

بيجين بعد عشر سنوات

نيويورك، ٢٨ شباط/فبراير إلى ١١ آذار/مارس ٢٠٠٥



تم تصميم هذا الملصق بالتعاون مع اليونيسيف

UNESCO/UNIFEM/2005/001



الأمم المتحدة

Naciones Unidas, Departamento de Información Pública. Se agradece especialmente a Coco Masuda

Diez años después de la Conferencia de Beijing, 2005:
Lograr igualdad de género, desarrollo y paz.

Asistencia y seguridad

Durante los últimos treinta años, las organizaciones de mujeres han colaborado con gobiernos e instituciones internacionales que formulan políticas con el fin de lograr un consenso sobre acuerdos mundiales y establecer esferas de acción concretas para conseguir la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Desde la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), aprobada en 1979 y actualmente ratificada por 185 países, hasta la Plataforma de Acción de Beijing, acordada en la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer (1995), y las dos resoluciones del Consejo de Seguridad: 1325, aprobada en el 2000 y 1820, aprobada en junio del 2008, no faltan los compromisos asumidos a escala mundial para promover la igualdad de género, como parte de acciones interrelacionadas encaminadas a lograr el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos (véase el gráfico 6.1).

Las organizaciones multilaterales y las instituciones internacionales de seguridad cumplen un papel de importancia crítica brindando apoyo a los países para que mejoren sus siste-

mas de rendición de cuentas, para implementar los compromisos asumidos y monitorear las inversiones con objetivos de igualdad de género. Al mismo tiempo, es preciso reforzar el compromiso de esas organizaciones en cuanto a asignar recursos suficientes y poner en práctica sus propias políticas de igualdad de género. Su rendición de cuentas podría mejorar si acordaran un sistema coherente para el seguimiento y la presentación de informes sobre las asignaciones presupuestarias y los gastos con destino a la igualdad de género. Es de importancia particularmente crítica la necesidad de abordar esta brecha en la rendición de cuentas, en momentos en que están cambiando las circunstancias de la asistencia, a raíz de la fijación de metas concretas e indicadores para la medición del avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En este capítulo se examina el cambiante marco de la asistencia y el papel de las organizaciones internacionales de desarrollo y seguridad en cuanto a la asistencia a los países para que cumplan sus promesas de lograr la igualdad de género en el desarrollo y promover una paz sostenible. Además, en

este capítulo se plantea el interrogante de si las instituciones y la “arquitectura” de la toma de decisiones en pro de la igualdad de género tienen ubicación adecuada y suficientes facultades y recursos para poder apoyar una mejor implementación de los compromisos en pro de la igualdad de género y una mayor rendición de cuentas al respecto, especialmente en lo que atañe a las mujeres más excluidas. Se presentan ejemplos de las maneras en que los promotores de la igualdad de género trabajan dentro y fuera de las organizaciones internacionales con el propósito de entablar alianzas encaminadas a propiciar una mayor rendición de cuentas para promover los derechos humanos de la mujer y la igualdad de género, habida cuenta de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, el proceso de reforma de las Naciones Unidas y los mandatos aprobados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

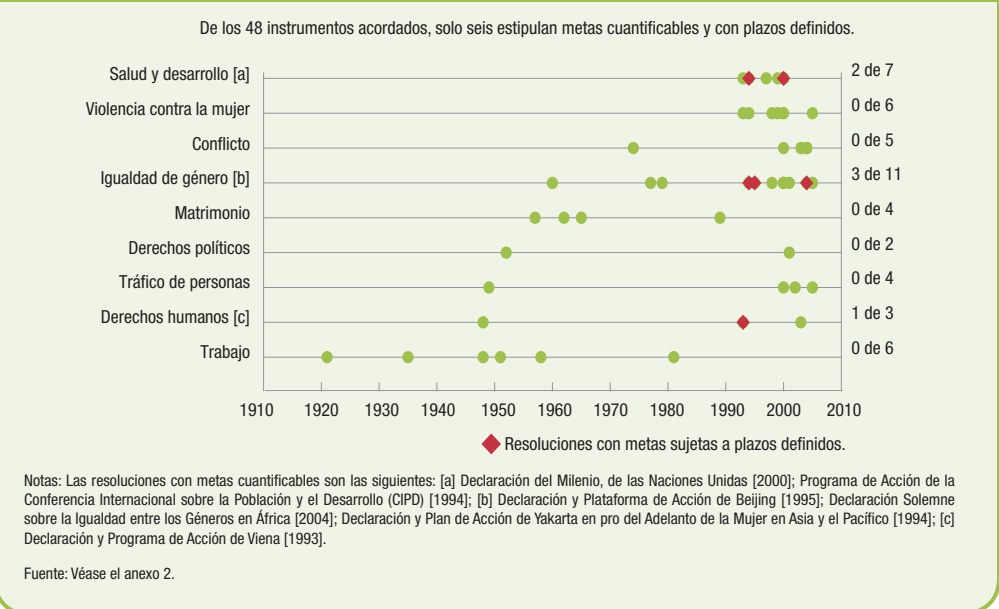
Asistencia para el desarrollo: ¿dónde está el dinero?

¿Dónde está el dinero para financiar el progreso hacia el cumplimiento de los compromisos asumidos por los países con el fin de promover la igualdad de género? La Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) es una parte de importancia crítica del panorama general en cualquier evaluación de la rendición de cuentas de las instituciones

internacionales respecto al apoyo que brindan para lograr la igualdad de género. En el 2006, los desembolsos netos efectuados por donantes por concepto de AOD ascendieron a aproximadamente US\$103,900 millones, importe equivalente al 0.3% de la suma del ingreso nacional de los países desarrollados¹. El grueso de la AOD se entrega en virtud de acuerdos bilaterales entre un determinado país donante y un país receptor. Aproximadamente, el 30% de la asistencia se entrega por medio de organizaciones internacionales, entre ellas, las Naciones Unidas, el Banco Mundial y fondos mundiales, como el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria. El tema de este capítulo es la responsabilidad de asegurar que la AOD se destine a promover la igualdad de género y que las organizaciones internacionales apoyen las medidas de cada país receptor en pro de la igualdad de género.

Los presupuestos gubernamentales son la mayor fuente de financiación para la igualdad de género y la potenciación de la mujer en la mayoría de los países. Por medio de los presupuestos nacionales y subnacionales las promesas de los gobiernos se traducen en políticas y programas². En promedio, la AOD cubre entre el 5% y el 10% del presupuesto de un país receptor³, y la manera en que se gastan esos recursos puede poner de manifiesto las relaciones de poder y de rendición de cuentas, no solo entre donantes y receptores, sino también entre gobiernos y ciudadanos.

GRÁFICO 6.1 | Importantes resoluciones y compromisos en pro de la igualdad de género, 1921-2005



Rendición de cuentas respecto a la financiación del desarrollo

En el 2008, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) publicó por primera vez planes indicativos de futuros gastos (en cifras brutas) de la asistencia programable por países (APP)⁴, que abarcaban 22 países donantes miembros del CAD, los fondos para préstamos en condiciones favorables del Banco Mundial y los Bancos Africano, Asiático e Interamericano de Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). En el 2005, esos donantes aportaron US\$60,000 millones en APP, y el pronóstico es que los importes aumentarán hasta US\$72,000 millones en el 2010. Se estima que para el 2005, la APP de países no miembros del CAD (por ejemplo, países del Oriente Medio, China, India, la Federación de Rusia, Brasil, México, Singapur y Tailandia) que apoyan el desarrollo internacional, osciló entre US\$6,000 millones y US\$8,000 millones, y se prevé que ha de aumentar pronunciadamente en los próximos años. Además de los donantes oficiales, los subsidios aportados por entidades privadas están adquiriendo mayor importancia, incluidas grandes fundaciones privadas (cuyo gasto similar a la AOD en el 2006 ascendía a aproximadamente US\$5,000 millones) y otras ONG (cuyo gasto con cargo a sus propios recursos ascendió aproximadamente a US\$10,000 millones en el 2006⁵).

Los acuerdos mundiales concertados en conferencias patrocinadas por las Naciones Unidas –desde el Consenso de Monterrey del 2002, aprobado en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2002) hasta la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM convenidos en la Cumbre del Milenio, Nueva York, 2000)– establecen cada vez más metas concretas por alcanzar, tanto en la financiación del desarrollo como en los resultados del mismo, como medios para lograr una mayor rendición de cuentas. Si bien los compromisos de financiación asumidos por los donantes están lejos de haber sido cumplidos, la creciente utilización de metas e indicadores para señalar las prioridades de desarrollo ha conducido a hacer mayor hincapié en los instrumentos de cálculo

y estimación de los costos de satisfacer las necesidades acordadas.

Los promotores de la igualdad de género y los especialistas al respecto se han resistido a asignar un costo al complejo proyecto de promover la igualdad de género. No obstante, están comenzando a aparecer en los ámbitos nacional, regional y mundial instrumentos de cálculo de costos que posibilitarían determinar ese importe. Por ejemplo, un estudio encomendado por el Banco Mundial determinó el monto mínimo de recursos necesarios para alcanzar los objetivos de igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. El estudio indica que las intervenciones encaminadas a promover directamente la igualdad de género costarían en promedio entre US\$7 y US\$13 per cápita entre los años 2006 y 2015. El estudio presenta varias hipótesis futuras y proyecciones de costos y señala que en el 2006 el déficit de financiación para la igualdad de género oscilaba entre US\$12,000 millones y US\$30,000 millones y que, según se prevé, para el 2015 ese déficit ha de aumentar hasta entre US\$24,000 millones y US\$83,000 millones⁶. Actualmente, se están validando esas estimaciones mundiales mediante instrumentos para el análisis a escala nacional⁷. Además, es creciente el número de países, entre ellos países receptores, que están fortaleciendo su capacidad para utilizar los presupuestos sensibles al género (PSG) en el seguimiento de asignaciones y gastos cuya prioridad sea la igualdad de género.

Las estimaciones de costos y los PSG proporcionan mediciones en función de las cuales puede determinarse el grado de cumplimiento de los compromisos en el ámbito nacional. También están apareciendo ejemplos de disposiciones para rendir cuentas de las asignaciones y los gastos con destino a la igualdad de género efectuados por donantes bilaterales que son miembros de la OCDE. Muchos de esos donantes codifican sus programas de AOD aplicando el sistema de marcadores de la igualdad de género (*Gender Equality Marker, GEM*). (Véanse los gráficos 6.2, 6.3 y 6.4). El análisis del marcador de igualdad de género indica que en el 2006, de los US\$26,800 millones en desembolsos de AOD efectuados por donantes que utilizaron dichos marcadores, un importe de US\$7,200 millones (aproximadamente el 27%) se asigna a programas que tienen como objetivo principal o como objetivo significativo la igualdad de género.

