

Hacia una ayuda coherente con la igualdad de género: Análisis de los resultados de Accra

Nerea Craviotto
miembro de WIDE
(Mujeres en el Desarrollo en Europa)

Este comentario analiza, desde una perspectiva de género, los resultados de la Agenda de Acción de Accra (AAA), adoptada en septiembre de 2008 en la capital ghanesa. En base a la AAA, los países donantes y los países socios en vías de desarrollo se han comprometido a seguir avanzando en la reforma de la ayuda bajo el marco de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005). Las siguientes páginas sostienen que, aunque se han obtenido avances en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres con respecto a la Declaración de París (DP), éstos han sido modestos. En este sentido, se revisa brevemente la movilización de las organizaciones por los derechos de las mujeres hacia Accra, se analizan los resultados obtenidos y se presentan algunos de los retos y oportunidades en el proceso hacia el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda que tendrá lugar en 2011.¹

La movilización hacia Accra

La Declaración de París, acordada en 2005, dejó fuera políticas determinantes para el desarrollo como el comercio y las inversiones, la agricultura, la deuda y el medio ambiente (entre otras), así como aspectos transversales como la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y los derechos humanos. De hecho, la DP incorporó la temática de género solamente como un aspecto transversal en los procesos de armonización, lo que no ha permitido desarrollar estrategias claras con respecto a la vinculación entre la eficacia de la ayuda y la igualdad de género. Esto representa un serio obstáculo si tenemos en cuenta que los compromisos obtenidos en París, así como sus mecanismos operativos, están ligados a la obtención de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la reducción de la pobreza.

Las organizaciones por los derechos de las mujeres empiezan a movilizarse entorno a estos temas a partir de mediados de 2007, conscientes de las oportunidades que brindan los principios de la DP para el avance de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.² En el proceso hacia Accra, se han construido alianzas entre organizaciones por los derechos de las mujeres³ y otros actores de la sociedad civil, como las organizaciones de desarrollo, así como con plataformas multilaterales como el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), creado en 1976, o la Red de Género y Desarrollo (GenderNet) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Las organizaciones por los derechos de las mujeres se suman al proceso hacia Accra planteando, en

¹ El presente comentario se ha elaborado sobre la base del artículo "A gender analysis of the Accra Agenda for Action" de Nerea Craviotto en Alemany, C. y Dede, G., *Conditionalities undermine the Right to Development*, México D.F.: AWID, 2008.

² Ver Carmen Cruz, "De Beijing a París: La relevancia de la igualdad de género para la eficacia de la ayuda", FRIDE comentario, Madrid: FRIDE, abril 2008.

³ Cabe destacar aquí la alianza entre AWID, DAWN, FEMNET, IGTN, NETRIGHT, WIDE y WILDAF, y el apoyo de ActionAid Internacional.

primer lugar, las limitaciones del marco político de la DP: La eficacia de la ayuda debe medirse, en primer lugar, por su contribución a la erradicación de la pobreza y las desigualdades, y su apoyo a los avances en materia de igualdad de género, derechos humanos, democracia y medio ambiente. De este modo, la eficacia de la ayuda es parte y no el todo de un proceso hacia la eficacia del desarrollo.

En términos de demandas específicas, las organizaciones por los derechos de las mujeres han ido elaborando a lo largo del proceso hacia Accra una serie de recomendaciones a los gobiernos de los países donantes y en vías de desarrollo, consensuadas en distintas consultas a nivel internacional y regional.⁴ Estas recomendaciones se han utilizado en el trabajo de incidencia política hacia los gobiernos, y sobre todo, hacia el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda (WP-EFF, por sus siglas en inglés) del CAD, aportando lenguaje a las distintas versiones de la AAA. De todo el análisis producido desde las organizaciones por los derechos de las mujeres, se pueden destacar:

- Que la reforma de la ayuda contribuya a hacer avanzar la implementación de los compromisos internacionales asumidos por los gobiernos donantes y de los países en desarrollo en materia de derechos humanos y de derechos de las mujeres y desarrollo, como la Plataforma de Acción de Beijing (PAB), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y los ODM, particularmente el ODM 3 (promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de las mujeres);
- Por su relevancia en el contexto europeo, la Unión Europea (UE) debe cumplir con sus compromisos internacionales y regionales en materia de género y desarrollo.⁵ De este modo, la Unión Europea debe emprender un esfuerzo para armonizar y consolidar un diálogo político con sus países socios en el Sur entorno a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, y apoyar -con recursos financieros específicos- la implementación de los compromisos nacionales sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Este diálogo debe tener lugar en un contexto de apropiación democrática, acompañado de mecanismos de rendición de cuentas sobre los avances y vigilado por una sociedad civil fuerte, sobre todo de las organizaciones por los derechos de las mujeres;
- Definir la apropiación democrática y participativa como principio rector de la aplicación de la DP, sin establecer nuevas formas de condicionalidad. Ello incluye, entre otros elementos, el compromiso de los gobiernos de apoyar las condiciones necesarias para que la sociedad civil y las organizaciones por los derechos de las mujeres desempeñen sus roles en los procesos del desarrollo (en la planificación, implementación, monitoreo y evaluación);
- Los gobiernos donantes deben cumplir con el compromiso histórico de incrementar la ayuda oficial al desarrollo (AOD) hasta el 0,7% de su PNB, adicional al alivio de la deuda, y suministrada a través de subvenciones y no de préstamos;

⁴ Consulta Internacional de Organizaciones y Redes de Mujeres sobre la Efectividad de la Ayuda, enero de 2008, Ottawa, Canadá (organizada por AWID y WIDE); Consulta sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres: Oportunidades y desafíos en el nuevo contexto de la ayuda en Europa, mayo de 2008, Bruselas, Bélgica (organizada por WIDE y UNIFEM); Consulta regional africana sobre la igualdad de género y la eficacia de la ayuda: Preparaciones hacia Accra, mayo de 2008, Nairobi, Kenya (organizada por FEMNET); Consulta regional de África del Oeste sobre eficacia de la ayuda y la igualdad de género, mayo de 2008, Togo (organizada por WILDAF); Consulta de América Latina y el Caribe sobre igualdad de género y eficacia de la ayuda, junio de 2008, Sta. Marta, Colombia (organizada por AWID y IGTN); y Foro Internacional de Mujeres de Accra, agosto de 2008, Accra, Ghana (organizado por AWID, DAWN, FEMNET, IGTN, NETRIGHT, WIDE y WILDAF).

⁵ Por ejemplo, quisiera señalar las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre Asuntos Generales y Relaciones Exteriores del 15 de mayo 2007, entorno a la Comunicación 2007 (100): "The Council recognises the Commission's and the Member States' responsibility to support developing country partners in eliminating discrimination and gender inequality by increasing visibility and accountability on gender equality and women's empowerment in development cooperation. Therefore, the Council calls the Commission and member states to efficient channelling of development aid in support of country owned gender policies on the basis of an in-depth policy dialogue with partner governments and key non-government stakeholders, including women's rights organisations".

- Facilitar información transparente sobre las asignaciones de la AOD, y en qué grado se corresponden con las necesidades de las personas. Los gobiernos deben facilitar además información transparente y hacer públicos los presupuestos del Estado;
- Medir los resultados del desarrollo en el marco de la DP mediante la adopción de los actuales sistemas de informe y seguimiento existentes que se utilizan para evaluar el cumplimiento de los derechos humanos, entre ellos el Índice Gini de desigualdad del ingreso, así como otros procedimientos como el de la CEDAW, los ODM o la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Y en el caso en que se establezcan nuevos indicadores, éstos deben ser elaborados en el contexto de un proceso más inclusivo que incluya a las poblaciones beneficiarias y resto de actores locales;
- Prestar especial atención a las necesidades y la restitución de los derechos de las mujeres víctimas en países frágiles (Estados en conflicto, saliendo de conflictos o en situaciones de post-conflicto) y en comunidades que registran conflictos localizados y ataques xenófobos, mediante la participación de las mujeres en los procesos de construcción de la paz y canalizando ayuda al desarrollo específica para las organizaciones de mujeres con el fin de abordar las preocupaciones y necesidades de las mujeres supervivientes, incluyendo el fortalecimiento de capacidades, el acceso a la atención de la salud sexual y reproductiva, la información y los servicios, así como acciones para poner fin a la violencia contra las mujeres;
- Establecer un plan estratégico para financiar la igualdad de género⁶ y el empoderamiento de las mujeres que se refleje en las directrices presupuestarias del sistema de seguimiento de la aplicación de la DP. La garantía de un financiamiento directo y con mecanismos claros que aseguren la participación de la sociedad civil, incluidas las organizaciones por los derechos de las mujeres;
- La reforma de la ayuda y los temas de la cooperación internacional no pueden discutirse al margen de un contexto más amplio de participación de todos/as los/as actores/as del desarrollo, e incluso de otras dimensiones como el contexto económico y financiero. Por lo tanto, los temas sistémicos deben ser discutidos bajo la rúbrica de las Naciones Unidas, y más concretamente, el Foro de Cooperación para el Desarrollo, bajo el ECOSOC, debe ser el espacio para lograr avances y monitorear los progresos en materia de reforma de la ayuda y los avances del desarrollo.

