

La Equidad de Género en el Financiamiento del Desarrollo

Bethsabé Andía Pérez

La discusión sobre el financiamiento del desarrollo (FdD) ha tomado relevancia en los últimos años a raíz de la movilización de los recursos financieros y el mejoramiento de su uso para la plena aplicación de los resultados de las grandes conferencias y cumbres organizadas por las Naciones Unidas durante el decenio de 1990, incluidas las Metas del Milenio.

Alrededor del tema se han realizado una serie de eventos y se han creado varios espacios y órganos oficiales liderados básicamente por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE). Con el fin de ubicar los retos que el FdD implica para contribuir a la equidad de género, a continuación presentamos un panorama general de los eventos que alrededor del tema del financiamiento del desarrollo (FdD) se han desarrollado en la presente década, incidiendo en el último evento realizado en Accra.

Las Naciones Unidas de Monterrey a Doha

El año 2002 en Monterrey, México, se realizó la Conferencia Internacional sobre el Financiamiento del Desarrollo, en la cual participaron, los representantes de los Estados, líderes del sector privado, organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones multilaterales de finanzas y comercio, teniendo como resultado el "Consenso de Monterrey"¹. En dicho documento se reconoce que en una "economía mundial cada vez más interdependiente, es indispensable adoptar un enfoque integral con respecto a los problemas nacionales, internacionales y sistémicos, relacionados entre sí, de la financiación para el desarrollo: un desarrollo sostenible que promueva la igualdad entre hombres y mujeres y tenga una dimensión humana en todas partes del mundo"². Para ello se propuso promover sistemas económicos nacionales y mundiales basados en los principios de justicia, equidad, democracia, participación, transparencia, responsabilidad e inclusión y se adoptaron medidas para promover el desarrollo en seis aspectos: la movilización de recursos financieros nacionales; la movilización de recursos internacionales: la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados ; el comercio internacional; el aumento de la cooperación financiera y técnica internacional; la deuda externa y el tratamiento de cuestiones sistémicas: el fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales.

Así mismo para asegurar que en el sistema de las Naciones Unidas se diera seguimiento al cumplimiento de los acuerdos y compromisos contraídos a los que se llegó en el consenso de Monterrey se creó la Oficina para el Financiamiento del Desarrollo. La cual ha desarrollado reuniones anuales

¹ ONU. *Consenso de Monterrey* [2002]. <http://www.un.org/spanish/esa/devagenda/financial.html> [24/09/2008]

² Naciones Unidas. *Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*. 2002. Párrafo 8.

con la participación de los actores implicados: las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de Comercio, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil; así como Diálogos de Alto Nivel bianuales sobre el Financiamiento del Desarrollo en la Asamblea General de las Naciones Unidas. También se estableció que se realizaría una Conferencia Internacional para la revisión de la implementación del Consenso de Monterrey, la cual fue fijada para realizarse del 29 de noviembre al 2 de diciembre del 2008 en Doha, Qatar.

Para la preparación de la Conferencia de Doha, la Asamblea General ha sostenido entre febrero y junio del 2008, sesiones de revisión en las seis áreas temáticas del Consenso de Monterrey y audiencias interactivas con representantes de la sociedad civil y el sector empresarial. La conferencia de Doha deberá analizar el progreso realizado, encontrar las lecciones aprendidas e identificar los obstáculos encontrados, así como los retos y temas emergentes.

La OCDE de Roma a Accra

Siguiendo las recomendaciones de la Conferencia de Monterrey, sobre la importancia de construir alianzas entre los países donantes y los países en desarrollo para hacer más efectiva la ayuda oficial, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) ha organizado hasta la fecha tres Foros de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo,

El primer Foro de Alto Nivel (HLF1) se realizó en Roma el 24 y 25 de febrero del año 2003, ahí se trató sobre la necesidad de simplificar y armonizar las condiciones y procedimientos fijados por los donantes en relación con los sistemas de los países socios, para reducir los costos asociados, fortalecer los sistemas de los países socios y asegurar que la Ayuda oficial al Desarrollo (AOD)³ sea más eficaz. Al respecto se formuló la "Declaración sobre Armonización de Roma" y se publicó un documento en el que se estableció un conjunto de "buenas prácticas", titulado: "*Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery*"⁴ (Armonización de las prácticas de los donantes para una concesión efectiva de la ayuda).

El segundo Foro de Alto Nivel (HLF2) se llevó a cabo en París, del 29 de febrero al 2 de marzo del 2005, con representantes de 90 países y 26 instituciones multilaterales, como resultado se formuló la "Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo"⁵, con el objetivo de emprender acciones de largo alcance y supervisables con vista a reformar la forma en que se suministra y gestiona la ayuda, teniendo en cuenta los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

³ Los países del Norte y algunos países del sur designan un porcentaje de su PBI para la Ayuda Oficial al Desarrollo.