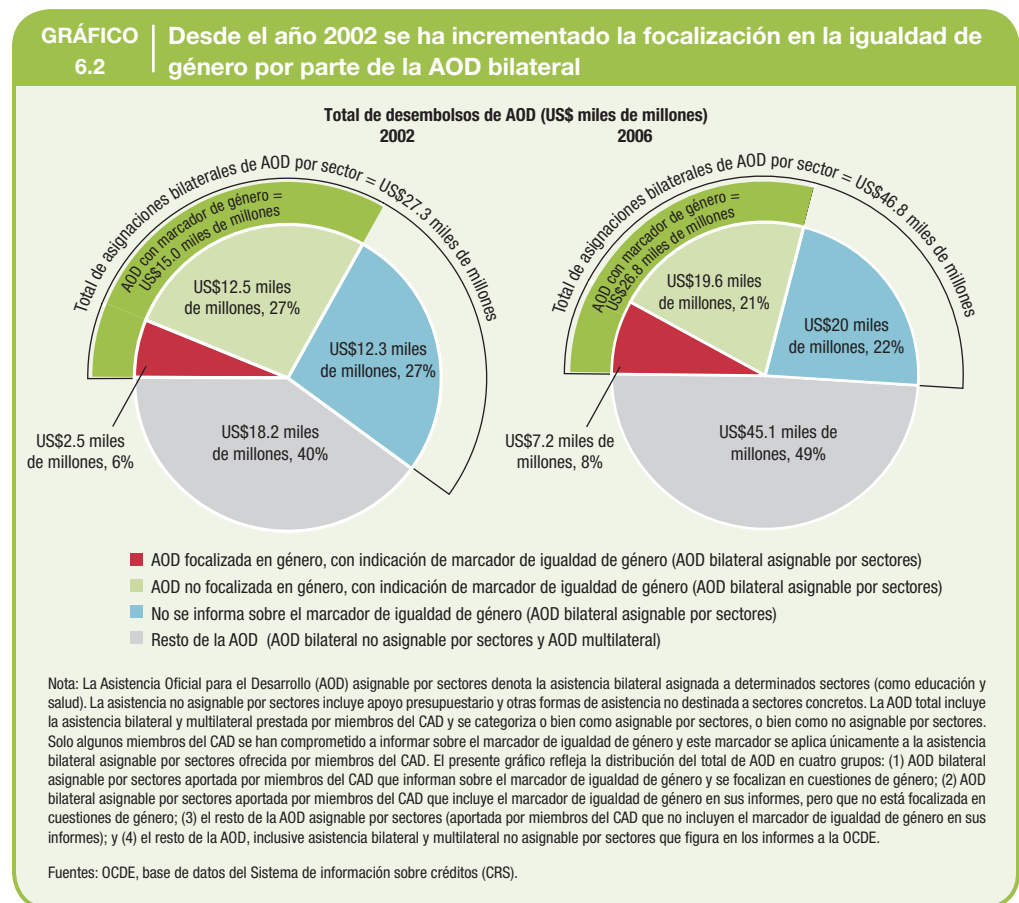
El marcador de igualdad de género representa un importante avance en las acciones

de la comunidad internacional para dar cuenta de la financiación en pro de la igualdad de género, aunque persisten las brechas. Un análisis de los gráficos 6.2, 6.3 y 6.4 pone de manifiesto tres esferas en las que se ha de profundizar el estudio. En primer lugar, si bien los donantes tienen claras directrices para designar proyectos que tengan la igualdad de género como objetivo “significativo” o “principal”, aún no indican concretamente la proporción de los fondos que se destina a cuestiones de género dentro de un determinado proyecto marcado con un enfoque de género “significativo”. En segundo lugar, el análisis de los fondos marcados con los calificativos de “principal” y “significativo” con respecto a cuestiones de género indica que se asignan menos fondos al sector de infraestructura física que a esferas como la salud, la educación y la infraestructura social. Finalmente, pese a las brechas, al parecer la financiación de la categoría marcada para cuestiones de género es creciente (gráfico 6.2). Las experiencias y los resultados recogidos con la aplicación del marcador de igualdad de género tienen posibilidades de servir de base a las acciones de los organismos bilaterales y multilaterales que

aún no han instituido un sistema para seguir la pista a los gastos cuyo destino es la igualdad de género. Si todas las entidades que aportan asistencia bilateral y multilateral llegaran a un acuerdo sobre utilizar un sistema coherente para el seguimiento de las asignaciones y los gastos, se lograría un gran avance para mejorar su rendición de cuentas por la igualdad de género y esto armonizaría con los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que se discutirá más adelante en este capítulo.

Rendición de cuentas respecto a la financiación en pro de la igualdad de género en el sistema multilateral

Definir la rendición de cuentas de las organizaciones internacionales respecto al apoyo a la igualdad de género, considerando que un 30% de la asistencia se encauza por esas organizaciones, es tarea compleja. En este capítulo, fundamentalmente, se utilizan ejemplos de organizaciones multilaterales: las Naciones Unidas, las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y los fondos mundiales. Estas organizaciones no necesariamente rinden cuentas en mayor o menor proporción



que otras, pero brindan información sobre igualdad de género que es más fácilmente accesible.

La rendición de cuentas de las instituciones multilaterales varía en función de diversos factores: estructuras de gobernanza, mandatos, liderazgo, así como influencia y ubicación interna de los promotores de la igualdad de género dentro de la organización, además de los puntos de acceso y la influencia que puedan tener los promotores externos de la igualdad de género. En verdad, las atribuciones, la ubicación y los recursos de los funcionarios que propenden a la igualdad de género pueden considerarse indicadores de rendición de cuentas. Con respecto a la financiación para la igualdad de género como indicador de la rendición de cuentas hacia las mujeres, persisten varias notorias deficiencias. Por ejemplo:

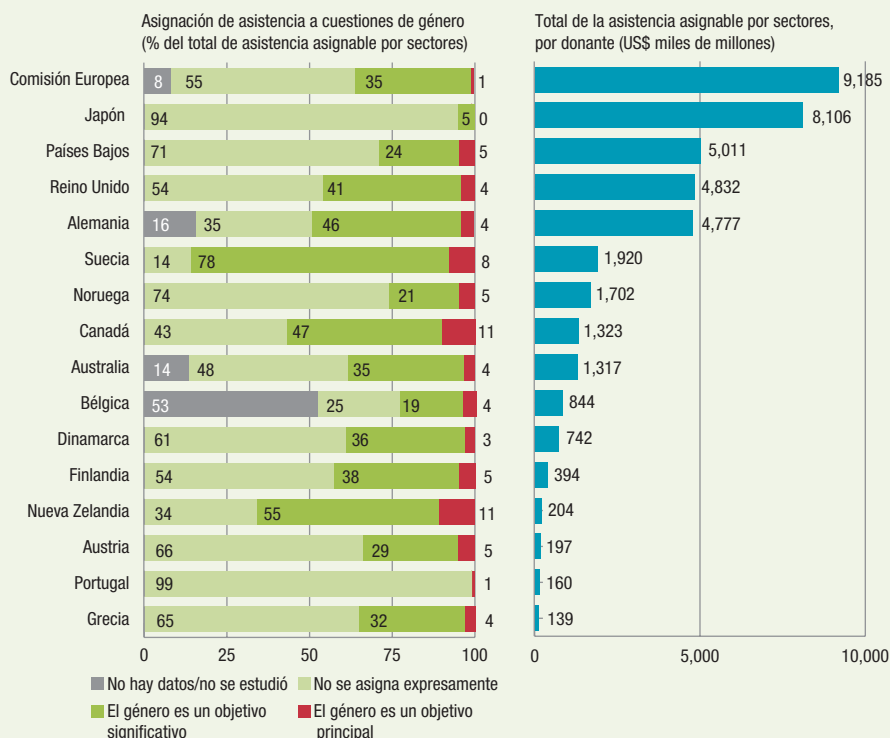
- Casi todas las organizaciones multilaterales cuentan con políticas y/o estrategias que las comprometen a apoyar la igualdad de género. No obstante, casi *ninguna organización multilateral* ha establecido un sistema de seguimiento para rendir cuentas regularmente acerca de sus ingresos, sus asignaciones y sus gastos en este tema; y tampoco las respectivas juntas ejecutivas, a las que deben rendir cuentas esas organizaciones, han estipulado algo al respecto. Actualmente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el PNUD, el UNFPA, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y la Organización Mundial de la Salud (OMS) están ensayando modelos incipientes para el seguimiento del porcentaje de los presupuestos que se asigna y se gasta en el apoyo a los países con el fin

GRÁFICO | Enfoque de igualdad de género en la AOD bilateral

6.3

Entre los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) que incluyen en sus informes el marcador de igualdad de género, solo una fracción de la AOD se destina a la igualdad de género como objetivo principal. Cuando se combinan la igualdad de género como objetivo principal y como objetivo secundario, tres países donantes superan el 50% de los compromisos de AOD para la igualdad de género.

Proporción de la asignación de asistencia a cuestiones de género, como objetivo significativo y como objetivo principal, 2006



Notas: "Principal" denota que la igualdad de género era un objetivo explícito de la actividad, fundamental en su diseño. "Significativo" se refiere a que la igualdad de género es un objetivo importante de la actividad, pero de orden secundario. "No se asigna expresamente" denota que la actividad fue estudiada para determinar si promovía la igualdad de género, pero no se comprobó que se le destinaran fondos. "No se estudió" significa que la actividad no fue individualizada respecto del marcador, de modo que la situación es desconocida. No se incluyen los países miembros de la OCDE que no incluyen en sus informes el marcador de igualdad de género; o cuyos informes sobre el marcador son poco explícitos; o para los cuales la cobertura del marcador para el 2006 es muy baja [por ejemplo, no se incluyen Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, España, Suiza, Estados Unidos]. Para algunos miembros, como Australia, Bélgica y Alemania, y para la Comisión Europea, no se estudió una parte del monto de la AOD, lo cual dificulta determinar la exacta proporción de los fondos asignados a cuestiones de género.

Fuente: OCDE 2008.

de que promuevan la igualdad de género y la potenciación de la mujer⁸. Sin embargo, no existe acuerdo o estándar alguno que abarque todo el sistema de las Naciones Unidas ni que convierta el seguimiento de los recursos en una actividad de rutina.

