corrientes de ayuda, llevó a la comunidad de donantes a la búsqueda de un marco más eficaz para la asistencia internacional para el desarrollo. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda se adoptó en 2005 como resultado de esa búsqueda²⁸.

Asimismo, surgieron un conjunto de "nuevas" modalidades de ayuda en apoyo de la aplicación nacional de la DP, consolidando de esta manera una nueva arquitectura para la financiación del desarrollo. Estas modalidades incluyen el apoyo presupuestario, el enfoque sectorial (SWAP), los documentos de estrategia de reducción contra la pobreza (DERP), los fondos canasta, y las estrategias de asistencia Conjunta (véase el recuadro 4). Esta nueva arquitectura de la ayuda llega en un contexto de incremento de las corrientes de ayuda, con la actualización del compromiso de destinar el 0,7% del Producto Nacional Bruto (PNB) a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), por parte de algunos donantes de la OCDE²⁹.

²⁷ Red CAD sobre Equidad de Género. Ver Acta de la reunión sobre *Nuevas Tendencias en la Equidad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres*, celebrado en París, 26-27 Junio 2007.

²⁸ La búsqueda incluye otros procesos de Alto Nivel como la Conferencia de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo (2002), el Foro de Alto Nivele sobre Armonización de Roma (2003) y el Encuentro sobre Gestión centrado en los resultados del Desarrollo celebrado en Marrakech (2004).

²⁹ El compromiso del objetivo del 0,7% del PNB es que sea una realidad para el año 2015 (el objetivo para 2010 es de 0,5%). En la actualidad, el nivel medio es de 0,20%-0,25% para todos los países donantes OCDE. Sólo cinco países: Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega y Suecia han alcanzado (y superado) esta meta (Williams, M., 2006:7). La mayor parte de la comunidad internacional se ha comprometido desde los años 70 a alcanzar el objetivo del 0,7% (Resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General de las NNUU, el 24 de octubre de 1970), y ratificaron este compromiso en el Consenso de Monterrey en 2002.

Recuadro 4:
Enfoques centrales para la planificación y la distribución de la asistencia en la nueva arquitectura de la ayuda

Apoyo presupuestario

El Apoyo presupuestario incluye la asistencia financiera como una contribución al presupuesto general del país. Dentro de esta categoría, los fondos pueden ser nominalmente incluidos para determinados sectores, pero no hay ninguna limitación formal sobre dónde podrían gastarse los fondos.

Hay dos modalidades principales de apoyo presupuestario: el Apoyo General al Presupuesto, que apoya el presupuesto del gobierno en su conjunto; y el Apoyo presupuestario a un sector, que se destina a un sector concreto del presupuesto público (como parte de un enfoque sectorial, SWAP).

El marco fundamental que determina la relación entre donantes y un gobierno receptor de Apoyo General al Presupuesto, son a) el Memorandum de Entendimiento - el contrato original, y b) el Marco de Evaluación del Desempeño que se utiliza para supervisar el uso y la asignación del Apoyo Presupuestario.

Enfoque Sectorial (SWAP)

Los Enfoques Sectoriales implican el apoyo de los donantes al desarrollo del conjunto de un sector en un determinado país, como la salud, la educación o la agricultura, en lugar de apoyar proyectos específicos. Ese apoyo generalmente se encuentra vinculado al esfuerzo realizado por los donantes de colaboración con un Ministerio, como la salud o la educación, pero también puede incluir otras relaciones de financiación vinculadas a un sector determinado.

Documentos de Estrategia para la Reducción de Pobreza (DERP)

Los DERP fueron introducidos por el Banco Mundial y el FMI en el decenio de los 90, como requisito previo para la reducción de la deuda de sus clientes más pobres y más endeudados. En los últimos años, estos documentos estratégicos han sido adoptados por casi todos los donantes públicos como una guía para sus programas de asistencia nacionales. El DERP se utiliza para describir los principales problemas relacionados con la pobreza y su estrategia para superarlos. Se pretende que los DERP sean elaborados por el gobierno receptor a través de un proceso de participación nacional en consulta con el Banco Mundial y el FMI. Las Juntas Directivas de las IFIs son las que todavía hoy aprueban la versión definitiva del DERP de un país.

Fondos Canasta

Los fondos canasta es una modalidad de financiación conjunta realizada por varios donantes para apoyar un programa, un sector o un presupuesto. Puede implicar acuerdos entre donantes y destinatarios sobre procedimientos, términos y condiciones armonizados de estos programas de asistencia.

Estrategias de Asistencia Conjunta

Las estrategias de asistencia conjunta pretenden facilitar a los gobiernos receptores de ayuda la coordinación de las actividades de los donantes individuales y fomentar la armonización de los donantes. A menudo son coordinadas por el Banco Mundial para proporcionar un marco para el diálogo entre un gobierno y los donantes como grupo colectivo.

Fuente: UNIFEM (Marzo 2006) y GADN (2007).

Estas nuevas modalidades de ayuda se basan en los procesos de planificación nacional y en los planes o estrategias nacionales de desarrollo (es decir, "la apropiación local"). En la práctica, se apoyan a nivel nacional mediante la generación de consenso nacional en sus DERP, alineando la asistencia de los donantes hacia el apoyo al país para el logro de los ODM, y dividiendo la responsabilidad para el liderazgo técnico a nivel nacional a través de las estrategias de asistencia conjuntas³⁰.

Aunque centradas en la mejora de la eficacia de la ayuda, estas nuevas modalidades también interactúan e influyen en el contexto general del desarrollo económico y en las trayectorias de desarrollo de los países receptores de ayuda. Como mecanismos y enfoques específicos para el desembolso de la ayuda, impactan tanto de manera individual como conjunta sobre las prioridades y elecciones de desarrollo y, por ende, repercuten en las dinámicas de crecimiento a largo plazo de los países en desarrollo (Williams, M., 2007).

³⁰ UNIFEM, Marzo 2006: 3.

Un impacto en la equidad de género no será automático, ni es probable que sea benigno. Las nuevas modalidades de ayuda tienen que ser sensibles al género.

