

□ GUGGY LARYEA<sup>1</sup>  
MIRJAM VAN REISEN

## INTEGRANDO PRINCIPIOS DE DESARROLLO HUMANO

*La Resolución acerca del Desarrollo Humano y Social (1996) y la Resolución acerca de la Integración de los Asuntos Relativos al Género en la Cooperación para el Desarrollo (1995) constituyen pasos para que la Comunidad Europea incorpore las ideas de las Conferencias de Beijing y Copenhague a la Comunidad y sus estados miembro. Dado que una de las metas de las conferencias fue alcanzar equidad en el progreso y desarrollo de los pueblos, las resoluciones del Consejo implican un desarrollo equitativo entre los países que reciben asistencia de la Comunidad.*

### LA POLÍTICA EUROPEA CON RESPECTO A LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

No es exagerado afirmar que la política de cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea se encuentra en su coyuntura más decisiva. Confrontada a la globalización económica y a estructuras como la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Comunidad se está embarcando en políticas de liberalización para adaptarse al nuevo paisaje económico. El fortalecimiento de la cooperación con América Latina y Asia es visto como un incentivo para el libre comercio y como forma de realzar la presencia económica global de la Comunidad. Más aún, incrementar el flujo en el plan de acción de cooperación para el desarrollo es una redefinición de los intereses políticos y de seguridad de la Comunidad en el orden mundial posterior a la Guerra Fría. Las relaciones con los países de Europa central y oriental incrementan su importancia debido a la inminente extensión de la membresía a la comunidad para los países del Centro y Este de Europa. También el mejoramiento de las relaciones con los países del Mediterráneo es percibido como crucial para la seguridad política y económica de los estados miembro de la Unión Europea.

En medio de estos nuevos acontecimientos se encuentra la revisión del brazo más establecido de cooperación para el desarrollo (Acuerdos de Lome con los países de África, el Caribe y el Pacífico, ACP). Todo está dispuesto para que los acuerdos sean revisados. Las negociaciones comenzarán poco después de que finalice una serie de consultas organizadas por la Comisión Europea —el cuerpo responsable de la implementación de las políticas de la Comunidad— cuyo fin es rectificar lo que muchos perciben como unos acuerdos que están dando menos de lo que potencialmente pueden. La integración de los principios de desarrollo humano y social que son fundamentales para la equidad podría ser un elemento que fortalezca estos Acuerdos. Sin embargo, este concepto no siempre se acomoda confortablemente con las políticas de liberalización que la Comunidad está considerando.

Como fuera dicho en la edición de *Control Ciudadano* anterior, una de las más conspicuas omisiones en el Documento Verde de la Comisión (un documento que pretendía inspirar debate en los Acuerdos de Lome) eran los principios de desarrollo humano y social (HSD). Esto a pesar de las resoluciones del Consejo de la Unión Europea con respecto tanto a desarrollo humano social como a género. La propia Comisión ha identificado este desarrollo como un factor decisivo en el disímil crecimiento experimentado por el África subsahariana y el sudeste de Asia.<sup>1</sup> En tanto ambas regiones estuvieron a la par en términos de cifras macroeconómicas en los primeros años de la década de 1960, el sudeste de Asia, favorecido por las que entonces eran mejores políticas de desarrollo social, ha sabido prosperar a lo largo de estas décadas. Como contrapartida, el desarrollo en el África subsahariana se ha estancado por completo. Así, la ausencia de referencias al desarrollo humano y social en el Documento Verde ponen de por sí en tela de juicio la seriedad con que la Comisión y los estados miembro de la Unión Europea pretenden implementar sus propias políticas en esta área, máxime si se toman en cuenta los pretendidos desplazamientos en cuanto a política económica.

<sup>1</sup> *Human and Social Development (HSD) and European Union Development Co-operation*, Documento de trabajo de la Comisión Europea, octubre 1996.

## DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL

En lo que respecta a la más reciente resolución sobre desarrollo humano y social, es difícil medir el progreso en su implementación ya que hasta el momento no se ha publicado ningún informe de progreso. De todos modos, el Directorio para el desarrollo de la Comisión, DG VIII, produjo el año pasado un documento sobre desarrollo humano y social que indica la política actual de la Comisión en esta área.<sup>2</sup>

El documento reconoce la gravedad que reviste el problema del escaso desarrollo humano y social y el papel vital que comporta invertir en este sector. Manifiesta prioridades como: 1) empoderamiento humano, definido como el incremento en la capacidad de opción de las personas. Esto implica democracia y buen gobierno, la promoción de la sociedad civil y el empoderamiento de la mujer; 2) la expansión del empleo y de la productividad del trabajo, con énfasis, entre otras cosas, en un equitativo acceso a bienes básicos, por ejemplo, a la tierra, al crédito, y a la adquisición de ciertas habilidades o destrezas; 3) salud y fomento de un medio ambiente que sea favorable a la primera; 4) educación y capacitación tanto en términos de acceso como de calidad.

Para trasladar esta política a la práctica, el documento convoca a llevar adelante un número de acciones que se corresponden con la resolución de desarrollo humano y social. Estas son:

- A) Integrar el desarrollo humano y social en el núcleo del diseño de política macroeconómica. Entre otras cosas, esto implica que: todas las políticas macroeconómicas tomen nota de las evaluaciones vigentes sobre pobreza; al menos el 20% de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) sea colocada en programas sociales básicos para el año 2002; que exista un alto grado de conformidad en cuanto a los indicadores sociales que evalúan el desarrollo y que los países en vías de desarrollo sean incentivados para distribuir al menos el 20% de su presupuesto para programas sociales básicos. Esto conlleva, por parte del donante, un cambio en los requisitos, pues debe poner énfasis mayor en los logros alcanzados para aliviar la pobreza y el desarrollo humano y social.
- B) Mejorar la efectividad del apoyo al desarrollo humano y social por medio de una coherencia mayor en la política aplicada a sus diferentes componentes, coordinación con otros donantes en esta área y también el establecimiento de políticas sectoriales capaces de combinar las aspiraciones de estos planes de acción con las intenciones de otros países, dotados de recursos financieros, asociados en este proyecto.
- C) Integrar el desarrollo humano y social a otras políticas «cen-

trales» para que se convierta en la fuerza guía en todo proyecto o programa de cooperación.

De este documento se desprende, de forma evidente que, en teoría al menos, la Comisión ha adoptado como plan de acción las ideas del Concejo.

## INTEGRACIÓN DE GÉNERO

La Comisión emitió un informe preliminar de progreso en la implementación de la Resolución sobre género en agosto de 1997,<sup>3</sup> que será seguido por otro más comprensivo en diciembre. El informe preliminar detalla la implementación a ser alcanzada, por parte de los directorios de relaciones exteriores de la Comisión, con los países del sur del Mediterráneo, el Medio Oriente, América Latina y Surasia –DG IB– y DG VIII.

## DISEÑO DE PROYECTOS Y POLÍTICAS EN EL DG IB

El DG IB decidió integrar los problemas de género en los siguientes países piloto, que corresponden a las cinco regiones cubiertas por su mandato. Sudamérica: Perú y Paraguay. **América Central:** Nicaragua. **Magreb y Mashrek:** Marruecos, Territorios Ocupados y Jordania. **Sudasia:** India y Bangladesh. **Sudeste de Asia:** Vietnam y Filipinas.

Para esta tarea, el bureau DG IB para Género ha reclutado un consultor europeo para cada región, especializado en género y desarrollo, a efectos de que provea una pericia de plazo inmediato. Así, este perito ha de asesorar – en el nivel de plan de acción y estrategia– sobre integración de género, sobre programación entre proyectos, sobre implementación y preparación y sobre coordinación – en el contexto de pobreza– con los estados miembro.

La política de género todavía debe ser integrada a la armazón de las políticas principales. La regulación del MEDA<sup>4</sup> de 1996, el principal marco regulatorio de las relaciones con los países del Mediterráneo, no contiene referencia alguna a política de género. Por su parte, la regulación de 1992 para los estados de Asia y América Latina (ALA) contiene referencias muy escasas al desarrollo de las mujeres. De acuerdo con el informe de progreso, el bureau de Género debe ejercer presión para que, en la próxima regulación, exista una mejor integración de estos problemas. A su turno, los consultores de género están trabajando para identificar estrategias de implementación en los países piloto.