- Hay pruebas objetivas de que el monto de la asistencia que llega a los grupos de defensa de los derechos de la mujer por medio de las principales organizaciones internacionales está disminuyendo. Un estudio realizado en el 2007 por la Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID) planteó graves preocupaciones acerca del flujo de recursos destinados a apoyar a organizaciones de mujeres. Una encuesta de AWID que abarcó 729 organizaciones –las cuales, en el 2005, tenían un ingreso colectivo de US\$77 millones– indicó que la mayor fuente de ingresos de esas organizaciones eran fundaciones privadas (cada vez más, fondos independientes para la mujer, así como fundaciones, como la Fundación Ford o la Fundación MacArthur), y ONG internacionales (como *Oxfam International*, o el Instituto Humanista para la Cooperación

con los Países en Desarrollo (HIVOS))⁹. Entre las organizaciones multilaterales, solo la Comisión Europea, UNIFEM y UNFPA figuraban entre los veinte mayores donantes a organizaciones de mujeres en el 2005¹⁰.

Mejora de la rendición de cuentas para la igualdad de género a través de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, 2005, presenta un marco para la gestión de la AOD; los promotores de estos principios se han centrado en este aspecto como punto de entrada fundamental para fortalecer la rendición de cuentas para la financiación de actividades orientadas a promover la igualdad de género. Se ha pregonado que la Declaración es un compromiso para cambiar “la arquitectura” del desarrollo en su versión actual. Establece un conjunto de cinco principios (véase el recuadro 6A), con sus correspondientes metas e indicadores, que abarcan las responsabilidades de los copartícipes.

El aspecto medular de la Declaración de París es el principio de la *apropiación nacional* de la planificación del desarrollo, con fijación de prioridades y procedimientos de supervisión. Refleja el reconocimiento de que los gobiernos receptores deben responsabilizarse ante sus ciudadanos, mediante consultas nacionales de amplia base, acerca de los resultados acordados. También deben responsabilizarse ante los donantes por la eficiente administración de la ayuda. Por su parte, los donantes deben apoyar las prioridades nacionales y ofrecer asistencia de manera oportuna y predecible¹¹.

La agenda de la eficacia de la ayuda representa una importante transición en la arquitectura del desarrollo, que pone de manifiesto la intención de encauzar mayores importes de los fondos hacia el tesoro nacional, en lugar de destinar esos recursos a determinados programas negociados por cada donante con un determinado ministerio. Además, los donantes engloban sus fondos en apoyo de determinados sectores aplicando enfoques sectoriales (SWAp), o “canasta de fondos”.

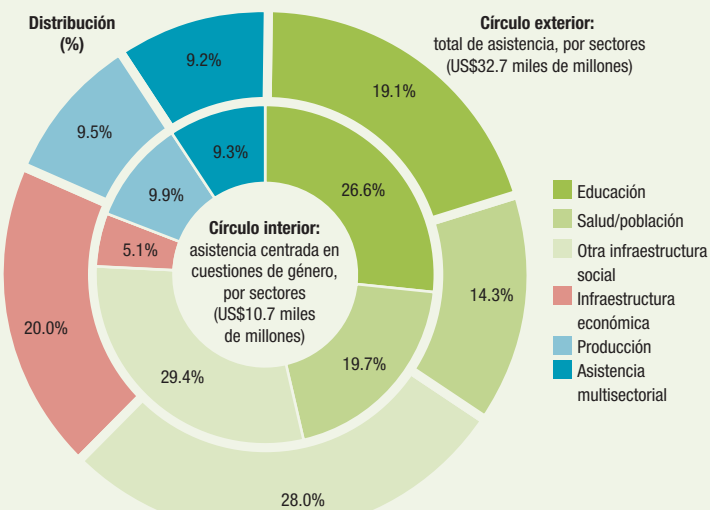
Los sistemas mutuos de rendición de cuentas de los donantes y los países receptores constituyen un tema de intenso debate, que está en el centro de la agenda sobre eficacia de la asistencia. ¿Quién es responsable con respecto a quién por el cumplimiento de los compromisos internacionales en pro de la igualdad de género? ¿Las políticas, las estra-

GRÁFICO | Asignación de asistencia bilateral, por sectores

6.4

Una comparación entre la asignación sectorial de la AOD en general con las maneras en que se asignan por sectores los fondos marcados para cuestiones de género indica una correlación de las prioridades, con predominio de las asignaciones a sectores sociales. La excepción está constituida por las asignaciones para la infraestructura económica, con importes asignados a este sector, dentro de los recursos marcados para temas de género, muy inferiores a los del total de la asistencia asignable por sectores: 5%, en comparación con 20%.

Distribución por sectores del monto total y del monto marcado para cuestiones de género, 2006



Notas: El diagrama únicamente incluye importes comprometidos de AOD bilateral asignable por sectores, aportada por miembros del CAD que informan sobre el marcador de igualdad de género en su AOD, la cual asciende a un total de US\$33,300 millones. El importe total de AOD comprometido y asignable por sectores, incluidos los miembros que no informan sobre marcadores de igualdad de género, ascendió a US\$56,600 millones. Véanse también las notas del gráfico 6.2.

Fuente: OCDE, base de datos del Sistema de información sobre créditos (CRS).

Principio 1 APROPIACIÓN NACIONAL: Los países asociados deben ejercer un activo liderazgo de los programas de ayuda, sus políticas y estrategias de desarrollo, y la coordinación de las actividades de desarrollo

Los activistas de la igualdad de género recomiendan:

- Los países asociados deberían crear oportunidades para que los promotores de la igualdad de género y las entidades nacionales en pro de la mujer participen y tengan influencia en las decisiones sobre utilización de la asistencia.
- Los países donantes y los países asociados deberían fortalecer las capacidades, los recursos y las atribuciones de las entidades nacionales en pro de las mujeres para realizar el seguimiento de los efectos sobre cuestiones de género y derechos de la mujer de la planificación y el gasto con fines de desarrollo a escala nacional.
- Los indicadores de seguimiento y evaluación de la apropiación nacional tienden a verificar la presencia de estrategias de reducción de la pobreza; es necesario cuantificar en qué medida esas estrategias incorporan las prioridades nacionales de igualdad de género.

Principio 2: ALINEAMIENTO: Los programas de ayuda deben estar en consonancia con las estrategias, los sistemas y los procedimientos para el desarrollo nacional

Los activistas de la igualdad de género recomiendan:

- Los donantes deberían apoyar las medidas que adopten los países asociados para alinear las estrategias de reducción de la pobreza con los compromisos existentes en pro de la igualdad de género y la potenciación de las mujeres, inclusive planes de acción nacionales sobre igualdad de género, los que deben ser traducidos en programas operacionales vinculados con el presupuesto y orientados a obtener resultados.
- Los países asociados deberían presupuestar con perspectiva de género para intensificar la gestión basada en resultados y la rendición de cuentas, y velar por el cumplimiento de las prioridades de asignación financiera a la igualdad de género.

Principio 3: ARMONIZACIÓN: Las actividades de los donantes deben coordinarse y armonizarse, ser transparentes y tener mayor eficacia colectiva

Los activistas de la igualdad de género recomiendan:

- La división del trabajo y la coordinación entre los donantes (por ejemplo, estrategias de asistencia conjuntas) y entre donantes y países asociados (estrategias de reducción de la pobreza) deberían promover sistemas mutuos de rendición de cuentas de las políticas nacionales y del cumplimiento de los compromisos en pro de la igualdad de género.
- Los donantes deberían realizar análisis y exámenes conjuntos de las deficiencias en la ejecución en los ámbitos nacional y sectorial, con el fin de mejorar el diálogo, la toma de decisiones, la ejecución y el seguimiento de los compromisos en pro de la igualdad de género.
- Las misiones conjuntas de evaluación enviadas a Estados frágiles y países en conflicto deberían integrar el análisis de género y proponer intervenciones concretas en apoyo de la igualdad de género y la potenciación de la mujer.

Principio 4: GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS: Los programas de ayuda deben gestionar los recursos y mejorar sus procesos de toma de decisiones para el logro de resultados

Los activistas de la igualdad de género recomiendan:

- Los países donantes y los países asociados deberían efectuar mayores inversiones en el fomento de las capacidades y el fortalecimiento de los sistemas de recopilación, análisis y utilización de datos desagregados por sexo y gestión de la asistencia, como una manera de facilitar la medición del efecto de la asistencia sobre la igualdad de género.
- Los países donantes y los países asociados deberían convenir en efectuar el seguimiento de los recursos invertidos en igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, como parte de sus marcos de evaluación del desempeño.

Principio 5: SISTEMAS MUTUOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS: Los países donantes y los países asociados son responsables de los resultados de desarrollo

Los activistas de la igualdad de género recomiendan:

- Los países donantes y los países asociados deberían integrar metas e indicadores sensibles al género en sus marcos de evaluación del desempeño, para efectuar un seguimiento de los resultados y del impacto de la asistencia para el desarrollo.
- Los países donantes y los países asociados deberían convenir en evaluar en qué medida los acuerdos internacionales sobre igualdad de género se traducen en políticas a escala nacional y en qué medida esas acciones son apoyadas con financiación por los donantes.

tegrías y las leyes nacionales que los países han instituido para promover la potenciación y los derechos de la mujer toman en cuenta el principio de apropiación nacional? ¿Qué papel tendrán en este proceso las organizaciones multilaterales? Estas preguntas están lejos de recibir respuestas claras. Por ejemplo, un estudio encomendado en el 2006 por la Red de Igualdad de Género del CAD de la OCDE comprobó que:

“Si bien los ODM y la Declaración de París han facilitado la promoción de la igualdad de

género, [es] difícil el seguimiento de los resultados en materia de igualdad de género en los enfoques sectoriales, así como la rendición de cuentas de quienes ejecutan los programas... Los enfoques basados en programas han tendido a transformar a los ministerios de economía y hacienda en participantes particularmente poderosos que determinan las acciones de desarrollo, y esos ministerios, al igual que muchos funcionarios en el país donante, suelen no tener presente... la igualdad de género como cuestión de desarrollo”¹².

Las redes internacionales de derechos de la mujer han planteado preocupaciones acerca de la falta de indicadores de igualdad de género en la Declaración de París. Esto limita la demanda de datos acerca de los efectos de la asistencia sobre la igualdad de género, los derechos de la mujer y la justicia social¹³. Además, el hecho de que las evaluaciones de la aptitud del país para recibir apoyo presupuestario se basan en mecanismos de evaluación del Banco Mundial también puede reducir la atención prestada a cuestiones de igualdad de género. La influencia de los donantes y las instituciones financieras internacionales (IFI) sobre el apoyo a las prioridades nacionales de desarrollo, y el hecho de depender de modalidades de asistencia como el apoyo presupuestario y las estrategias de asistencia conjunta, podrían limitar el espacio de participación de todos los interesados directos para influir en los planes de desarrollo y en las prioridades de financiación.