Resultados de Accra: La agenda avanza, pero con poco compromiso político

Los compromisos asumidos en Accra reflejan, en cierto modo, el esfuerzo desde distintos espacios (gubernamentales y no gubernamentales) por integrar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el marco de la DP. Sin embargo, los avances hechos son todavía modestos. El texto final de la AAA enfatiza la centralidad de la erradicación de la pobreza y de los derechos humanos en las políticas de desarrollo, y la importancia de los derechos humanos, la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental como “aspectos esenciales para conseguir impactos duraderos” (párr. 3). Y afirma que “los países en desarrollo y los donantes garantizarán que sus respectivos programas y políticas de desarrollo se diseñen e implementen de manera coherente

⁶ Basado en la recomendación de la reunión del grupo de expertas sobre Financiación para la Igualdad de Género de las Naciones Unidas, que exhorta a los gobiernos a alcanzar el 10% de la AOD para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres antes de 2010 y el 20% para 2015, estableciendo en el plan de acción de los donantes, países receptores y el CAD estrategias para lograr esa meta, monitorear el desempeño y evaluar el impacto (Grupo de Expertos sobre Financiación para la Igualdad de Género - Comisión sobre la Condición de la Mujer de las Naciones Unidas, Oslo, septiembre de 2007).

con sus compromisos internacionales acordados en relación a la igualdad de género, los derechos humanos, la discapacidad y la sostenibilidad ambiental” (párr. 13c) y que “a nivel nacional, los donantes y los países en desarrollo trabajarán y llegarán a un acuerdo en torno a un conjunto realista de objetivos para el desarrollo del Estado y la paz que aborden las causas fundamentales del conflicto y la fragilidad y permitan garantizar la protección y la participación de las mujeres” (párr. 21b). Además, la AAA reconoce la necesidad de mejorar la disponibilidad de información estadística desagregada por género, región y estatus socioeconómico, contribuyendo a fortalecer el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas (párr. 23a). Así, de 32 párrafos que conforman la AAA sólo tres incluyen compromisos que puedan contribuir al avance de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Desde los distintos espacios, las/los defensoras/es de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres han hecho un esfuerzo no sólo para defender la importancia de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el avance hacia la erradicación de la pobreza, los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Sino también para aportar ideas de cómo integrar estos temas en cada uno de los principios de París (gender mainstreaming), y evitar así que la “neutralidad” de las políticas acabe por reproducir en la práctica impactos desiguales. Sin embargo, el texto final de la AAA está lejos de transversalizar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Por otro lado, los avances observados en la AAA se ven socavados por la falta de nuevas metas o compromisos de seguimiento (por ejemplo, nuevos indicadores) hacia la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Tampoco se identifican compromisos entorno a los recursos necesarios para llevar a cabo los compromisos tomados. Lo cual indica una vez más la falta de compromiso político de los países donantes y en vías de desarrollo, así como de las agencias multilaterales, para hacer de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres una prioridad en el proceso de reforma de la ayuda.

Hacia 2011: Lo que queda pendiente para la igualdad de género

Más allá de las menciones explícitas, los compromisos tomados en Accra abren nuevas oportunidades para seguir avanzando la agenda de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en el marco de la reforma de la ayuda, de cara al IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda que tendrá lugar en 2011. En este sentido, cabe destacar:

- El compromiso de los gobiernos a “continuar las iniciativas de seguimiento y evaluación, que servirán para evaluar si han alcanzado los compromisos asumidos en la DP y la AAA, y hasta qué punto la eficacia de la ayuda está aumentando y generando un mayor efecto en términos de desarrollo” (párr. 11)”. Lo cual abre la posibilidad de pedir una rendición de cuentas.
- Sobre la apropiación, aunque la AAA no menciona la “apropiación democrática”, sí identifica la “apropiación” de los procesos de desarrollo por parte de los países como una de las áreas clave, y compromete a los gobiernos de los países en desarrollo a “asumir un liderazgo más fuerte de sus propias políticas de desarrollo” a través de una “mayor participación de sus parlamentos y ciudadanos/as para conformar esas políticas”, y a los gobiernos donantes a “respetar las prioridades nacionales, [...] haciendo un mayor uso de sus sistemas para la provisión de ayuda y aumentando la previsibilidad de los flujos de ayuda” (párr. 8). Asimismo, los/as delegados/as al III Foro de Alto Nivel se comprometieron a “trabajar juntos en asociaciones más inclusivas, a fin de que todas sus iniciativas tengan un mayor efecto sobre la reducción de la pobreza” (párr. 9), que teniendo en cuenta el párrafo 13a incluiría a las organizaciones de la sociedad civil, ya que “los gobiernos de los países en desarrollo [...] también trabajarán con las organizaciones de la sociedad civil”. Además, en el párrafo 13b los gobiernos donantes se comprometen a “aumentar la capacidad de todos los/as actores/as involucrados/as en el desarrollo -parlamentos, gobiernos centrales y locales, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios y el sector privado- para asumir una función activa en el diálogo sobre políticas de desarrollo y sobre el papel de la asistencia como contribución a los objetivos de desarrollo nacionales”.