Con respecto a la integración de las políticas de género en los diversos proyectos y programas, todos éstos habrán de emplear especialistas en su diseño. Se requiere que tanto los proyectos

<sup>2</sup> *ibidem*.

<sup>3</sup> *Integrating Gender Issues in Development Co-operating Preliminary Progress Report 1997*. Directorio General IB de la Comisión Europea, agosto 1997.

<sup>4</sup> (Medidas Financieras y Técnicas para acompañar la Reforma de las Estructuras Económicas y Sociales en el Marco de la Sociedad UE–Mediterránea (Financial and Technical Measures to Accompany the Reform of Economic and Social Structures in the Framework of the EU–Mediterranean Partnership).

como los programas pasen un examen de evaluación de su impacto de género, acorde con los procedimientos obligatorios establecidos por el Director General en noviembre de 1994. Un análisis de la implementación mostró que, de todos los proyectos del período comprendido entre enero de 1995 y junio de 1997 en Asia y Latinoamérica, el 51% emplearon la forma de impacto de género. **De estos proyectos, sólo el 11% fue registrado como específicamente dedicado a las mujeres, el 39% como habiendo integrado el problema de género y el 23% como orientado hacia el género. En los países del Mediterráneo, sólo el 22% de los proyectos empleó la forma de evaluación de impacto de género. Ninguno de estos proyectos fue catalogado como específicamente dedicado a las mujeres, el 36% fue etiquetado como habiendo integrado el problema de género y un 43% como mejoramiento de género.**<sup>5</sup> Como corolario de esto, la Comisión reconoce que el propio test de evaluación de género podría necesitar mejoras.

### DISEÑO DE POLÍTICA Y PROYECTO EN EL DG VIII

Para el DG VIII la principal iniciativa ha sido asignar una persona en cada unidad como un punto focal de género para, por un lado, fortalecer el tráfico de información entre el bureau de Género y cada unidad y, por otro, integrar de mejor modo las consideraciones relativas a género en toda la política de DG VIII. Otras iniciativas son: a) una revisión inicial de las intervenciones en el área de desarrollo, tanto de aquellas en curso como de las meramente planificadas; b) seguimiento y asesoramiento por parte de los expertos en género disponibles en todos los servicios técnicos y operacionales en Bruselas; c) misiones de corto plazo de expertos en género a trece diferentes países de África, el Caribe y el Pacífico; d) modificación de la planificación y de las herramientas de monitoreo empleadas por la Comisión supervisada por el Fondo Europeo para el Desarrollo (EDF) y de la línea de financiación presupuestaria; e) estudios temáticos en unos pocos pero importantes sectores con el fin de identificar conocimiento y sensibilidad con respecto a los problemas de género.

El informe de progreso es optimista y considera que los problemas de género habrán de tener mayor prominencia en el próximo documento de la Comisión sobre la relación entre los países de África, el Caribe y el Pacífico y la Unión Europea que la que han tenido en el Documento Verde. Desde que la resolución fue adoptada, la Comisión ha realizado también el esfuerzo de integrar problemas de género a los documentos claves relacionados con la política a seguir tanto en el caso del SIDA/HIV como en los vinculados a la cooperación Norte/Sur. También se ha tomado nota de los asuntos de género en problemas emergentes como la liberalización financiera o la reforma del sector financiero. El manual de administración de proyectos de la Comisión será revisado en

1997 y 1998, y habrá de incluir la participación del bureau de género.