En respuesta, las redes de promotores de la igualdad de género en las Naciones Unidas, la Comisión Europea, el CAD/OCDE y numerosos gobiernos y organizaciones no gubernamentales han estado colaborando a partir del 2005 para preparar una agenda común, con el objetivo de presionar por un compromiso más explícito en torno a la rendición de cuentas para la igualdad de género en el contexto de las discusiones sobre la eficacia de la ayuda en el Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (Ghana, septiembre de 2008) (véase recuadro 6A).

Para que la asistencia beneficie a las mujeres: mejores datos y una “voz” más fuerte

Las evidencias de estudios recientes realizados por la Alianza de la Comisión Europea y las Naciones Unidas sobre la igualdad de género para el desarrollo y la paz¹⁴, indicaron dos desafíos de gran magnitud para que

RECUADRO 6B | Canasta de fondos para la igualdad de género en Kenya¹

El Programa de género y gobernanza en Kenya fue preparado por un grupo de donantes, mujeres líderes y organizaciones comunitarias promotoras de la igualdad de género. Entre los contribuyentes a esta Canasta de Fondos figuran Canadá, Dinamarca, España, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia. Estos donantes también son miembros del Comité Directivo de la Canasta de Fondos. UNIFEM aporta apoyo programático y de gestión financiera.

El Programa se basa en los principios de participación, involucramiento y apropiación por parte de los interesados directos (*stakeholders*). Las 30 organizaciones de la sociedad civil que integran el Programa son consideradas asociadas en la ejecución y, lo que es igualmente importante, son interesadas directas clave en la formulación, el seguimiento y la evaluación del programa. Entre los años 2005 y 2006, se asignó a la ejecución de este Programa un importe superior a US\$2.5 millones. En el período 2006-2007, los compromisos asumidos por los donantes a favor de este Programa ascendieron a más de US\$6.6 millones.

El propósito del Programa es asegurar que en los procesos de planificación nacional y en las estructuras de gobernanza se aborde la igualdad de género, y promover el liderazgo y la participación de la mujer en la planificación del desarrollo y en la planificación de políticas.

La modalidad de canasta de fondos ha sido un importante vehículo para la armonización entre donantes. Ha posibilitado un apoyo coordinado y de largo plazo a la participación de la mujer en la gobernanza democrática. El componente de difusión del Fondo de Kenya involucra a 2,520 movilizadores comunitarios, así como a medios de comunicación, en 188 distritos electorales. Procura alentar la participación política de las mujeres como votantes y candidatas, y ha contribuido al aumento del número de candidaturas femeninas a cargos públicos. En el 2002, solo había 44 mujeres candidatas a escaños parlamentarios; en el 2007, eran 269. Un aumento similar se comprobó en las candidaturas femeninas para elecciones locales (de 382 en el 2002 a 1,478 en el 2007).

El programa también ha promovido importantes iniciativas de política, como la emisión de la directiva presidencial que requiere que el sector público asegure una representación de al menos 30% de mujeres en cargos públicos, el establecimiento del fondo de apoyo a empresas de mujeres a cargo del Gobierno, y los manifiestos de partidos políticos sobre igualdad de género.

la eficacia de la ayuda benefició a la mujer: obtener datos sobre el gasto en igualdad de género y velar por que los promotores de los derechos de la mujer –incluidos ministerios gubernamentales o dependencias dedicadas a la igualdad de género, así como ONG y redes de mujeres– tengan la capacidad y la voz necesarias para obtener la asunción de compromisos en pro de la igualdad de género cuando se fijan las prioridades nacionales. En efecto, asegurar su inclusión en las mesas de negociación sigue siendo un gran reto. Por ejemplo, en Ghana, el Grupo sectorial de igualdad de género propugnó que el Ministerio de la Mujer y la Infancia fuera incluido, junto con otros ministerios, en las negociaciones con múltiples donantes sobre apoyo presupuestario celebradas en el 2006. No obstante, ese ministerio tuvo únicamente la condición de observador y no logró incorporar en la agenda las cuestiones relacionadas con la igualdad de género¹⁵.

Una estrategia para abordar esa deficiencia es exhortar a que se analice más sistemáticamente el financiamiento de programas que promuevan el empoderamiento de las mujeres. Así, las organizaciones multilaterales de asistencia podrían apoyar una esfera clave si proporcionarán datos desagregados por sexo sobre ingresos, asignaciones presupuestarias y gastos destinados a la igualdad de género. En Ghana, el reciente estudio de un caso de asistencia para el desarrollo comprobó que los proyectos específicamente encaminados a la igualdad de género se englobaban en el sector de protección social, género y vulnerabilidad y, por ende, era imposible determinar el importe de la asistencia gastada en igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. En el período 2004-2006, dicho sector recibió 0.1% del total de asistencia de donantes, de más de US\$3,000 millones. Si se consideraran proyectos individuales centrados en la igualdad de género, el porcentaje resultaría mucho menor: de los US\$3.21 millones asignados al sector de protección social, género y vulnerabilidad, solo US\$390,000 se reservaron a proyectos independientes sobre igualdad de género¹⁶.

Es importante recoger las experiencias de ejemplos exitosos para crear una más fuerte rendición de cuentas por la igualdad de género en la agenda de la eficacia de la asistencia. En Kirguistán, gracias a una campaña en pro de los derechos de la mujer, se logró integrar el plan nacional de acción para la igualdad de género (2007-2010) en los resultados clave de desarrollo de la estrategia de desarrollo del

país (2007-2010), con las correspondientes estimaciones de costos e indicadores para medir su progreso¹⁷. En Camboya, donde la igualdad de género se ubicó como factor fundamental para el logro de los ODM en el ámbito nacional, el Plan nacional de desarrollo estratégico incluye metas e indicadores específicos de género¹⁸. En Kenya, Camerún, Suriname e Indonesia, varios donantes se han congregado para crear fondos de donantes múltiples o “canastas de fondos” en apoyo de diferentes aspectos de la igualdad de género (véase recuadro 6B). También hubo propuestas de ensayar enfoques sectoriales (SWAp) para la igualdad de género o para eliminar la violencia contra la mujer, dado que el apoyo financiero reservado a determinados fines llega a los sectores, y no a “cuestiones intersectoriales”, si así se plantea la igualdad de género¹⁹.

Los promotores de la igualdad de género –incluidos los pertenecientes a instituciones nacionales, bilaterales y multilaterales– están solicitando cada vez más mayores inversiones en la igualdad de género a escala nacional, pero necesitan urgentemente el apoyo concentrado de poderosos promotores en los países donantes, que se focalicen en la rendición de cuentas al aprobar políticas y presupuestos de asistencia para el desarrollo. En países del Norte, los grupos que defienden la igualdad de género y los derechos de la mujer han hecho gestiones para que aumente la ayuda destinada a la igualdad de género, pero es necesario entablar más fuertes alianzas entre las mujeres del Norte y las del Sur con el fin de lograr efectos sobre la asistencia estratégica para el desarrollo en esta esfera. Un ejemplo positivo es la labor de *Women Thrive*, una ONG estadounidense que promueve una focalización más decidida de las políticas estadounidenses de asistencia para el desarrollo con el propósito de rescatar a las mujeres de la pobreza. *Women Thrive* está apoyando la formulación de un proyecto de ley que se presentaría al Congreso de los Estados Unidos, la Ley sobre Violencia Internacional contra la Mujer, que asignará prioridad a la asistencia brindada por los Estados Unidos a las mujeres pobres y a la prevención de la violencia contra las mujeres²⁰.

Seguridad

La seguridad, junto con el desarrollo, es una de las bases esenciales del compromiso internacional en pro de la igualdad de género y la

promoción y protección de los derechos de la mujer. La aprobación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad así como el acuerdo concertado en el 2008 en la resolución 1820 del Consejo de Seguridad (véase recuadro 6D), constituyeron significativos avances para mejorar la rendición de cuentas hacia las mujeres por parte de las instituciones internacionales de seguridad. La resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad, por ejemplo,

reconoce los efectos de los conflictos sobre las mujeres y el papel de estas en la prevención y la resolución de conflictos, y exhorta su participación en condiciones de igualdad en las acciones internacionales en pro de la seguridad y la concertación de la paz. Esto debería redundar en la presencia de las mujeres en las mesas de negociación de la paz, y la consolidación de la paz debería prevenir la violencia sexual y por motivos de género que padecen las mujeres y las niñas.

RECUADRO 6C | Resoluciones 1612 (2005) y 1325 (2000) ⁱ

Mecanismos de rendición de cuentas:	Resolución 1612 (2005): Los niños y los conflictos armados	Resolución 1325 (2000): Las mujeres, la paz y la seguridad
Mecanismos de seguimiento y presentación de reportes	Planes de acción en todo el sistema para eliminar el reclutamiento de niños y otras infracciones. Establece un mecanismo consensuado de seguimiento y presentación de reportes.	El plan de acción para todo el sistema carece de indicadores para un efectivo seguimiento. Se centra en los planes de implementación de las agencias de la Organización de las Naciones Unidas, en vez de concentrarse en las infracciones o en los resultados programáticos.
Mecanismo de “exigencia de respuesta”: poner en evidencia a los perpetradores	El informe del Secretario General al Consejo de Seguridad ha de incluir información sobre las partes que no dan cumplimiento a la resolución.	Ninguno
Procedimientos para exámenes regulares	El Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad está integrado por representantes de sus 15 miembros, bajo la presidencia de un miembro permanente del Consejo. Se reúne bimensualmente, examina los informes de los mecanismos establecidos para el cumplimiento de la resolución y pasa revista al progreso en la formulación y aplicación de los planes de acción a cargo de las partes en conflictos armados.	Hasta el 2008, no existía mecanismo oficial alguno, salvo el debate abierto anual, un informe anual y sesiones informativas orales ofrecidas por el Secretario General de las Naciones Unidas a solicitud de los miembros del Consejo de Seguridad, además de reuniones oficiosas del Consejo sobre el tema.
Rendición de cuentas de los Estados Miembros	Las partes en conflictos armados han de preparar planes de acción con plazos concretos en el tiempo para eliminar el reclutamiento de niños, en estrecha colaboración con las Misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y los equipos de las Naciones Unidas en los países.	Actualmente, hay doce países que tienen planes nacionales de acción. Estos no son obligatorios para las partes en conflictos armados, ni son objeto de examen a cargo de un grupo de trabajo del Consejo ni por dependencia alguna de las Naciones Unidas.
Coordinación o liderazgo dentro de las Naciones Unidas	Representante Especial del Secretario General para el tema de los niños y los conflictos armados.	La Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer cumple funciones de coordinación, pero carece de suficientes recursos y no cuenta con la cooperación de un organismo homólogo que se encargue de las actividades operacionales.
Mecanismo para asegurar el cumplimiento de las disposiciones	El Equipo de las Naciones Unidas en cada país o un equipo de tareas en el ámbito nacional sobre los niños y los conflictos armados han de vigilar las tasas de reclutamiento de niños soldados y han de obligar a los infractores a que den cumplimiento a la resolución. UNICEF brinda apoyo.	Ninguno. En algunos países, apoyo a coaliciones de mujeres para la paz, acceso de las mujeres a negociaciones de paz, servicios a sobrevivientes ofrecidos por diversas dependencias de las Naciones Unidas, sin coordinación. No existe un mecanismo para el cumplimiento de la resolución.