Según Williams, M. (2007) hay, al menos, dos cuestiones concretas a tener en cuenta en el contexto de las nuevas modalidades de ayuda y su impacto sobre la igualdad de género. La primera es la medida en que las nuevas modalidades permitan la prestación de servicios públicos asequibles y de buena calidad en términos de servicios básicos como salud, educación, acceso al agua, energía y saneamiento. Estas cuestiones afectan directamente sobre el empoderamiento social y económico de las mujeres. En segundo lugar, está la cuestión de las intervenciones dirigidas a la equidad de género y el grado en que las nuevas modalidades pueden ser utilizadas para incrementar la financiación de estas acciones.

Tan, C. (2005) evaluó el impacto de las nuevas modalidades de ayuda en los servicios públicos básicos y concluyó destacando los efectos contradictorios de las modalidades como los apoyos presupuestarios o los SWAPs en la prestación de los servicios públicos a l@s pobres. Las políticas que residen tras estas modalidades están empujando a la privatización de servicios, como el agua o la salud (en teoría con el objeto de aumentar la calidad del servicio y el suministro). Estos mecanismos también tienden a excluir a las estrategias nacionales para el acceso universal a los servicios básicos. Los beneficios de la privatización de servicios esenciales han sido ampliamente cuestionados por activistas de los derechos de las mujeres y muchos otros. El acceso asequible a los servicios básicos es clave para el desarrollo humano y la reducción de la pobreza. Es preciso prestar una especial atención a este tema tan delicado.

Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP)

Ha habido considerables estudios acerca de las experiencias con los procesos DERP. Las principales preocupaciones emergen en torno a los, a menudo, viciados procesos de consulta utilizados para elaborar los DERP, las desconexiones entre las aportaciones recibidas durante las consultas y el contenido del documento final, así como el limitado impacto de las recomendaciones en la configuración de las asignaciones presupuestarias al tener las IFIs el papel decisivo final.

Si observamos el DERP³¹ de Kenya durante 2001-2004 no encontramos ningún análisis detallado de las dimensiones de género de las políticas propuestas en el DERP, ni perspectivas de cuáles son las implicaciones de género de los resultados previstos. Esto puede ser debido a una inadecuada revisión de género de la situación socio-económica y política, o la falta de una base de datos desglosados por sexos. Sin embargo, durante las consultas DERP, se reconoce la mayor vulnerabilidad a la pobreza de las mujeres en comparación a los hombres, así como los principales factores que la agravan. De hecho, el desequilibrio de género fue citado como uno de los principales factores en la expansión de la pobreza. (Maureen, W. et al)

El análisis realizado llega a la conclusión de que existen brechas de género (las mujeres pobres se encuentran en peor situación que sus semejantes masculinos) en prácticamente todas las dimensiones fundamentales de la pobreza - oportunidades, capacidades, empoderamiento y seguridad. Aunque el DERP reconoce algunas de las brechas, las propuestas sectoriales del DERP no identifican adecuadamente los ámbitos y las políticas prioritarias que podrían ayudar a reducir dichas brechas. En la mayoría de los casos, las mujeres y los hombres son tratados homogéneamente, sin tener en cuenta los impactos específicos de género.

³¹ Hay 5 principios centrales que configuran el desarrollo y la implementación de los DERP: estas estrategias deberían ser gestionadas por los propios países, orientadas a resultados, comprensivas, orientadas a la colaboración y basadas en una perspectiva a largo plazo para la erradicación de la pobreza.

Recuadro 5:

Lecciones de Kenia

En resumen, con respecto a la "apropiación local," hay problemas reales para los donantes en términos de prever lo que implica más allá del proceso de los DERP. Dentro del propio proceso DERP, la sociedad civil y el gobierno encuentran dificultades reales en términos de seguimiento y aplicación.

Implementing the Paris Declaration: A Southern Civil Society Experience. Ponencia de L. Muthoni Wanyeki, FEMNET, Kenya. Seminario patrocinado por el Consejo Canadiense para la Cooperación Internacional, Ottawa, 25 de mayo de 2006.

Lecciones de Ghana

La Estrategia de Reducción de la Pobreza de Ghana (GPRS) no tuvo en cuenta el desarrollo de las mujeres, que suponen la mayoría de la población pobre en Ghana, lo que hace que el alivio de la pobreza sea difícil de conseguir.

Prof. Manuh, en el Examen Final Anual sobre la situación de las mujeres en Ghana, 2004. Publicado en Akoben, Boletín de la Red por los Derechos de las Mujeres en Ghana (NETRIGHT), vol 4, junio de 2005.

Una entrevistada añadió que a pesar de que se supone que los procesos de los DERP deben ser incluyentes y participativos, cuando se alcanza la etapa final, no hay participación.

Se difunde muy poca información acerca de las negociaciones entre el Banco Mundial, el FMI y los gobiernos, lo que implica una oportunidad perdida para integrar los derechos humanos y las cuestiones de género en los planes. Y si bien se espera que la aplicación de los DERP se produzca a través del proceso de elaboración de los presupuestos nacionales, se limita la capacidad pública para la organización y la distribución de los recursos presupuestarios, por medio de la ciudadanía o de las organizaciones sociales locales, incluidas las organizaciones de mujeres, sobre una base anual.

Recuadro 6:

Lecciones de Burundi

En Burundi, la participación de las mujeres en el desarrollo del provisional DERP llevó a la inclusión de género como un eje estratégico, que se perdió en la versión final aprobada por las IFI en el que el género es tratado como un tema transversal. Los marcos de políticas sensibles al género no son suficientes; los compromisos de las mujeres deben ser aplicados y dotados de recursos.

UNIFEM (2006)

Lecciones de África

Las recientes evaluaciones de los planes DERP mostraron resultados contradictorios. Las cuestiones de género tienden a concentrarse en áreas "blandas" - y feminizadas - como la salud y la educación, y rara vez aparecen en áreas "duras" como el marco macroeconómico, la infraestructura, o la gobernabilidad.