A pesar de los avances en materia de “apropiación”, la AAA no identifica nuevos mecanismos, tampoco nuevos indicadores, para evaluar el progreso en el cumplimiento de los compromisos asumidos en Accra. Quedando de nuevo el principio de “apropiación” reducido a la existencia de Documentos de Estrategia para la Lucha contra la Pobreza (DELP) y los planes gubernamentales afines, que son básicamente mecanismos de alivio de la deuda que dan primacía a los acreedores.⁷

En cuanto al reconocimiento de la sociedad civil como actor del desarrollo por derecho propio (párr. 20), no hay mención alguna al establecimiento de mecanismos claros de financiamiento para apoyar la participación de ésta, ni un compromiso claro para asegurar su participación en cada una de las etapas de los procesos nacionales de desarrollo (como la planificación, programación, gestión, monitoreo y evaluación de la ayuda).

- En términos de transparencia y rendición de cuentas, en comparación a 2005, la AAA presenta un lenguaje más fuerte, empezando por el reconocimiento de que “la transparencia y la rendición de cuentas son elementos esenciales para los resultados en términos de desarrollo” (párr. 24). Así, los gobiernos de los países en desarrollo se comprometen a “implementar una mayor transparencia en la gestión de las finanzas públicas, incluida la publicación de ingresos, presupuestos, gastos, adquisiciones y auditorías” y los gobiernos de los países donantes a “publicar información oportuna y detallada con regularidad sobre volumen, asignación y, cuando estén disponibles, resultados de los gastos en desarrollo, para permitir que los países en desarrollo mejoren la exactitud de sus presupuestos, su contabilidad y sus auditorías” (párr. 24a). El párrafo 24 también incluye un compromiso hacia el uso de “pruebas independientes creíbles” en el monitoreo y un acuerdo para “examinar las propuestas de fortalecimiento de estos mecanismos (rendición de cuentas mutua) antes del final de 2009”. Esto abre nuevas posibilidades para la rendición de cuentas sobre el uso y el impacto de la ayuda, en los países donantes y en vías de desarrollo.

En Accra también hubo un acuerdo para revisar la rendición de cuentas mutua a nivel internacional. Este es un tema importante tanto para la sociedad civil como para los países en desarrollo, a fin de mejorar la débil rendición de cuentas de los donantes hacia sus contrapartes en el Sur. Así, la AAA afirma que “los países en desarrollo y los donantes examinarán y fortalecerán juntos los mecanismos internacionales existentes de rendición de cuentas, con inclusión del examen de pares con la participación de los países en desarrollo” (párr. 24c), con un compromiso de revisar las propuestas para finales del 2009.⁸

Sin embargo, la AAA se queda a medio camino, ya que no identifica mecanismos para monitorear hasta qué punto las asignaciones de ayuda corresponden a las prioridades nacionales, así como a las necesidades de las personas y si contribuyen o no en términos de impacto al avance de la igualdad de género, los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Las obligaciones basadas en los acuerdos regionales e internacionales sobre desarrollo, género y derechos humanos deberían ser el marco normativo y organizativo de la rendición de cuentas en el sistema de la ayuda, pero el lenguaje de la AAA es muy vago en ese sentido.

- En relación a la condicionalidad, la AAA reconoce el vínculo entre la apropiación y la condicionalidad (párr. 25a), pero desafortunadamente no se llegó a un acuerdo para reducir las condicionalidades a pesar de la insistencia, por ser un tema crucial, tanto de los países en desarrollo como de la sociedad civil para que esto ocurriera. En Accra sólo se llegó al acuerdo de “hacer públicas todas las condiciones ligadas a los desembolsos” empezando de inmediato, incrementar el “énfasis en condicionalidades armonizadas y basadas en los resultados”, y que las condiciones sean “mutuamente acordadas”.⁹

⁷ Alemany, C., Craviotto, N. et al., *Implementing the Paris Declaration: Implications for the Promotion of Women's Rights and Gender Equality*, Ottawa, Ontario: CCIC, 2008.