Brechas en la rendición de cuentas: Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad

Ocho años después de la aprobación de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, estas normas para la concertación de la paz están muy lejos de ser cumplidas. Hasta cierto punto, las instituciones internacionales y regionales de seguridad han seguido resistiendo la asunción de responsabilidad por la igualdad de género y la potenciación de la mujer, incluida la promoción del liderazgo y la participación de la mujer, la protección de la mujer contra la violencia y la asignación de las partidas presupuestarias necesarias para apoyar la puesta en práctica de la resolución.

Liderazgo: En abril del 2008 había solo una mujer que presidía una Misión de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, con carácter de Representante Especial del Secretario General en Liberia, y había solo cuatro mujeres en el cargo de Representante Especial Adjunta en misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Las mujeres representaban el 17% de los altos funcionarios en el Departamento de las Naciones Unidas de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, y constituían en promedio 1.9% del personal militar aportado por Estados Miembros y 7.6% del personal policial²¹. El Secretario General ha otorgado prioridad al logro del equilibrio de género en esta situación, y durante una reunión del Consejo de Seguridad celebrada en junio del 2008 declaró: “Estoy muy dispuesto a desplegar mayor cantidad de mujeres en todo el mundo, no solo como personal policial, militar y civil, sino también en los más altos niveles de liderazgo de las misiones”²².

También es deficiente la representación de las mujeres en las negociaciones de paz. En los años 2007 y 2008, en las negociaciones para resolver conflictos en Uganda septentrional, Darfur y Somalia, hubo muy poco progreso en cuanto a la inclusión de mujeres entre los negociadores, o incluso entre los observadores. Por ejemplo, en el período 2007-2008, en las negociaciones de paz para Uganda septentrional, nunca hubo más de dos mujeres entre los 17 negociadores integrantes de las delegaciones, tanto en la del Gobierno como en la del Ejército de Resistencia del Señor²³.

Una dramática muestra del déficit en la rendición de cuentas respecto al cumplimiento de la resolución 1325 (2000) surge del evidente contraste entre sus mecanismos de rendición de cuentas y los de otra importante

resolución temática, la resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad sobre los niños y los conflictos armados, que prevé los instrumentos de rendición de cuentas destacados en el presente informe: liderazgo, reforma del mandato, incentivos, seguimiento, sistemas de presentación de reportes y régimen de cumplimiento obligatorio (véase recuadro 6C).

Brechas en la rendición de cuentas: Resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad

Los aspectos de los conflictos relacionados específicamente con el género –entre ellos, violación sexual generalizada y sistemática– no han suscitado una respuesta de protección de la misma magnitud que otras acciones consideradas amenazas a la seguridad nacional e internacional. Esto ocurre pese a las crecientes pruebas de que está cambiando la naturaleza de los conflictos y que, ahora, las fuerzas armadas, los insurgentes y los rebeldes hacen objeto de violencia sexual a las mujeres y los niños como táctica de guerra. Las estadísticas sobre violencia sexual son abrumadoras: en Kivu meridional, zona oriental de la República Democrática del Congo (RDC), solamente en el 2006, se denunciaron 27,000 violaciones sexuales; en el 2005, los niveles de violencia sexual en los campamentos de personas internamente desplazadas en Liberia eran tan altos que casi un 80% de las mujeres y las niñas habían sido objeto de esos ataques²⁴. La brutalidad de esas violaciones sexuales es tan extrema y la intención de infligir daños permanentes es tan manifiesta, que se ha registrado oficialmente como lesión de guerra en la RDC “la destrucción de la vagina”²⁵. Los informes sobre altos niveles de mutilación sexual, esclavitud sexual y embarazos forzados en los conflictos de la zona septentrional de la provincia de Kivu (RDC), así como en Darfur, indican que la ausencia de medidas preventivas crea un clima de impunidad donde esos abusos se multiplican. Sin embargo, no se instituyen de manera sistemática estrategias para proteger a las mujeres.

Varios organismos de las Naciones Unidas, entre ellos UNIFEM, por medio de un mecanismo de coordinación, titulado Medidas de las Naciones Unidas para acabar con la violencia sexual en situaciones de conflicto, están colaborando para crear situaciones de coherencia y eficacia en las acciones de las Naciones Unidas para prevenir la violencia sexual y apoyar a las sobrevivientes²⁶. Al respecto, UNIFEM detectó una deficiencia en la práctica de las

Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz: en las misiones que actualmente han recibido el mandato de proteger a los civiles, los agentes de mantenimiento de la paz tienen una escasa orientación concreta para prevenir la violencia sexual sistemática y generalizada, particularmente cuando se la utiliza como método de guerra. UNIFEM colaboró con el Departamento de las Naciones Unidas de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, la campaña Medidas de las Naciones Unidas para acabar con la violencia sexual en situaciones de conflicto y los Gobiernos de Canadá y el Reino Unido, para rectificar la orientación operacional impartida a las tropas de modo que puedan determinar las necesidades de las mujeres en materia de protección y pue-

dan desplegar fuerzas y utilicen tácticas de respuesta que prevengan los ataques contra la mujer²⁷. Esta tarea pasó a ser parte de la intensa preocupación suscitada a comienzos del 2008, que impulsó a pasar a la acción para prevenir la violencia sexual en situaciones de conflicto. El resultado de este impulso fue la resolución 1820 (2008), que puede inspirar enérgicas medidas de rendición de cuentas (véase el recuadro 6D).

Lamentablemente, la credibilidad de los agentes miembros de fuerzas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz respecto a la prevención de la violencia sexual generalizada, ha quedado menoscabada por casos individuales de esos mismos agentes, que perpetraron graves infracciones a los derechos humanos, desde la trata de mujeres y niñas hasta la explotación sexual. Esos abusos han recibido una responsable respuesta por parte del Departamento de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz, tras una investigación de alto nivel de las instancias de explotación y abuso sexual efectuada en el período 2004-2005²⁸, después de la cual se impusieron reformas en las disposiciones sobre conducta y disciplina, y se ejerció presión sobre los Estados Miembros para que: i) enjuicien a los perpetradores enviados de regreso a su país tras expulsarlos de las misiones de mantenimiento de la paz; ii) lleven a cabo un programa de compensación a las víctimas; y iii) se aseguren de que las misiones sobre el terreno incluyan el envío de altos funcionarios con el objetivo de que el tema de la explotación y abuso sexual reciba la atención adecuada²⁹. La eficacia de esas medidas depende de que los países que aportan contingentes estén decididos a enjuiciar a los agentes repatriados, y también de que las sobrevivientes estén dispuestas a denunciar los abusos. Es mucho más lo que deben realizar las entidades internacionales para velar por que las comunidades locales tengan confianza en el sistema.

Profundización de la rendición de cuentas de las organizaciones multilaterales respecto a la igualdad de género

Un examen realizado en el 2006³⁰ sobre la medida en que varios organismos de las Naciones Unidas han incorporado en sus políticas y su programación la rendición de cuentas por la igualdad de género señaló los siguientes aspectos importantes:

RECUADRO 6D | Resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad: la violencia sexual como táctica de guerra

Un ex comandante de las fuerzas de las Naciones Unidas señaló recientemente: "En la parte oriental de la República Democrática del Congo es más peligroso ser mujer que ser soldado". En los conflictos contemporáneos, las mujeres están cada vez más en el frente de batalla. La violencia sexual contra las mujeres desplazadas que recogen leña ha pasado a ser tan frecuente, que los trabajadores en los campamentos en Darfur han abreviado la designación del fenómeno como "violación de leña". Pero, ¿Es la violencia sexual que sufren esas mujeres cuestión de incumbencia del principal órgano mundial de promoción de la paz y la seguridad? El 19 de junio de 2008, el Consejo de Seguridad respondió a esa pregunta con un rotundo ¡sí!, aprobando por unanimidad una resolución que tipifica la violencia sexual utilizada a título de táctica de guerra, como una cuestión de seguridad internacional. La resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad es un complemento imprescindible para la plena aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Entre otras disposiciones, la resolución:

- reconoce que las medidas para prevenir y responder a la violencia sexual utilizada como táctica de guerra pueden vincularse al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, destacando que, por ser una cuestión de seguridad, merece una respuesta de seguridad y, por consiguiente, es de incumbencia directa del Consejo;
- afirma el reconocimiento de la violencia sexual en los conflictos como crimen de guerra, como crimen de lesa humanidad y como acto constitutivo del delito de genocidio y, en consecuencia, una cuestión que puede remitirse al Comité de Sanciones;
- fortalece la prohibición de otorgar amnistía a esos crímenes;
- exhorta a preparar directrices más firmes y claras para los agentes de mantenimiento de la paz, con el fin de prevenir la violencia sexual contra los civiles;
- exhorta a presentar informes más sistemáticos y regulares sobre la cuestión; y
- afirma la importancia de la participación de la mujer en todos los procesos relacionados con la eliminación de la violencia sexual en los conflictos, incluida la participación de las mujeres en las negociaciones de paz.