Entrevistada.

Si el Banco Mundial y el FMI rechazan los DERP de un país, ese país es considerado como no calificado para recibir el apoyo del Banco Mundial o del FMI y es poco probable que reciba apoyo bilateral de los gobiernos donantes. Es ampliamente sabido que el Banco Mundial y el FMI otorgan mayor importancia a los marcos de política económica doméstica y el comportamiento de la economía en su conjunto, que a los resultados de la lucha contra la pobreza. Los gobiernos, conscientes de estos requerimientos, a menudo terminan optando por programas que piensan que van a ser aceptados, incluso si son contrarios a las prioridades identificadas a través del proceso de consulta (Van Reisen, M. et al, 2005). Esto socava el principio de apropiación nacional y de la rendición de cuentas interna del gobierno receptor hacia su ciudadanía, así como la preocupación por la inclusión de género y los derechos humanos en la definición de las políticas macroeconómicas y las prioridades para la reducción de la pobreza.

Como una entrevistada explicó:

"A nivel nacional, los DERP han sido mayoritariamente impulsados por el Poder Ejecutivo gubernamental, es decir, por los Ministerios de finanzas o las Oficinas presidenciales. En algunos casos, hemos sido testigos de protestas por parte de parlamentos nacionales por lo que ellos perciben como su exclusión del proceso. La reacción escéptica de las OSC se ha visto fortalecida a causa de su experiencia en la participación. Aún cuando el proceso de elaboración de los DERP ha atendido la crítica de la sociedad civil respecto a los impactos de la política de condicionalidades de los donantes sobre la pobreza, los DERP resultantes no hacen referencia a la actual política de condicionalidades que es anexada bien previamente a los acuerdos de préstamo o bien en los futuros acuerdos de préstamo con el FMI y el BM. Así que, aún cuando se logra la participación en términos de proporción de grupos y agentes implicados que aportan a los DERP, la inclusión de sus aportes en las estrategias sectoriales es limitada, y los debates sobre el marco macroeconómico que afecta la viabilidad de estas estrategias se mantiene fuera de su alcance."³²

Apoyo General al Presupuesto (GBS, en sus siglas en inglés)

El Apoyo General al Presupuesto sólo podrá ser sensible al género si los DERP lo apoyan. Sin embargo, ya hemos visto que incluso cuando existen objetivos específicos de género en los DERP, estos con frecuencia no se encuentran vinculados a ninguna asignación presupuestaria específica (Collinson, H. et al, 2008). Además, la negociación en torno a la utilización y asignación del GBS se limita en gran medida a la participación privada entre los donantes y los poderosos Ministerios de Finanzas y Planificación, sin el aporte de las organizaciones sociales o cualquier persona experta en género. Incluso en países con Ministerios o Secretarías de Género o de Mujeres, esos organismos tienen poca participación e influencia en las negociaciones con los donantes en torno al GBS.

Un reto adicional es la imprevisibilidad de los desembolsos de los donantes al apoyo presupuestario, en parte porque todavía hay muchas condiciones asociadas al GBS. Si los gobiernos no cumplen con estas condiciones, el apoyo presupuestario puede ser suspendido. Esta imprevisibilidad reduce las posibilidades de los programas a largo plazo de hacer frente a cuestiones como la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Mariama Williams (2007) aboga por el desarrollo de mecanismos de salvaguardia para mitigar los posibles efectos negativos en los casos en los que los gobiernos no cumplen las condiciones o cuando hay conflictos y contradicciones entre las modalidades de ayuda, conllevando el riesgo, real o su amenaza, de un cambio en el gasto público en las comunidades pobres.

De mayor preocupación es que la concentración de la AOD a través de los presupuestos de los gobiernos puede reducir el interés de los donantes en la financiación de las OSC y el movimiento de mujeres. Sin embargo, con ocasionales excepciones, no es realista canalizar fondos dirigidos a las OSC a través de los fondos públicos, ya que muchas OSC desempeñan un papel de contrapeso o incidencia a nivel local o nacional, y no serán fácilmente financiados por sus gobiernos.

Enfoques Sectoriales

El CAD/OCDE evaluó la promoción de la igualdad de género en el contexto de los enfoques sectoriales para el período 2000-2002. La evaluación utilizó estudios de casos sobre diversos SWAP: el sector de la educación en Ghana, India y Uganda; salud en Bangladesh y Ghana; y agricultura en Kenya, Zambia y Mozambique. Este estudio identificó que en la mayoría de los casos, los enfoques sectoriales se centran en una definición estrecha de las inversiones sobre las mujeres y las niñas, en lugar de abordar el más amplio y subyacente aspecto de las relaciones sociales y de poder que son causantes de su desigualdad en el acceso a estos servicios. Van Reisen (2005) también señaló que las estrategias de *transversalización de género* (*gender mainstreaming*) en los enfoques sectoriales resultaron en la desaparición del género de la estrategia (Collinson, H. et al, 2008). Además, el apoyo de los donantes de los enfoques sectoriales - y de las experiencias positivas de incidencia del género en estos SWAPs - se limitan en gran medida a la educación, la salud, y la agricultura, áreas tradicionalmente vinculadas a las cuestiones de igualdad de género y donde las OSC tienen una amplia experiencia. Las implicaciones de género de otros sectores

³²"Implementing the Paris Declaration: A Southern Civil Society Experience". Ponencia de L. Muthoni Wanyeki, FEMNET, Kenya. Seminario patrocinado por el Consejo Canadiense para la Cooperación Internacional, Ottawa, 25 de mayo de 2006.

igualmente importantes para los derechos de las mujeres como agua, transporte o infraestructura urbana, no han sido consideradas a través de los enfoques sectoriales (GADN, 2007).