En el marco de la OCDE, la AOD se refiere a los flujos de fondos que los miembros del Comité para la Asistencia al Desarrollo (CAD) brindan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales. Estos fondos son administrados con el propósito principal de contribuir al desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y deben tener un carácter concesional, considerando una donación de por lo menos el 25% de los fondos.

⁴ OCDE. *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery* [2003]. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/48/20896122.pdf> [24/09/2008]

⁵ OCDE. *The Paris Declaration* [2005]. www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclaration [24/09/2008]

Este acuerdo entre países donantes y receptores contiene una propuesta práctica de orientación para mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo, son 56 puntos organizados alrededor de cinco principios claves: apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y responsabilidad mutua. Estos compromisos se sustentan a su vez en un conjunto de 12 indicadores de progreso y sus respectivas metas.

Mediante la Declaración de París, los países asociados, los donantes y los organismos de desarrollo multilaterales se comprometieron a emprender acciones concretas y supervisar su progreso con referencia a las metas acordadas al 2010. Las metas implican acciones tanto para los donantes como para los países receptores. Ya que se reconoció que para que la ayuda sea efectiva, se necesitan mecanismos de responsabilidad a nivel nacional e internacional, así como una supervisión pública.

La Declaración de París y la sociedad civil

Si bien la Declaración de París reconoció el rol de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), éstas no tuvieron un espacio de participación formal sino hasta el 2007, cuando el Grupo de Trabajo de la CAD /OCDE sobre la Eficacia de la Ayuda creó el Grupo Asesor sobre Organizaciones de la Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda (GA). Esta instancia está constituida por 12 miembros, representantes de 3 OSC del Sur; 3 OSC del Norte; 3 países donantes; y 3 países receptores.

El principal cometido del GA fue orientar al Comité Coordinador del HLF3 sobre la participación de la sociedad civil en el proceso hacia el Foro de Accra, considerando la mejor manera de asegurar la efectiva participación de la sociedad civil en el debate de la efectividad de la ayuda, así mismo se encargó de elaborar las bases conceptuales para enriquecer el rol de la sociedad civil en la eficacia de la ayuda tomando como punto de partida la Declaración de París. En tal sentido estuvo encargado de implementar las consultas regionales y nacionales a la sociedad civil en distintas partes del mundo el último trimestre del 2007, para democratizar el debate sobre la eficacia de la ayuda.

De forma paralela al Grupo Asesor, se constituyó en Enero del 2007 el Comité Ejecutivo Internacional de las OSC (CEI-OSC), el cual está integrado por 20 organizaciones de la sociedad civil entre las cuales se encuentran dos organizaciones por los derechos de las mujeres: AWID y WIDE⁶. El CEI-OSC ha venido realizando un seguimiento de la agenda sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, en el marco de la preparación del HLF3 coordinó el proceso paralelo y representó a la sociedad civil en el GA.

Previo al HLF3 el Comité Ejecutivo Internacional de las OSC organizó en Accra el **Foro Paralelo de la Sociedad Civil** del 31 de agosto al 1 de setiembre del 2008, al cual asistieron 600 representantes de 325 OSC de 88 países. En la declaración final del Foro Paralelo se cuestiona el enfoque

⁶ http://betteraid.org/index.php?option=com_content&task=view&id=5&Itemid=6 [25/09/2008]

técnico que tiene la Declaración de París y se manifiesta que “la ayuda al desarrollo es únicamente una parte de la ecuación y debe ser organizada en el contexto más amplio de su interrelación con el comercio, la deuda, la movilización de recursos internos e internacionales y el sistema de gobierno mundial”⁷. Se plantea la urgencia de que “los derechos humanos, la igualdad de género, el trabajo decente y la sostenibilidad ambiental sean explícitos objetivos de la ayuda”⁸.

La Declaración de París y la igualdad género

La igualdad de género está mencionada sólo tangencialmente en el documento de la DP. Se le alude cuando se trata el tema de la promoción de un enfoque armonizado de las evaluaciones medioambientales; así en el punto 42 se dice “también serán necesarios esfuerzos de armonización similares para otros planteamientos transversales, como la igualdad de géneros y otras problemáticas”.

Ante esta situación las organizaciones de mujeres han tenido una intensa participación en la Agenda de la Ayuda al desarrollo. Desde el 2007, numerosas iniciativas de las organizaciones y redes por los derechos de las mujeres han promovido la reflexión y el intercambio de experiencias sobre cómo las mujeres pueden tener una participación más eficaz, tanto desde el punto de vista técnico como del político, en los procesos de la Ayuda al Desarrollo.