- Un tema al que se ha prestado gran atención en el proceso de reforma de las Naciones Unidas ha sido el nexo entre la rendición de cuentas y la gestión para obtener resultados (*Results Based Management, RBM*). El concepto de RBM implica que la esfera principal de la que son responsables los organismos y su personal es la *gestión* para obtener resultados, y no la *obtención* de tales resultados. Los resultados de desarrollo son responsabilidad de los propios países. Por ende, los funcionarios son responsables de los procesos conducentes al logro de la igualdad de género –incluida la incorporación de las cuestiones de género en las actividades principales–, pero no de los resultados mismos en cuanto a la igualdad de género.
- Incluso con respecto a los *procesos*, ninguna de las políticas y ninguno de los planes examinados indicaron que hubiera *consecuencias* por el mal desempeño relativo a la igualdad de género, ni estipulaciones para realizar el seguimiento de los compromisos financieros.
- Si bien con frecuencia se señala que la incorporación de las cuestiones de género es una estrategia importante, no existe un

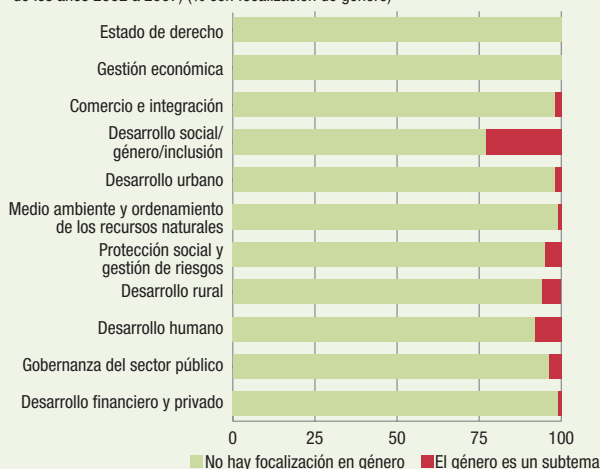
acuerdo sobre un estándar mínimo de las Naciones Unidas para evaluar el *desempeño* del personal o de los organismos en cuanto a dicha incorporación.

Hay una cadena de rendición de cuentas similarmente ambigua para la igualdad de género en las instituciones financieras internacionales (IFI). Todas cuentan con políticas sobre igualdad de género, aun cuando estas difieren en su grado de aplicación. Las IFI están expresándose cada vez con mayor claridad en la presentación de planes que apoyan compromisos más fuertes en pro de la igualdad de género. En el Informe mundial de seguimiento 2007 del Banco Mundial se insta a un mejor seguimiento e incorporación de la potenciación y la igualdad de la mujer en la asistencia internacional. El Banco Mundial exhorta a las IFI a que aprovechen su considerable capacidad de análisis, coordinación y diálogo sobre políticas de alto nivel con el fin de asumir un papel de liderazgo en cuanto a la inversión de recursos para incluir la igualdad de género y la potenciación de la mujer en la agenda de resultados. Es necesario contar con un análisis más sistemático de las cuestiones de género en relación con el monto de US\$43,000 millones que desembolsaron las IFI en el 2006 y los montos que

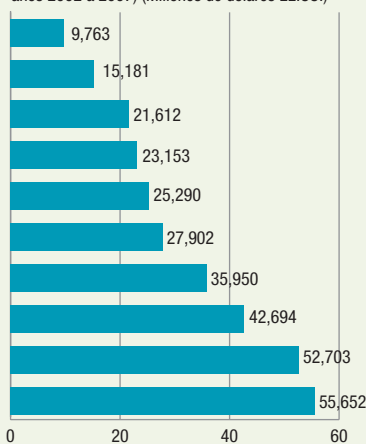
GRÁFICO 6.5 | El género como subtema en los préstamos del Banco Mundial, 2002 a 2007

Entre los años 2002 y 2007, se incluyó el género como subtema en menos del 5% de los proyectos sobre préstamos. Esto no significa que las cuestiones de género estén ausentes de los proyectos, sino más bien que no se indican objetivos de igualdad de género entre las principales esferas de concentración de esos programas.

Importe total de proyectos con enfoque de género (calculado utilizando la suma de los años 2002 a 2007) (% con focalización de género)



Importe total asignado por sectores (suma de los años 2002 a 2007) (Millones de dólares EE.UU.)



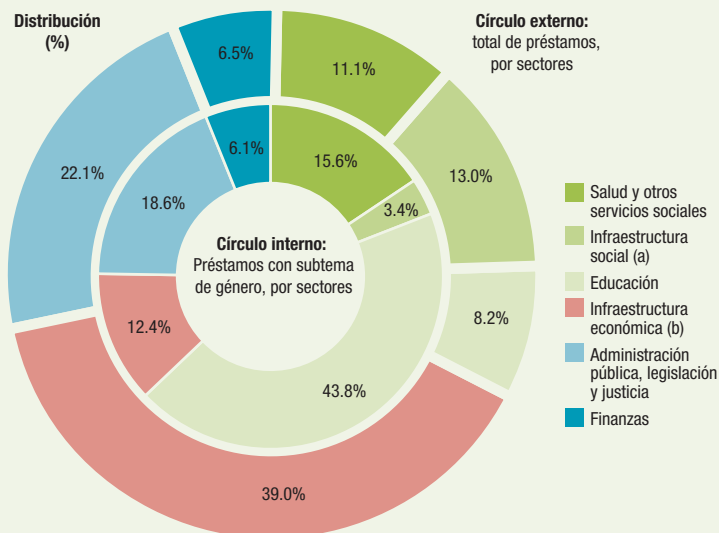
Notas: Con el fin de determinar si los proyectos estaban focalizados en cuestiones de género, se analizó la base de datos y se incorporaron todos los proyectos que mencionaban "desarrollo social, género e inclusión" y dentro de este tema, el subtema "género". En el diagrama se reflejan las proporciones asignadas a proyectos que: a) no tienen un subtema de género, independientemente de si aparece el título "desarrollo social, género e inclusión"; o b) están focalizados en cuestiones de género, es decir, aparece el título "desarrollo social, género e inclusión" y, además, tienen dentro de este tema el subtema "género". Cabe señalar que los cálculos se efectuaron considerando todos los temas (hasta cinco) mencionados por los proyectos, haciendo caso omiso del orden en que figuran en la base de datos; por consiguiente, un proyecto puede ser computado más de una vez dentro de las categorías temáticas.

Fuente: Base de datos de proyectos del Banco Mundial.

GRÁFICO 6.6 | Asignación por sectores de los préstamos del Banco Mundial

La comparación entre la asignación sectorial del total de los préstamos y los importes destinados a proyectos que poseen un subtema específico de género indica una llamativa divergencia en relación con el tema de infraestructura económica, la cual representa el 39% del total de los préstamos, pero solo un 12% de ese total se asigna al subtema de género. En cambio, una proporción mucho mayor se destina a la educación en el subtema de género: 44%, en comparación con 8% del total de préstamos.

Distribución por sectores del total de préstamos y de préstamos con subtema de género, 2007



Notas: Véanse las notas en el Gráfico 6.4

(a) Incluye abastecimiento de agua, saneamiento y protección contra inundaciones, e información y comunicaciones
(b) Incluye transporte; energía, agricultura, pesca y silvicultura; e industria y comercio

Fuente: Base de datos de proyectos del Banco Mundial.

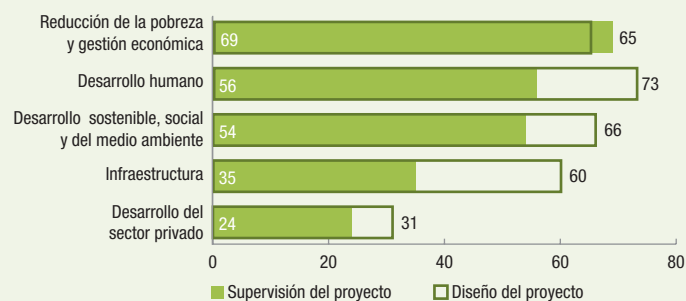
desembolsarán en años futuros³¹. En la actualidad, algunas IFI se esfuerzan realmente por identificar esferas de sus préstamos que tienen como meta u objetivo principal la igualdad de género. Por ejemplo, el Banco Mundial indica el género como subtema entre varios otros que pueden utilizar los directores de proyectos con el fin de clasificar cada proyecto. Para reflejar el hecho de que el objetivo principal de un proyecto tal vez no sea la potenciación de la mujer, pero que objetivos secundarios pueden incluir cuestiones de género, los directores de proyectos pueden indicar en cada proyecto hasta cinco subtemas. En el gráfico 6.5 se indica la frecuencia con que las cuestiones de género figuran como subtema en los proyectos incorporados en la base de datos de acceso público. El gráfico 6.6 presenta un análisis de la ubicación sectorial del gasto en proyectos que tienen género como subtema y esto, igual que los marcadores de igualdad de género en los fondos de asistencia de la OCDE, indica que hay una concentración en sectores sociales.

Si bien un marcador del subtema de género proporciona a los directores de proyecto la oportunidad de indicar actividades que atañen a las mujeres o las benefician, este instrumento es imperfecto puesto que tal vez no se lo utilice sistemáticamente: algunos proyectos focalizados en temas que pueden tener enorme significación para los derechos de la mujer –como los de infraestructura escolar– a veces no se identifican como proyectos cuyo tema principal son las cuestiones de género. Con el propósito de reflejar los elementos cualitativos de la incorporación de cuestiones de género, los funcionarios del Banco han elaborado un sistema de evaluación de la calidad que indica el nivel relativo de incorporación de dichas cuestiones en el diseño y la supervisión de los proyectos. Según los datos del Banco correspondientes al período 2006-2007, un 60% de la muestra analizada prueba que se ha prestado atención a las cuestiones de género en la etapa de diseño; la proporción disminuye hasta 45% en la etapa de ejecución. El gráfico 6.7 indica que el nivel de incorporación de cuestiones de género así identificadas es menor en las esferas de préstamos para el desarrollo del sector privado y la infraestructura³².

GRÁFICO 6.7 | En el diseño y la supervisión de proyectos que reciben préstamos del Banco Mundial, las cuestiones de género se concentran más en sectores sociales

En general, en el diseño y, particularmente, en la supervisión de proyectos de sectores sociales, se presta mayor atención a las cuestiones de género que en los de infraestructura y en los de desarrollo del sector privado.

% de proyectos con atención satisfactoria a cuestiones de género, por red y por sector, ejercicios económicos 2002 a 2006



Nota: El Grupo de garantía de calidad, del Banco Mundial, que analiza a fondo la atención prestada a cuestiones de género, mide el grado relativo de incorporación de cuestiones de género en los proyectos, calificándolos en una escala de 1 a 4 en función de la medida en que el personal del Banco Mundial integra cuestiones de género (desde sumamente satisfactorio hasta sumamente insatisfactorio) en el diseño del proyecto o en su supervisión. La información se refiere al período comprendido entre el ejercicio económico del 2002 y el ejercicio económico del 2006. La clasificación utilizada corresponde al desglose sectorial proveniente de la fuente original.