Financiación de Fondos Canasta

Como las experiencias con la financiación de fondos canasta se amplían a una serie de países, el caso del sector de la Gobernabilidad, Justicia y Orden legal (GJOL) en Kenya puede proporcionar algunos datos útiles sobre los desafíos presentados por esta particular modalidad de la ayuda -sobre todo en torno a acceso a la toma de decisiones, la capacidad para proporcionar la experiencia suficiente sobre la igualdad de género, y el seguimiento de la ejecución. Según Jacinta Muteshi, de la Comisión de Derechos Humanos de Kenya:

"La toma de decisiones era difusa en los múltiples niveles de la estructura de gestión de los fondos canasta con respecto a las prioridades de financiación, y había escasa representación de las mujeres en los más altos niveles de toma de decisiones dentro del gobierno y los diversos niveles estructurales de gestión. Esto se complica aún más por haber sólo una mujer por parte de las organizaciones sociales representando a todo el espectro de las necesidades de las mujeres dentro de la GJOL.

No existía una capacitación adecuada en materia de género para atender las necesidades de los diversos y múltiples participantes en el órgano de gestión. Esto tuvo su impacto en el diseño de una agenda coherente de igualdad de género, con la incorporación de estrategias de género que limitaron la incorporación de objetivos específicos relativos a la igualdad de género.

Aunque el reconocimiento, expectativa y demandas sobre la Comisión Nacional sobre Género y Desarrollo de Kenia es alta dentro de la estructura de gestión, la Comisión cuenta con recursos humanos y financieros insuficientes lo ha provoca que sea incapaz de proporcionar los niveles de apoyo, asesoramiento y supervisión a los numerosas instituciones participantes en esta estructura de gestión.

En consecuencia, no se han construido indicadores consistentes para supervisar la equidad de género ni existen sólidos mecanismos de rendición de cuentas para medir el progreso de la igualdad de género. Sin embargo, hay excepciones en algunos sectores canasta que incorporan la igualdad de género a algunos principales aspectos de su agenda, por ejemplo, las reformas en el sector de la Policía. En este sector, se han dado respuesta a sus necesidades de capacitación para hacer frente a la violencia de género, asimismo se están emprendiendo reformas por la Comisión de Reforma Legislativa en lo que respecta a la revisión de leyes relacionadas con el género de Kenya."

La igualdad de género y un enfoque holístico para el Desarrollo Nacional

Las nuevas herramientas de la ayuda requerirán de mecanismos claros para la intervención, a fin de ser sensibles al género, y diseñar herramientas fortalecedoras para la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres. Esto exigirá una evaluación de cada una de las modalidades en relación con su potencial impacto sobre el desarrollo social y económico, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la democracia y la participación.

Mariama Williams (2007)

Los analistas de Género (Floro, M. et al, 2004) han puesto de relieve que el progreso hacia los derechos humanos, la erradicación de la pobreza y la igualdad de género sigue siendo difícil de alcanzar debido a la falta de:

- recursos suficientes comprometidos con estos objetivos;
- compromiso político (más allá de buenas palabras) por parte de muchos gobiernos con estos objetivos;
- coherencia entre las políticas macroeconómicas y otros programas que se ocupan de estos **objetivos del desarrollo, y**

- un "contexto internacional favorable" que pudiera permitir a los gobiernos elaborar políticas coherentes y comprensivas que colocaran a las personas en el centro de los procesos de desarrollo.

Como se declaró en el Consenso de Monterrey: "[...] en una economía mundial crecientemente globalizada e interdependiente, es esencial un enfoque integral a los retos nacionales, internacionales y sistémicos para la financiación para el desarrollo - sostenible, sensible al género y centrado en las personas-en todas las partes del mundo" (Naciones Unidas, 2002a, párrafo 8).

Potencialmente, estos nuevos mecanismos de ayuda podrían tener un impacto positivo sobre la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Sin embargo, las mujeres sólo se beneficiarán de la nueva arquitectura de la ayuda si son tenidas en cuenta sus limitaciones, oportunidades, incentivos y necesidades específicos, y si la igualdad de género se reconoce como un componente central en la reducción de la pobreza y el desarrollo nacional (UNIFEM, julio de 2006). Los ejemplos presentados en esta sección muestran que si no tiene lugar este reconocimiento, la igualdad de género y las cuestiones relativas a los derechos de las mujeres se caen de los programas de desarrollo.

5. La igualdad de género y el actual sistema supervisión y evaluación de la Declaración de París

La primera revisión para evaluar la aplicación de la DP se llevó a cabo en 2006 en el que se analizaron las acciones de los donantes y gobiernos durante el 2005. El resultado de la encuesta³³ preparada por el CAD/OCDE es resultado de las encuestas realizadas a 34 países seleccionados³⁴ en septiembre de 2006 y una lista completa de las organizaciones donantes alcanzando el 37% de las ayudas programadas en todo el mundo en 2005. La encuesta también incluye los resultados del Informe 2005 sobre el Progreso del Marco Integral de Desarrollo del Banco Mundial, los perfiles de los país preparados para la Revisión sobre la Eficacia de la Ayuda del Banco Mundial (BM), y los datos de la Evaluación anual de Política y Evaluación Institucional del BM.

Las OSC expresaron su preocupación general acerca de este instrumento de vigilancia, en particular su dependencia de los mecanismos de evaluación del Banco Mundial – el cual define la forma de entender los resultados- la falta de claridad relativa a la supervisión de los resultados de los donantes, y la ausencia de mecanismos independientes para medir la aplicación de los principios de la DP.

Además, las herramientas analíticas de la CAD no analizan explícitamente si el proceso de aplicación de los principios de la DP está dando lugar a una mayor eficacia de la ayuda o qué está significando en términos de resultados de desarrollo, como los ODM. En particular, con respecto a la igualdad de género, incluso si la Declaración de París es explícita en la necesidad de que es preciso un análisis de género (párrafo 42)³⁵ para realizar enfoques armonizados, GENDERNET destaca que:

"[...] La probabilidad de que esto suceda dependerá de cuán fuerte sea el compromiso de los gobiernos y los donantes con la igualdad de género, cuánto consenso se pueda alcanzar sobre ese tema, y los esfuerzos realizados para hacer este compromiso explícito y mensurable en los modelos de evaluación de resultados relativos al apoyo presupuestario y otros mecanismos de supervisión y revisión."³⁶

En el formato utilizado para la encuesta, no se incluyeron indicadores de género, y no se contempla ningún análisis del impacto de género durante todo el proceso. En resumen, el actual conjunto de indicadores definidos por el Banco Mundial para vigilar la aplicación de la Declaración de París no resulta una herramienta eficaz para evaluar el progreso y el cambio.