En Accra, previo al HLF3, se realizó el **Foro Internacional de Mujeres** el 30 de agosto, 2008, organizado por la Red para los Derechos de las Mujeres en Ghana (NETRIGHT) y el Fondo para el desarrollo de las Mujeres Africanas (AWDF), con el auspicio de FEMNET, Action Aid, UNIFEM, WIDE, IGTN, DAWN, AWID y Urgent Action Fund, al cual asistieron cerca de 200 organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres.

En el documento final del Foro denominado “Recomendaciones para la Acción sobre la Eficacia del Desarrollo en Accra y más Allá”⁹ se cuestiona “el modelo neoliberal que genera discriminación, exclusión social, injusticia y más desigualdades. Y la reducción de las posibilidades de un desarrollo justo y centrado en las personas”. Así como “los impactos negativos de la privatización de los servicios públicos, el cambio climático y la inseguridad alimentaria que están socavando toda posibilidad de desarrollo sostenible”.

Respecto a la Declaración de París se dice que es “otra expresión de la desigual arquitectura de la ayuda, que carece de un enfoque holístico para construir el desarrollo sostenible y la justicia social”.

⁷ http://betteraid.org/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1 [25/09/2008]

⁸ Idem.

⁹ AWID. *Recomendaciones para la acción sobre la eficacia del desarrollo en Accra* [2008]. <http://www.awid.org/esl/Temas-y-Analisis/Library/Recomendaciones-para-la-accion-sobre-la-Eficacia-del-Desarrollo-en-Accra-y-mas-alla> [25/09/2008]

Se propone que la “ayuda al desarrollo debería dirigirse a apoyar aquellos planes nacionales que realmente hayan sido objeto de apropiación y que hayan sido democráticamente adoptados”. Y que para asegurar la sostenibilidad, “es urgente explicitar la relación entre la agenda multilateral de comercio y la agenda de la ayuda. La ayuda no puede separarse del contexto más amplio del comercio y el sistema financiero mundial”.

Se recomienda la inclusión de la igualdad de género, la sostenibilidad medioambiental y el respeto de los derechos humanos como prioridades en las distintas políticas, abordándolos como sectores que incluyan indicadores de progreso y recursos específicos asignados en los presupuestos nacionales.

El tercer Foro de alto nivel (HLF3) se realizó en Accra (Ghana, África), del 2 al 4 de setiembre de este año, para evaluar los avances en la aplicación de la Declaración de París. Los países en desarrollo, los países donantes, junto con los directores de instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo, suscribieron el Programa de Acción de Accra (AAA)¹⁰ con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París.

Basándose en la encuesta de seguimiento de 2008¹¹, en la declaración de Accra se reconoce que si bien “una gran cantidad de países en desarrollo ha mejorado su gestión de los fondos públicos (...) [y] (...) los donantes, a su vez, están haciendo más eficiente su coordinación a nivel nacional. Aun así, el ritmo de progreso es demasiado lento”. Por lo que se recomiendan medidas concretas y continuas para mantener un compromiso político de alto nivel en la implementación de reformas en la eficacia de la ayuda.

Entre los objetivos que incluyen a la sociedad civil se tiene el objetivo 13 que plantea ampliar el diálogo sobre políticas para el desarrollo a nivel nacional, trabajando con la sociedad civil y respaldando iniciativas para aumentar la capacidad de los actores involucrados.¹²

En el punto 16 se busca construir asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo que comprendan a todos los actores incluidas las organizaciones de la sociedad civil.

En el punto 20 específicamente se propone profundizar la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil y generar condiciones más propicias para maximizar sus contribuciones.

Finalmente en el punto 25 se propone seguir cambiando el carácter de la condicionalidad para respaldar la identificación de los países y en este proceso se aceptarán los aportes de la sociedad civil.

¹⁰ Programa de acción de Accra [2008]. <http://www.oecd.org/dataoecd/58/19/41202043.pdf> [26/09/2008]

¹¹ Wood, Bernard, et.al. *Evaluación de la implementación de la Declaración de París. Primera Fase. Informe de Síntesis*. Dinamarca: Kabell Consulting ApS, 2008.

¹² Programa de Acción de Accra. Acuerdo N° 13 a y b.

Respecto a la igualdad de género se reconoce que es esencial para lograr un efecto duradero sobre la vida de las personas, por lo que las políticas de los países abordaran este tema de manera más sistemática y coherente.¹³

Así mismo se plantea que tanto los países en desarrollo como los donantes deben garantizar que sus programas y políticas de desarrollo se diseñen y se implementen de manera coherente con sus compromisos internacionales acordados respecto de la igualdad de género.¹⁴ De otro lado se propone fortalecer la evaluación de políticas y mejorar los sistemas de información, incluyendo donde corresponda datos desagregados por género.¹⁵

Si bien se podría decir que la AAA, recoge algunos de los puntos propuestos por el Foro Paralelo y el Foro de Mujeres, sin embargo, no se han tratado los asuntos de fondo referidos a la eliminación de la ayuda atada a las condicionalidades o a la relación de la ayuda con el comercio y el sistema financiero mundial.