Fuente: Banco Mundial (2007b).

El mandato de incorporar cuestiones de género: ¿ha llegado el momento de introducir reformas?

En 1995, durante la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la

Mujer, los defensores de la igualdad de género promovieron la estrategia “La incorporación de cuestiones de género”, la cual requiere análisis de género en cada una de las intervenciones para el desarrollo con el fin de determinar sus diferentes efectos sobre los hombres y sobre las mujeres.

Utilizar la incorporación de los asuntos de género como estrategia básica para promover la igualdad de género ha provocado algunos efectos positivos al fomentar mejores análisis de la rendición de cuentas de las instituciones internacionales. Como ya se indicó, el Banco Mundial publica ahora el Informe anual de seguimiento de su estrategia de incorporación de cuestiones de género, el cual determina en qué medida esas cuestiones se incorporan en los diagnósticos por países, los sectores de desarrollo y los préstamos del Banco, aun cuando no se incluyen los montos destinados a la igualdad de género³³. Todos los años, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) sigue la pista a la medida en que los informes presentados por los Equipos de las Naciones Unidas en los países reflejan actividades que promuevan la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer –y en los últimos tres años ha comprobado aumentos significativos en los informes sobre programas que apoyan la eliminación de la violencia contra la mujer, incorporan la igualdad de género en los programas de VIH/SIDA y las estrategias nacionales de desarrollo, prevén la educación de las niñas y apoyan la recopilación de datos desagregados por sexo–, aun cuando este análisis todavía no revela los flujos financieros³⁴.

Sin embargo, hay quienes aducen que la incorporación de cuestiones de género ha redundado en ocultar, en lugar de poner de manifiesto, las actividades –especialmente las presupuestarias– realizadas para lograr la igualdad de género. Si cada sector –salud, educación, infraestructura, agricultura– tiene una dimensión de género, puede interpretarse que ello significa que la igualdad de género no es en sí misma un sector y que, por ende, no necesita una asignación presupuestaria separada. Por ejemplo, es difícil determinar la porción de asignaciones y gastos destinados a la igualdad de género en el Fondo fiduciario de donantes múltiples establecido en el 2005 para ayudar a poner en práctica el Acuerdo General de Paz³⁵. Durante el Tercer consorcio de donantes a Sudán, reunido en Oslo en mayo del 2008, uno de los oradores ante un foro para activistas en pro de la mujer estimó

que del importe de US\$2,000 millones comprometido en el 2005, destinados a planes de inversiones para la recuperación y reconstrucción de Sudán, menos del 2% se dedica a programas relacionados con la potenciación de la mujer³⁶.

Al reconocer las limitaciones de la incorporación de cuestiones de género como estrategia operacional, parece que se está prestando mayor atención a las inversiones directas para promover la potenciación de la

RECUADRO 6E | Nuevos fondos para la igualdad de género

FONDO ESPAÑOL PARA EL LOGRO DE LOS ODM (2007)

Fondo de US\$700 millones para estimular las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas en pro de la consecución de los ODM. De ese importe, más de US\$100 millones se reservaron a la programación conjunta por parte de los Equipos de las Naciones Unidas en los países en apoyo de la igualdad de género.

FONDO DE LOS PAÍSES BAJOS PARA EL ODM 3: INVERSIONES EN LA IGUALDAD (2008)

Fondo de 50 millones para apoyar actividades en esferas prioritarias, con el fin de acelerar la consecución del ODM 3: derechos de la mujer en materia de propiedad y herencia, empleo de la mujer en el mercado laboral estructurado (formal), representación de la mujer en la política y eliminación de la violencia contra la mujer. Pueden participar organizaciones no gubernamentales dedicadas a defender la igualdad de derechos de las mujeres y las niñas en los países en desarrollo, incluidas organizaciones regionales.

CONVOCATORIA GLOBAL DE DINAMARCA A LA ACCIÓN MUNDIAL EN PRO DEL ODM 3 (2008)

Campaña para proporcionar sendas antorchas a 100 líderes, pidiéndoles que “hagan algo más” para promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Su objetivo es lograr la duplicación de la asistencia al desarrollo orientada a las mujeres. Dinamarca se propone duplicar su propia asistencia para la potenciación económica de la mujer, de aproximadamente 200 millones de coronas danesas a 400 millones en el 2010.

FUNDACIONES NIKE Y NOVO: INICIATIVA “EL EFECTO DE LA NIÑA” (2008)

Fondo combinado de US\$100 millones para ayudar a las niñas adolescentes de países en desarrollo a promover cambios sociales y económicos, en beneficio de sus familias, sus comunidades y sus países.

FONDO GOLDMAN SACHS “10,000 MUJERES” (2008)

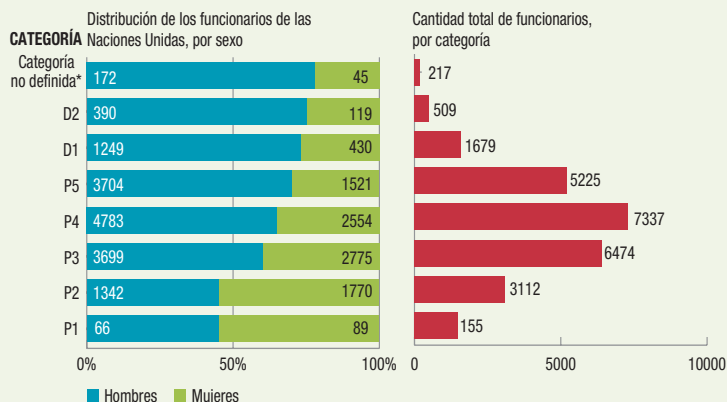
Iniciativa mundial de US\$100 millones para aportar al menos a 10,000 mujeres, mayormente en mercados incipientes, educación en cuestiones empresariales y de gestión con el propósito de promover el aumento de la cantidad de empresas conducidas por mujeres.

FONDO FIDUCIARIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA ELIMINAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Este fondo, creado en 1996, recibió menos de US\$10 millones hasta el 2004. En el período 2005-2008, el total de contribuciones y promesas de contribuciones aumentó hasta casi US\$40 millones.

GRÁFICO | Distribución del personal del cuadro orgánico de las Naciones Unidas, por sexo y por categoría, 2006

La distribución del personal de las Naciones Unidas por sexo y por categoría muestra una pauta muy clara: la cantidad de mujeres funcionarias en comparación con la de los hombres disminuye significativamente en las categorías superiores y llega a menos de la cuarta parte en el nivel más alto.



Notas: Esta información incluye solamente al personal con contratos de doce meses o más largos; los datos no incluyen información sobre funcionarios del cuadro orgánico de contratación nacional, la cual se publica por separado. *Funcionarios con categoría no definida abarca cargos en el nivel de Secretario General Adjunto, Subsecretario General, etc.

Fuente: Sitio Web del Comité de Alto Nivel sobre la Gestión del sistema de las Naciones Unidas.

mujer. Recientemente, algunos importantes donantes bilaterales y asociados del sector privado dedicaron fondos de apoyo programático directo a la igualdad de género y la potenciación de la mujer, lo cual podría constituir un buen augurio para el futuro. En el recuadro 6E se muestran algunos ejemplos.

¿Puede la arquitectura de la igualdad de género exigir mayor rendición de cuentas?

Las organizaciones multilaterales, internacionales y regionales, en su mayoría, poseen una “arquitectura de género” integrada por dependencias de género, redes de coordinadores de asuntos de género y asesores en materia de género. El posicionamiento, los niveles de autoridad establecidos y la base de recursos que las entidades encargadas de la

promoción y el seguimiento de la igualdad de género en las organizaciones internacionales reciben, definen y limitan su capacidad para apoyar y observar la rendición de cuentas de todo el sistema en torno a la igualdad de género. Dentro de las Naciones Unidas, la arquitectura de género consta de cuatro entidades dedicadas concretamente al tema –la oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) (véase el recuadro 6F), la División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW)–, así como una amplia red de dependencias de género, coordinadores de género y asesores, en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

La imposibilidad de que los especialistas y dependencias para cuestiones de género responsabilicen a sus propias organizaciones multilaterales –ni siquiera respecto de poner en práctica las políticas y estrategias acordadas– es un problema sistémico. La ubicación, las facultades y los recursos de las dependencias de género en las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales deben cambiar para que esas dependencias tengan voz e influencia, y puedan responsabilizar por el cumplimiento de las políticas acordadas sobre igualdad de género, además de efectuar un seguimiento de las asignaciones presupuestarias y los gastos.

En el 2006, el Grupo de Alto Nivel sobre la Gestión del sistema de las Naciones Unidas –compuesto por doce altos funcionarios ejecutivos y presidido por los Primeros Ministros de Mozambique, Noruega y Pakistán– llegó a la conclusión de que “la organización necesita... una entidad dinámica centrada en la

RECUADRO | UNIFEM: mandato amplio, recursos escasos

6F

A partir del 2005, múltiples ejecutivos de alto nivel y redes de derechos de la mujer han cuestionado si “la arquitectura” de las Naciones Unidas posee la necesaria capacidad para lograr una diferencia en las vidas de las mujeres. Uno de los primeros documentos oficiales que plantearon esa cuestión fue preparado por el Grupo Asesor Independiente¹, convocado por el Comité Consultivo de UNIFEM para evaluar los impedimentos estructurales que reducen la capacidad de UNIFEM para dar cumplimiento a su mandato. El Grupo comprobó que una condición limitada, facultades ambiguas y recursos insuficientes restringían la eficacia de UNIFEM. Surgió una clara pauta de arquitectura de la igualdad de género compuesta por “mecanismos marginados que son establecidos pero que quedan incapacitados para cumplir cabalmente con sus funciones”². La insuficiencia de recursos señalada era de magnitud apreciable. Si bien uno y otro organismo no son estrictamente comparables, en el informe se señaló que según los datos de la dotación de personal en el 2003, UNICEF contaba con 2,794 funcionarios de planilla, UNFPA tenía 980 funcionarios de planilla y UNIFEM, 47.

igualdad de género y la potenciación de la mujer. Esta entidad debería movilizar las fuerzas impulsoras del cambio en el ámbito mundial e inspirar mejores resultados en el ámbito de los países³⁷. En el 2007³⁸ y nuevamente en el 2008³⁹, la Vicesecretaria General de las Naciones Unidas envió a la Asamblea General notas donde reiteraba que, aun cuando el sistema de las Naciones Unidas ha efectuado una significativa contribución en el nivel normativo o de políticas, las deficiencias en la coordinación, la rendición de cuentas, las facultades y los recursos han obstaculizado la provisión de apoyo suficiente en el ámbito nacional. La urgencia y la oportunidad de actuar también han suscitado una campaña mundial, *Gender Equality Architecture Reform* (reforma de la arquitectura para la igualdad de género) (GEAR), donde redes de mujeres de todas las regiones exhortaron a la creación de una entidad de defensa de las mujeres más fuerte y con todos los recursos necesarios, dirigida por una persona con categoría de Secretario General Adjunto y con una gran presencia en los países⁴⁰.