³³ OCDE (2007), 2006 Encuesta de Seguimiento de la Declaración de París: Descripción de los resultados, París.

³⁴ Para ver una lista de los países que participan en las encuestas, por favor, consulte: http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_33721_38521876_1_1_1_1,00.html

³⁵ Para más detalles ver sección 3 de este documento.

³⁶ GENDERNET (2007), Gaynor, C., "Understanding the Connections Between the Paris Declaration and Work on Gender Equality and Women's Empowerment", borrador, agosto 2007.

Actualmente, los mecanismos utilizados por la Empresa Conjunta para el Seguimiento de la Declaración de París (establecido por el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del OCDE-CAD) están relacionados con los 12 indicadores de progreso definidos en la DP, y, por tanto, no consideran la perspectiva de género. Lamentablemente, a pesar de las críticas realizadas a la encuesta, un reciente documento del CAD en relación con las modificaciones para la segunda ronda de seguimiento que se celebrará a principios de 2008 sugirió que "no se hicieron revisiones a la lista de indicadores o metas que se acordaron en París" (CAD/OCDE, Noviembre de 2007).

La encuesta 2006 supervisó a 34 países en términos de información cuantitativa. Existe la necesidad de añadir indicadores cualitativos al conjunto actual de indicadores. Para la Encuesta 2008, la Empresa Conjunta para el Seguimiento de la DP se propone realizar un pequeño conjunto de preguntas para identificar los desafíos de la aplicación de la DP y las reformas que deben hacerse a fin de alcanzar las metas propuestas (CAD/OCDE, noviembre de 2007). Una vez más, no se hacía ninguna referencia a la inclusión de la igualdad de género como una de las cuestiones a analizarse.

Existe el riesgo de que bajo la excusa de ser más eficaz, el CAD y los principales países donantes desarrollen un nuevo conjunto de instrumentos de ayuda que no se ajustan a las verdaderas necesidades de desarrollo de los países receptores y de los grupos vulnerables en esos países. No hay ninguna razón por la que esa brecha deba existir en la encuesta de seguimiento. En otro documento reciente, GENDERNET señaló:

"[...] hay en marcha muchos mecanismos nacionales para la supervisión de las estrategias de desarrollo y reforma de la eficacia de la ayuda (...) y los compromisos de seguimiento a través de, por ejemplo, informes de los ODM, la CEDAW y el Informe Nacional de Desarrollo Humano (PNUD)."³⁷

Es preciso un enfoque más integral, es decir, que integre esfuerzos similares como parte del seguimiento del impacto de la Declaración de París. Estos esfuerzos deberían incluir los esfuerzos realizados por algunos donantes para analizar la relación entre la eficacia de la ayuda y la igualdad de género. En muchos países, las organizaciones sociales del Sur, incluyendo a grupos de mujeres, se han organizado para llevar a cabo procesos de supervisión, que deberían ser incluidos en el proceso oficial de CAD, en lugar de construir nuevos espacios para la sociedad civil para realizar el seguimiento de los esfuerzos de los miembros del CAD en el Sur. Pero también es cierto que en muchos de los países más pobres los sistemas de recopilación de datos son débiles, y la falta de datos desglosados por sexo es un problema generalizado.³⁸

El Grupo de Trabajo sobre la eficacia de la ayuda debería incluir y reconocer las iniciativas de seguimiento que ya existen sobre el terreno en el Sur realizados por las OSC, y debería garantizar el progreso de evaluaciones y seguimientos sensibles al género, e indicadores de género para la eficacia de la ayuda, así como asegurar que gobiernos y donantes asignan el dinero a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres.

6. Cómo Fortalecer la Igualdad de Género y la Perspectiva de los Derechos de las Mujeres en la agenda de la eficacia de la ayuda

6.1. Recomendaciones para fortalecer la igualdad de género en la agenda de la eficacia de la ayuda

1) LOS DONANTES Y LOS GOBIERNOS DEBERÍAN CUMPLIR SUS COMPROMISOS RESPECTO A LA IGUALDAD DE GÉNERO

³⁷ GENDERNET (2007), GAYNOR, C., "Using the Paris Declaration in work on Gender Equality and Women's empowerment", borrador, agosto.

³⁸ Un buen ejemplo de ello es el caso de Kenya, como se menciona en el apartado 3 de este documento.

1.1. Los donantes y los gobiernos deben cumplir sus compromisos internacionales relativos a los marcos de derechos humanos y a los principales acuerdos sobre derechos de las mujeres y desarrollo, como la Plataforma de Acción de Beijing, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y los ODM.

1.2. Los donantes y los gobiernos deben asegurar recursos financieros adecuados para cumplir con sus compromisos hacia la igualdad de género, los derechos humanos y el desarrollo. Como recomienda el Grupo de Expert@s sobre la Financiación de la Igualdad de Género de la Comisión de la Condición de la Mujer de NNUU, el porcentaje de AOD dirigido al empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género debería incrementarse hasta alcanzar el 10% en 2010, y el 20% para el año 2015 en todos las AOD³⁹.

1.3. Los donantes y los gobiernos deben garantizar la participación efectiva de los mecanismos nacionales para la igualdad de género (en caso de existir), en la planificación y ejecución de los procesos de desarrollo y de la agenda de la eficacia de la ayuda.

2) EL FORTALECIMIENTO DE LA APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA AGENDA DE LA EFICACIA DE LA AYUDA

2.1. Los donantes y los gobiernos deben dar prioridad al refuerzo de la sensibilización de la opinión pública nacional acerca de la DP y la centralidad de la igualdad de género.