Los retos para la igualdad de género

La ayuda oficial para el desarrollo (AOD) es una poderosa fuente de recursos, según la OECD el año 2007 llegó a la suma de US\$103.7 billones¹⁶, esta considerable suma podría contribuir a la equidad de género, al fortalecimiento de la democracia y al desarrollo sostenible, sin embargo, la realidad está muy lejos de estos propósitos.

La AOD es usada por los donantes para imponer políticas y condicionalidades, directa o indirectamente, que atentan contra la soberanía nacional, debilitan las instituciones democráticas y terminan beneficiando sus intereses.¹⁷ Si bien la Declaración de París representa magníficos principios: apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y responsabilidad mutua; los indicadores propuestos y cómo se ponen en ejecución pueden minar el desarrollo y erosionar procesos democráticos nacionales, por lo tanto representan un riesgo. Por ejemplo las nuevas Estrategias Comunes de Ayuda (Joint Assistance Strategies (JAS)) del Banco Mundial han modificado solo de nombre las condicionalidades, pero mantienen el mismo contenido y son más coercitivas que durante los días del ajuste estructural.¹⁸

¿Es factible en las condiciones mencionadas incorporar la equidad de género en la AOD?

¹³ Op. Cit. Acuerdo N° 3.

¹⁴ Op Cit. Acuerdo N° 13-c.

¹⁵ Op Cit. Acuerdo N° 23-a.

¹⁶ Management Committee The Reality of Aid. *The Reality of AID*. Philippines: IBON Books, 2008. Pág. 200.

¹⁷ Ver casos recientes en *The Reality of AID*. Capítulos I y II. Op. Cit.

¹⁸ Bissio, Roberto. "New sources of financing, the broader financing debate and its challenges". *The changing face of global development finance. Impacts And Implications For Aid, Development, The South And The Bretton Woods Institutions. Final Report*. Simone Langlois, Adam Sneyd and Claire Woodside (April 2008). Halifax Initiative Coalition. Disponible en: www.halifaxinitiative.org/updir/FinalReport-ChangingFaceofGlobalDevelopmentFinance.doc – [26/09/2008]

Es un asunto complejo que requiere una mirada integral. En primer lugar es necesario dar la batalla en los conceptos básicos, en las concepciones que traducen, y cuestionar la concepción misma de la "ayuda". Tenemos que llamar a las cosas por su nombre, usar el término **cooperación** en vez de ayuda, ya que se trata de dos partes que tienen ambos recursos y necesidades y que ven la pertinencia de aunar esfuerzos para resolver problemas en forma conjunta. Problemas que muchas veces incluso han sido creados por los mismos que ahora nos quieren "ayudar".

El otro tema es la pobreza. ¿De qué pobreza hablamos?, si comenzamos a ser pobres cuando nos expropiaron nuestros recursos y nos impusieron modelos de desarrollo que no se adaptaban a nuestra realidad. Entonces, ¿qué entendemos por pobreza?, ¿cómo la eliminamos? Es un asunto de dinero o del ejercicio de nuestros derechos económicos, sociales y culturales?

¿Qué buscamos, la eficacia del desarrollo o la eficacia de la cooperación internacional? La eficacia de la cooperación es un asunto técnico acerca de la gestión y entrega de fondos, que sin duda es importante para lograr mejores resultados. Pero estos se diluyen sino se enmarcan en una reforma de la cooperación y una transformación imprescindible y de largo alcance del sistema económico y financiero internacional.

Entonces, ¿en qué aspectos centramos la estrategia? En la "ayuda" o en movilizar recursos domésticos, en el desarrollo de nuestros mercados internos, en fortalecer la regulación estatal para generar recursos, entre otras medidas.

Son muchos temas los que hay que dilucidar y ese es el reto que tenemos en el movimiento de mujeres para no sucumbir en la tentación inmediatista de incorporar indicadores de género en articulados que no cambian las relaciones de poder ni buscan enfrentar las causas estructurales de la discriminación y la injusticia.

A la par tenemos que contribuir al desarrollo de propuestas respecto a una gama global de temas financieros, basadas en una perspectiva de equidad de género, derechos humanos y de protección de la naturaleza. Mucho más en la actual coyuntura en la que la crisis financiera, no parece estar motivando acciones significativas que permitan frenar las tendencias rentistas y especulativas dominantes en los últimos años.