⁸ Comité Directivo Internacional de la Sociedad Civil, *Accra Agenda for Action: Moving from aid effectiveness to development effectiveness?*, 2008, www.betteraid.org

⁹ Ibid.

Como ya se ha mencionado anteriormente, el proceso de reforma de la ayuda, con la DP, ha abierto nuevas oportunidades y mecanismos para traducir los compromisos de los gobiernos de los países donantes y en desarrollo sobre igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en prácticas, resultados e impactos mejorados. Los compromisos asumidos en Accra, aunque modestos, han sido un paso más en esta línea. Entre 2008 y 2011 el desafío está en operacionalizar los compromisos tomados, desde cada uno de los espacios en que estamos las defensoras de los derechos de las mujeres. Para ello es necesario:

- Desde los gobiernos donantes: la armonización de enfoques y la alineación de recursos para apoyar las estrategias nacionales de avance de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, sin necesidad de recurrir a nuevas formas de condicionalidad positiva,¹⁰ así como el apoyo a las organizaciones por los derechos de las mujeres;
- Desde los gobiernos de los países donantes y en desarrollo: la implementación de acciones concretas, en base a resultados e impactos;
- Desde las organizaciones por los derechos de las mujeres y activistas: continuar con la labor de responsabilizar a los gobiernos sobre sus compromisos en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, y más concretamente, sobre la necesidad de operacionalizar los compromisos asumidos en Accra, e incidir para que en 2011 haya una rendición de cuentas sobre los avances que se han dado en el marco de la DP y la AAA;
- Desde todos los espacios: empujar la transversalización del género en la reforma de la ayuda, y más concretamente, en el marco de la DP y sus principios de apropiación, alineación, armonización, gestión de resultados y rendición de cuentas.

Más allá de los resultados de la AAA, en el proceso de movilización hacia Accra, las organizaciones por los derechos de las mujeres han observado otros desafíos importantes a destacar y a tener en cuenta en el trabajo hacia el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda que se celebrará a mediados de 2011:

- El proceso de la reforma de la ayuda, y específicamente el proceso entorno a la DP sobre la eficacia de la ayuda, es altamente técnico y, en consecuencia, requiere del mismo nivel de competencias técnicas si se quiere llegar a incidir. Las organizaciones por los derechos de las mujeres, en comparación con otros actores de la sociedad civil, empezaron a movilizarse tarde y con dos frentes paralelos a resolver: por un lado, la incidencia política hacia Accra y, por otro, el desarrollo de análisis, información y capacidades técnicas entorno a la eficacia de la ayuda, sus oportunidades y desafíos. Éste, en cierto modo, sigue siendo un desafío para la movilización hacia 2011, al que hay que añadir el monitoreo de la implementación a nivel práctico de los resultados de Accra.
- Las organizaciones de la sociedad civil, y en especial las organizaciones de desarrollo, han sido un aliado clave a la hora de poner la igualdad de género en el centro de la agenda sobre la reforma de la ayuda: La igualdad de género como medio para conseguir el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Dejando a un lado que la igualdad es un derecho de todo ser humano, mujer u hombre; aunque existe hoy en el espacio de la sociedad civil sensibilidad y conciencia entorno a la importancia de la igualdad de género para el desarrollo, muchas veces los mensajes se quedan todavía en el marco, sin llegar a traducirse en demandas y recomendaciones específicas que son clave si queremos un impacto de la ayuda equitativo.

¹⁰ Para más información, ver Alemany, C. y Dede, G., 2008, op. cit.

- El idioma que domina la producción de análisis, información y organización de reuniones, o formaciones, sigue siendo el inglés, lo cual supone un serio obstáculo para la movilización de muchas de las organizaciones de la sociedad civil en general, y especialmente de las organizaciones que trabajan a nivel local en otros contextos lingüísticos fuera del inglés.
- En relación a los recursos financieros, la sociedad civil tiene cada vez más un papel protagonista en los procesos de desarrollo (a nivel práctico, en la implementación de programas y proyectos, y político), como reconoce la AAA. Así, desde los gobiernos donantes y en desarrollo es necesario habilitar mecanismos que favorezcan el acceso a los recursos por parte de la sociedad civil, y especialmente de las organizaciones por los derechos de las mujeres, y asegurar así la sostenibilidad de estos actores/as.

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

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

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