2.2. Los donantes y los gobiernos deben promover mecanismos para una participación efectiva de la ciudadanía y de las OSC, incluyendo a las organizaciones de mujeres, en la planificación, seguimiento y evaluación de los procesos de desarrollo. Estos mecanismos deben incluir mejoras mediante la transparencia, el intercambio de información y la formación sobre el impacto de las políticas macroeconómicas⁴⁰. Debe disponerse de la financiación necesaria para apoyar la participación de la sociedad civil.

2.3. Promover una mejor comunicación y participación entre OSC, asociaciones de defensa de los derechos de las mujeres, y los gobiernos locales y parlamentos como forma de promover la apropiación de las decisiones de desarrollo. Con el fin de garantizar la mutua rendición de cuentas por medio de los parlamentos, las OSC deben ser capaces de influir en el Parlamento para que éste solicite cuentas a los donantes de los compromisos adquiridos.

2.4. Promover un apoyo autónomo y receptivo al desarrollo de los agentes sociales, incluyendo a organizaciones de mujeres, con nuevos e inclusivos mecanismos de ayuda. Estos mecanismos de financiación deben garantizar el acceso a una amplia gama de OSC, no sólo a las más grandes y políticamente influyentes.

3) INCLUIR LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE LA DP

Todas las partes que participan en el diseño de las reformas y las nuevas modalidades de ayuda deben incluir adecuadas directrices y medidas para garantizar el cumplimiento de los compromisos relativos a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres⁴¹. En particular:

3.1. Utilizar instrumentos de género, tales como los presupuestos de género, auditorías de género, etc., para la supervisión. Estos instrumentos ofrecerían pistas acerca del grado en que la asignación de recursos y el gasto público abordan las desigualdades de género y la situación de las mujeres.

³⁹ Reunión del Grupo de Expert@s sobre Financiación para la Igualdad de Género de la Comisión de la Condición de la Mujer de NNUU, septiembre 2007.

⁴⁰ Maureen, W. et al.

⁴¹ Recomendación general presentado por el Grupo de Expertos sobre la Financiación de la Igualdad de Género de la Comisión de la Condición de la Mujer de NNUU, de septiembre 2007. Las recomendaciones específicas sobre esta cuestión que se presentan a continuación han sido desarrollados por l@s autores de este documento.

3.2. Los donantes y los gobiernos deben elaborar estadísticas desagregadas por sexo, ya que esta información es fundamental para realizar el seguimiento de las brechas de género. Los donantes deben invertir en la construcción de capacitación nacional para reunir, analizar y difundir estratégicamente los datos.

3.3. Apoyar la elaboración de indicadores cualitativos, así como el análisis cualitativo de los resultados de los informes de seguimiento.

4) ELABORAR DIRECTRICES Y HERRAMIENTAS SOBRE LA CONTRIBUCIÓN DE LAS NUEVAS MODALIDADES DE AYUDA A LAS OBLIGACIONES NACIONALES PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO

4.1. Apoyar la elaboración de directrices, instrumentos e indicadores sobre las contribuciones de las nuevas modalidades de ayuda a las obligaciones nacionales para la igualdad de género. Por ejemplo:

- Los procesos de evaluación conjunta (entre gobiernos donantes y receptores) podrían proporcionar una ventana de oportunidad para que donantes y gobiernos rindieran cuentas mutuamente sobre los objetivos de igualdad de género. Esa rendición de cuentas podría determinar el alcance y el impacto de la planificación de género, la presupuestación de género, indicadores de género, el expertise de género y apoyo del seguimiento a la igualdad de género.
- El apoyo a los indicadores de género en los marcos y mecanismos de los enfoques sectoriales (SWAPs) permite realizar un seguimiento de los gastos, evaluar el desempeño y muestra los impactos⁴².
- Promover la inclusión de presupuestos de género como herramienta para combinar con el Apoyo Presupuestario General. En este sentido, los donantes y las OSC deben fortalecer las capacidades dentro de los gobiernos del Sur sobre presupuestos sensibles al género y empoderar la participación de las mujeres en el proceso presupuestario. Esta capacitación tiene que ser fundamental en iniciativas de reforma de la gestión de las finanzas públicas y en los programas de capacitación sobre desarrollo.
- Incluir explícitamente la igualdad de género como un principio en los memorandos de entendimiento en el Apoyo Presupuestario General y los acuerdos de contratación de los ODM entre donantes y gobiernos del Sur⁴³.

4.2. Documentar las experiencias de incidencia y promoción de género en los procesos de los DERP, y proporcionar un análisis de la pobreza de las mujeres en relación directa con las políticas macroeconómicas nacionales⁴⁴.

6.2. Recomendaciones para el Tercer Foro de Alto Nivel y la Agenda de Acción de Accra

Las organizaciones sociales comprometidas con el enfoque del desarrollo basado en derechos deben comprometerse firmemente en el proceso de Accra y posterior, sobre todo en lo relativo a la promoción de las asociaciones de mujeres como actores centrales en el proceso de la eficacia de la ayuda. Las OSC han abogado por una gobernabilidad global más democrática, a través de la institucionalización de una sociedad civil equitativa en el acceso y la participación en la toma de decisiones económicas y financieras, así como en el establecimiento de normas, tanto a nivel nacional como internacional. El Tercer Foro de Alto Nivel que se celebrará en Accra en septiembre de 2008 es uno de estos espacios clave.

Algunas voces oficiales dicen que "la Agenda de Acción de Accra (AAA) tiene que mantener sus acciones en un número reducido y de relativamente alta relevancia política. Además, la AAA no debe ser una 2ª Declaración de París (...). No obstante, se podrían incluir algunos indicadores para futuros seguimientos, si se mantienen en un número limitado y en consonancia con los indicadores existentes"⁴⁵. Por lo tanto, hay espacio para proponer un pequeño número de nuevos indicadores.

Pero parece claro que la igualdad de género, los derechos humanos y el desarrollo sostenible no serán prioridades en el programa de este Foro de Accra. No habrá ninguna mesa redonda sobre los llamados

⁴² GENDERNET, Cathy Gaynor (2007).