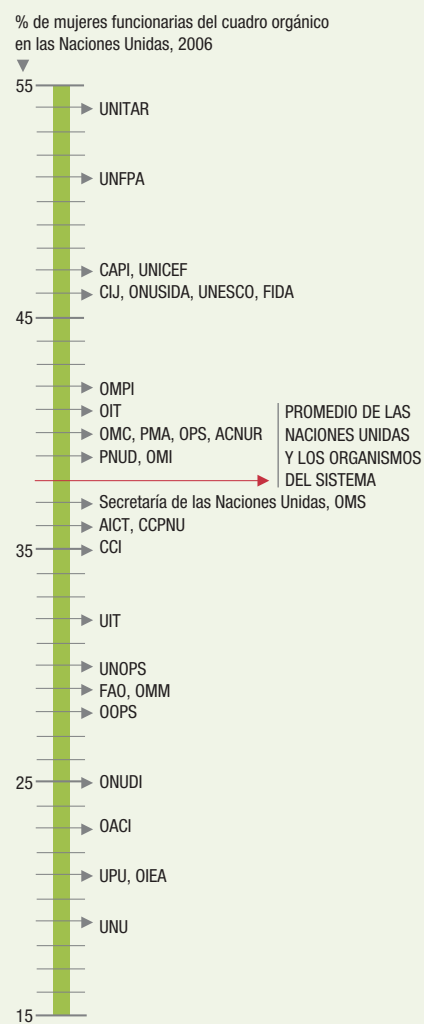
La necesidad de un liderazgo constante

Las evaluaciones del desempeño de organizaciones internacionales y nacionales en lo que respecta a la igualdad de género han destacado el papel de importancia crítica del liderazgo y la importancia de un mensaje constante de que se espera que el personal mejore el desempeño y cumpla con la promesa de lograr resultados de igualdad de género.

Al mismo tiempo, se espera de los líderes den cumplimiento a su compromiso de lograr paridad de género en los puestos de liderazgo en las organizaciones internacionales. Un aspecto positivo es que el número de mujeres en instituciones internacionales es creciente. Los gráficos 6.8 y 6.9 muestran que las cantidades de mujeres en las Naciones Unidas se están incrementando. No obstante, las mujeres permanecen en la parte más baja de las jerarquías de poder y solo han llegado a la “zona de paridad” en unos pocos organismos de las Naciones Unidas. Si bien esta masa crítica ubicada en los niveles más bajos podría ser de buen augurio para el futuro acceso de las mujeres a niveles de liderazgo, causa preocupación que las mujeres se marchen del sistema antes de llegar a ocupar puestos de autoridad debido a los insuficientes incentivos para permanecer, entre ellos, débiles políticas que propicien la vida en familia.

GRÁFICO 6.9 Personal femenino del cuadro orgánico en las Naciones Unidas

Solo unos pocos organismos han llegado a la zona de paridad, superior al 40%.



Notas: Esta información solo incluye personal con contrato de doce meses o más largos; no se incluyen los funcionarios del cuadro orgánico de contratación nacional, cuya información se publica por separado. La fuente original no proporcionó información separada para UNIFEM.

Fuente: Sitio Web del Comité de Alto Nivel sobre la coherencia del sistema de las Naciones Unidas.

El valor concreto de un apoyo sin desfallecimientos a la igualdad de género, de palabra y de obra, no puede ser ignorado. La decisión del Secretario General de las Naciones Unidas de emprender una campaña mundial para eliminar la violencia contra la mujer, adoptada en marzo del 2008, es un importante ejemplo de un líder de una organización internacional que asumirá una posición pública contra esa pandemia. Un liderazgo de ese tipo es sumamente necesario para inspirar la acción.

Conclusiones y recomendaciones

Los responsables, en última instancia, de promover la igualdad de género y la potenciación de la mujer son los gobiernos, pero las organizaciones multilaterales de asistencia y seguridad tienen un papel imprescindible que desempeñar brindando apoyo a los gobiernos. Este papel es cada vez más importante en el cambiante ámbito de la asistencia y la seguridad. Y el análisis efectuado en este capítulo conduce a varias prioridades para profundizar la responsabilidad de las organizaciones multilaterales y las instituciones de seguridad en lo que concierne a la igualdad de género:

- *Todos los elementos clave de la rendición de cuentas de las instituciones multilaterales a nivel organizacional –mandatos, incentivos, indicadores de desempeño y seguimiento– deben ser replanteados con el fin de promover la respuesta a las cuestiones de género en los recursos para asistencia al desarrollo y consolidación de la paz que aportan esas instituciones.* Numerosas evaluaciones han demostrado que fue demasiado lento el progreso de las organizaciones multilaterales y las instituciones de seguridad en cuanto a la aplicación de sus propias políticas y estrategias de igualdad de género. Las brechas van desde la aplicación insuficiente de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad hasta el lento avance hacia la meta de lograr paridad de género en el liderazgo de la mayoría de las organizaciones multilaterales. Los mecanismos de rendición de cuentas más fuertemente establecidos para otras cuestiones –por ejemplo, la responsabilidad respecto de la resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad sobre los niños y los conflictos armados– demuestran el camino por seguir en lo que corresponde a la igualdad de género y los derechos de la mujer.
- *Las organizaciones multilaterales y las instituciones de seguridad deben fortalecer su rendición de cuentas mediante el seguimiento regular y la presentación de informes periódicos con respecto a los recursos –humanos y financieros– que dedican a la igualdad de género y a la potenciación de la mujer.* Este es un complemento apropiado a los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, y también complementa la creciente cantidad

de iniciativas sobre presupuestos sensibles al género (PSG) que son parte de las reformas de la gestión financiera pública a nivel de país. El seguimiento y la presentación de reportes son imprescindibles para determinar si se dedican suficientes recursos para alcanzar las metas de igualdad de género y potenciación de la mujer consagradas en el ODM 5 y en la Declaración del Milenio. El seguimiento y la información son actividades prácticas y asequibles, que contribuyen a determinar las esferas en que las inversiones son insuficientes, como las destinadas a infraestructura económica. Al no lograr que se acuerde un sistema coherente que dé cuenta de las asignaciones y los gastos en igualdad de género que efectúan las organizaciones multilaterales, se incurre en una falla de rendición de cuentas que es preciso subsanar.

- *El debate sobre la arquitectura de género en las Naciones Unidas es un signo alentador de que los responsables políticos están comenzando a reconocer los impedimentos estructurales que afectan el cumplimiento de su rendición de cuentas respecto a sus prácticas y políticas.* Existe un creciente consenso acerca de que los expertos en igualdad de género dentro de las principales instituciones que se ocupan del desarrollo y la seguridad necesitan una voz más fuerte, mayor autoridad y mayores recursos, con el fin de fortalecer la rendición de cuentas de sus propias organizaciones.
- *Las alianzas entre organizaciones y redes de mujeres en el ámbito de gobiernos nacionales y de organizaciones no gubernamentales, las redes internacionales y regionales de defensa de los derechos de la mujer, y los expertos en igualdad de género que trabajan en organizaciones multilaterales regionales e internacionales han sido imprescindibles para lograr cambios fundamentales en las políticas que orientan a las instituciones de desarrollo y seguridad.* Las presiones ejercidas por promotores y organizaciones de defensa de los derechos de la mujer en el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria fue un paso esencial para llegar a un acuerdo sobre el aumento de las asignaciones presupuestarias a las necesidades de salud de las mujeres y las niñas en su próxima serie de asignación de subsidios. Las alianzas

“ En momentos en que celebramos los éxitos de Timor-Leste como uno de los países más jóvenes del mundo, mantenemos nuestro profundo compromiso de construir un país donde reine la igualdad de derechos para todos los ciudadanos, hombres y mujeres; igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. Hemos logrado grandes avances respecto a la creación de una sociedad basada en el respeto a los derechos humanos y a los ideales de justicia, libertad e igualdad. Pero persisten grandes obstáculos. Debemos seguir creando una atmósfera de estabilidad, para que las personas no teman y confíen en el futuro. Debemos eliminar la violencia en el hogar. Debemos asegurar que los principios, en pro de los cuales todos nos hemos comprometido al suscribir la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, se traduzcan en mejoras reales en las vidas de las mujeres y las niñas, no solo en Timor-Leste, sino en todo el mundo. Como nación, nunca olvidaremos la importante contribución y el sacrificio efectuados por las mujeres de Timor-Leste durante nuestra lucha por la emancipación. La rendición de cuentas hacia las mujeres es la clave para construir una nación sobre la base de la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, y no de la violencia. Todos, hombres y mujeres, debemos asociarnos y trabajar en pro de esos objetivos. Esta es nuestra esperanza para el futuro. Las mujeres de Timor-Leste no esperan nada menos.”



Dr. José Ramos-Horta
Presidente de Timor-Leste y Premio Nobel de la Paz 1996

entre expertos en cuestiones de género en el CAD de la OCDE, las organizaciones bilaterales, los organismos del sistema de las Naciones Unidas, los mecanismos en pro de la mujer de los países receptores, y las redes mundiales y regionales de ONG que promueven la igualdad de género han ejercido presión para aumentar la rendición de cuentas respecto a la potenciación de la mujer en los mecanismos fundamentales de gestión de la asistencia para la aplicación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

- *Es preciso que los grupos de derechos de la mujer en países del Norte emprendan acciones más concertadas y sistemáticas para monitorear la medida en que sus gobiernos están asignando las debidas prioridades y recursos financieros a cuestiones de igualdad de género y potenciación de la mujer en sus contribuciones bilaterales y multilaterales.*

Con frecuencia, las normas, los estándares y las pruebas objetivas sobre las que se basa el consenso relativo a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer se generan mediante procesos facilitados por las organizaciones multilaterales. En esas circunstancias, las organizaciones multilaterales tienen una

responsabilidad especial en cuanto a ofrecer modelos de rendición de cuentas de las acciones de promoción de ese objetivo. Como ocurre con los países a los que deben apoyar en virtud de sus mandatos, la prueba de fuego de su rendición de cuentas será superar el desafío de pasar de la palabra a la acción.