⁴³ Ibid.

⁴⁴ FEMNET por ejemplo, ya está realizando aproximaciones similares.

⁴⁵ OCDE / DCD reunión preparatoria para la 3ª Reunión de Alto Nivel en Accra, el 8 de octubre de 2007.

"temas transversales". La propuesta actual asegura que éstos estén incluidos en las 9 mesas redondas propuestas (en su mayoría organizados en torno a principios de la Declaración de París). Si las mesas redondas son la base de la AAA, es probable que, una vez más, estos importantes objetivos de desarrollo desaparezcan de los compromisos de la Agenda de Acción de Accra.

Las principales propuestas para el Tercer Foro de Alto Nivel son:

- garantizar que las delegaciones de las OSC acreditadas para el Foro participen en la reunión ministerial, con voz (como en el caso de París en 2005) y que puedan presentar una declaración.
- garantizar una presencia significativa de organizaciones de derechos de las mujeres durante el Foro y financiado en su totalidad por el presupuesto oficial del Foro (se esperan 80 participantes, 40 de ell@s con la financiación del Foro).

Las principales propuestas a la Agenda de Acción de Accra y post-Accra son:

- Promover la centralidad de la equidad de género y los derechos de las mujeres como un objetivo del desarrollo para la eficacia de la ayuda. Las intervenciones con enfoque dual que incluyen tanto la transversalidad de género como los derechos específicos de las mujeres, se han mostrado como el medio más eficaz para integrar una perspectiva de equidad de género en la agenda de la eficacia de la ayuda.
- Los donantes, los gobiernos socios y las OSC deben seguir detalladamente la pista de los fondos que se destinan a apoyar los derechos de las mujeres.
- Elaborar adecuadas directrices e instrumentos para garantizar que las nuevas modalidades de ayuda no marginan la igualdad de género y los derechos de las mujeres.
- Promover una revisión del sistema de seguimiento de la Declaración de París, e integrar una perspectiva de género en la labor de seguimiento y evaluación. Un logro positivo en términos de igualdad de género en la Agenda de Acción de Accra podría ser: incluir indicadores adicionales al conjunto de indicadores de la DP, incluyendo al menos uno relativo a la igualdad de género y otro relacionado con el indicador 1 con el fin de calificar la apropiación de los países en términos de apropiación democrática (midiendo si existe participación de las organizaciones sociales y los parlamentos en la definición de estrategias de desarrollo de los países).

7. BIBLIOGRAFÍA

- AWID (2007), Series of primers: Aid effectiveness and women's rights
- AWID (2007), Second Fundher Report: Financial Sustainability for Women's Movements Worldwide, by Joanna Kerr, June 2007
- CCIC (2007), Compilation of Case Studies on Civil Society and Aid Effectiveness, Africa-Canada Forum Symposium, September 2007
- Collinson, Hellen et al. (2008), Women's Rights and Gender Equality, the new aid environment and Civil Society Organisations. UK Gender and Development Network (GADN): London, United Kingdom.
- Cruz, Carmen de la (2007), ¿Quién se apropia del desarrollo? Contribuciones al debate sobre género y la nueva arquitectura de la ayuda. Instituto Hegoa: Bilbao, España.
- DE RENZIO, Paolo et al. (2006), Aid Effectiveness and human rights: Strengthening the implementation of the Paris Declaration, a Human Rights perspective on Ownership, GOVNET, September 2006.
- 8ª cumbre de los Ministerios de Asuntos de Mujeres de la Commonwealth, Kampala, Uganda.
- Floro, Maria et al (2004), Gender issues and concerns in financing for development. International Research and Training Institute for the Advancement of Women (INSTRAW).
- GENDERNET (2007), Borrador, "Understanding the Connections between the Paris Declaration and Work on Gender Equality and Women's Empowerment", August 2007
- GENDERNET (2007), Gaynor, C.; Using the Paris Declaration in work on Gender Equality and Women's empowerment, Draft version, August 2007.
- GENDERNET (2007), Gaynor, C.; Understanding the connections between the Paris Declaration and work on Gender Equality and Women's empowerment, Draft version, August, 2007.
- GENDERNET (2007), Minutes of the Meeting of the Task Team on New Directions in Gender Equality and Women's Empowerment, Paris, 26-27 June 2007.
- GENDERNET (2007), Fifth Meeting of the DAC NETWORK ON GENDER EQUALITY, 27-29 June 2007, Summary Record.
- HANNAN, Abdul (2007), The Paris Declaration and National Ownership: From De Jure to De Facto, Informal Experts Workshop on Ownership in Practice, Development Forum, Paris.
- Implementing the Paris Declaration: A Southern Civil Society Experience. An Address by L. Muthoni Wanyeki, FEMNET, Kenya, a Workshop Sponsored by the Canadian Council for International Cooperation, Ottawa, May 25th, 2006
- International Civil Society Steering Group (2007), Policy Paper "From Paris 2005 to Accra 2008: Will Aid Be come more Accountable and Effective"
- Moghadam, Valentine (2005), The feminization of poverty and women's human rights, SHS papers in women's studies/gender research No. 2, UNESCO, July 2005
- OECD DAC (2007) Framework Terms of Reference for the First Phase. Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration, April 2007
- OECD DAC (2007), DAC Action-oriented policy paper on Human Rights and Development, Paris, at: www.oecd.org/dac/governance/humanrights
- OECD DAC (2007), 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Overview of the Results, Paris.
- OECD DAC (2007) Workshop on development effectiveness in practice: applying the Paris Declaration to advancing gender equality, environmental sustainability and human rights, Dublin, Ireland, 26-27 April 2007.
- OECD/DCD Management meeting. Preparation for the Accra HLF3: proposed structure of the 3 days, October 8, 2007.
- Overview Report on the Kathmandu CSO and Multi-Stakeholder Consultations for South Asia and West Asia, October 29-November 1, 2007
- SOCIAL WATCH (2006), The Right to not be Poor, Occasional Paper 5, Montevideo.
- Summary Report of the Joint meeting of the Inter-Agency Network on Women and Gender Equality (IANWGE) and the OECD-DAC Network on Gender Equality, AID MODALITIES AND THE PROMOTION OF GENDER EQUALITY, January 30-31 2006, Safari Park Hotel, Nairobi, Kenya.
- Tan, C. (2005), 'Evolving Aid Modalities and their impacts on the delivery of essential services in low income country' in the Law, Social Justice and Global Development Journal 2005(1) <http://www.go.warwick.ac.uk/eli/bdg/2005.1/Tan>

- UK Gender and Development Network –GADN- (2007), Gender Equality, New Aid Modalities and Civil Society Organisations: Investigating the Implications. London: United Kingdom.
- United Nations (2002), The Monterrey Consensus. Monterrey, Mexico.
- United Nations A/C.2/62/L.37 General Assembly, 15 November 2007.
- United Nations A/C.2/62/L.59 General Assembly, 6 December 2007.
- United Nations, Division for the Advancement of Women (2007), Gaynor, C., The Paris Declaration on Aid Effectiveness and Gender Equality, Expert Group meeting on financing for gender equality and the empowerment of women, September 2007
- United Nations Development Fund for Women (2006), Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships. UNIFEM Discussion Paper, March 2006.
- United Nations Development Fund for Women (2006), Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships: Experiences from Africa. Burundi consultation outcome report, July 2006.
- United Nations Development Fund for Women (2007), Capacity Development for Promoting Gender Equality in the Aid Effectiveness Agenda, Lessons from Sub-regional consultations in Africa, Discussion Paper, September 2007.
- United Nations Commission on the Status of Women, Expert Group on Financing for Gender Equality, Recommendations from the Meeting in September 2007
- Van Reisen, Mirjam (2005), Accountability Upside Down: Gender Equality in a partnership for poverty eradication. Eurostep / Social Watch: Brussels, Belgium.
- Were, Maureen and Kiringai, Jane, Gender Mainstreaming in Macroeconomic Policies and Poverty Reduction Strategy in Kenya. The African Women's Development and Communication Network (FEMNET): Nairobi, Kenya.
- Williams, Mariama (2007), Civil Society and the New Aid Modalities: Addressing the challenges for Gender Equality, Democracy and Participation. NGO Forum -Commonwealth Foundation
- Womankind World Wide (2008), Women's rights and gender equality-the new Aid Environment and Civil Society Organisations, January 2008

8. Anexos

Anexo 1: Indicadores de la Declaración de París y Principios para el Seguimiento y la Evaluación

INDICADOR	PRINCIPIO
1. Los países receptores cuentan con estrategias operativas de desarrollo (Número de países con estrategias nacionales de desarrollo con prioridades a medio plazo reflejadas en los presupuestos anuales)	Apropiación
2. Sistemas nacionales fiables (Número de países con sistemas de adquisición y gestión financiera que buscan las buenas prácticas)	Alineación
3. Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales (Porcentaje de flujos de ayuda a los sectores públicos señalados en los presupuestos nacionales beneficiarios)	Alineación
4. Fortalecer la capacidad de apoyo coordinado (Porcentaje de apoyo a la capacitación sobre cuestiones relativas al desarrollo de los donantes)	Alineación
5 a. Uso de los sistemas de gestión de las finanzas públicas. (Porcentaje de donantes y flujos de ayuda que utilizan los sistemas en los países socios adheridos a buenas prácticas o que se encuentran en reforma para la realización de estas)	Alineación
5b. Uso de sistemas de adquisición pública de bienes y servicios (Porcentaje de países donantes y flujos de ayuda que utilizan los sistemas de los países receptores que se adhieren a las buenas prácticas o que se encuentran en reforma para la realización de estas)	Alineación
6. Fortalecer la capacidad a través de evitar la creación de estructuras paralelas (Número de unidades paralelas de ejecución de los proyectos (PIUs) por país)	Alineación
7. La ayuda es más predecible (Porcentaje de desembolsos de ayuda desembolsados en los periodos convenidos)	Alineación
8. La ayuda no está condicionada (Porcentaje de ayuda bilateral que no está condicionada)	Alineación
9. Uso de acuerdos o procedimientos comunes (Porcentaje de ayuda ejecutada como enfoques basados en programas)	Armonización
10. Alentar el análisis compartido (Porcentaje de misiones y / o trabajo de campo sobre el terreno)	Armonización
11. Marcos orientado a resultados (Número de países con marcos de transparencia y seguimiento para evaluar el progreso de las estrategias nacionales de desarrollo y los programas sectoriales)	Gestión orientada a resultados
12. La mutua rendición de cuentas (evaluaciones mutuas) (Número de países socios que desarrollan evaluaciones mutuas del progreso en la aplicación de los compromisos adoptados, incluidos aquellos compromisos incluidos en la DP.)	Mutua responsabilidad

Anexo 2: Listado de entrevistadas

- Ineke van de Pol – Dutch Ministry of Foreign Affairs (Minbuza), Holanda
- Marina Durano – UNIFEM NY, India
- Brita Fernández-Schmit, Womankind/Gender and Development Network (GADN), UK
- Rutendo Hadebe, Women in Politics Support Unit, Zimbabwe
- Jacinta Muteshi, National Commission for Gender and Development, Advisor to UNIFEM, Kenya
- Therese Niyondiko, African Women Development and Communications Network (FEMNET), Kenya
- Zo Randriamaro - UNIFEM Africa, Mozambique
- Maria Rosa Renzi – UNDP/UNIFEM – Nicaragua

- Bernice Sam, Women in Law and Development Africa (WILDAF), Ghana
- Norma Sanchis, Latin American Chapter, Gender and Trade Network (IGTN), Argentina
- Annette Tjongsiefat, CI, Suriname
- Muthoni Wanyeki – Kenyan Human Rights Commission, Kenya
- Nani Zulminarni - Center for Women's Resources Development (PPSW-CWRD)-Indonesia