Un cuestionario basado en los criterios del comité de asistencia para el desarrollo de la OCDE ha sido elaborado para ser utilizado en todos los principales proyectos de financiación. Una revisión de 57 proyectos, de junio 1995 a abril 1996, indicó que sólo el 25% empleó dicho cuestionario. Más aún, sólo dos de los 57 proyectos podrían ser descritos como dirigidos a las mujeres en tanto grupo objetivo parcial o total. El período que abarca de mayo a octubre de 1996 experimentó una mejora, ya que el 80% de los proyectos incluyó el cuestionario. De todos modos, el número de proyectos identificado como Women in Development (WID), ya sea integrados, ya por sí solos, permaneció bajo. El manual de Women in Development habrá de ser revisado con el fin de hacerlo más consecuente con el nuevo marco de políticas. Para el período 1997–1998 se planea una revisión de procedimientos de control de la resolución de 1995.<sup>6</sup>

### POLÍTICA DE PERSONAL Y ENTRENAMIENTO EN DG VIII Y DG IB

Dos grandes problemas han saboteado el entrenamiento requerido para producir un personal especializado en problemas de género que esté en condiciones de actuar en consonancia con la resolución: la escasez de personal y el «síndrome de puerta giratoria» causado por la utilización de consultores de corto plazo. La propia Comisión admite que esto ha estorbado considerablemente el entrenamiento, ya que el personal ha dispuesto de muy escaso tiempo para organizar las sesiones del mismo.<sup>7</sup> A pesar de estos problemas, no ha habido cambios en la política de personal: el DG VIII ha seguido contando sólo con sus puntos focales de género en cada unidad, en tanto que el DG I asignó sólo una persona en cada uno de sus Directorios.

### OTRAS ACTIVIDADES

En un buen número de países piloto (Perú, Nicaragua, Bangladesh, Etiopía, Ghana, Malí y Mozambique) se ha encontrado un lento progreso en la integración de los asuntos vinculados al género en la coordinación de iniciativas. En el encuentro de expertos realizado en 1996, los peritos acordaron concentrarse, inicialmente, sólo en uno o dos países.

La Comisión ha intentado cumplir con otras exigencias de la resolución de género, como el encuentro anual de expertos en la materia de los estados miembro. El Concejo ha invitado a los Directores Generales de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad y los Estados miembro para que se reúnan informal-

<sup>5</sup> ibidem p 9.

<sup>6</sup> ibidem p 10.

<sup>7</sup> ibidem p 12.

mente y examinen la resolución sobre género. Sin embargo, hasta la fecha, este encuentro no ha tenido lugar.

En lo que respecta a los recursos financieros, la Comisión propuso una regulación preliminar, a través del Consejo de la Unión Europea, estableciendo una base legal para alcanzar una línea de presupuesto para sensibilización. Estrictamente hablando, esta línea existe sólo para trabajo de sensibilización, si bien ha sido ocasionalmente utilizada para otros proyectos de género.

Más allá de la cooperación para el desarrollo, la Comisión adoptó una política total de implementación de la conferencia de Beijing. El Directorio responsable por los asuntos sociales está actualmente trabajando para colocar los problemas de género en el corazón de todos los compromisos y políticas de la Comisión.

### LOS DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS DE LA COMISIÓN PARA LOS PROGRAMAS NACIONALES EN LOS PAÍSES DE ASIA, EL CARIBE Y EL PACÍFICO

Los Programas Indicativos Nacionales (NIPs) son programas acordados entre la Comisión y países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Previa a las negociaciones de los NIPs, la Comisión elabora los llamados «documentos estratégicos» que sirven, por parte de la Comisión, como bases de negociación. Representan, en efecto, el intento de ésta por traducir sus propuestas de desarrollo en acción (sin tomar en cuenta las objeciones de los países de África, el Caribe y el Pacífico que habrán de recibir la ayuda). Estos documentos estratégicos fueron producidos después de la Cumbre Social y la conferencia de Beijing.

Es en dos niveles que se puede evaluar a los NIPs en sus perspectivas de género: su estimación del desarrollo y sus estrategias de intervención. La evaluación del desarrollo de Ghana, por ejemplo expone componentes de desarrollo humano y social como salud y educación. Sin embargo, más allá de establecer que «*las mujeres cargan sobre sí un peso desproporcionado del fardo de la pobreza*», las estadísticas no discriminan por género.<sup>8</sup> No se emplean indicadores para medir el empoderamiento humano y se descansa en exceso en los tradicionales indicadores macroeconómicos.

La evaluación de los prospectos de desarrollo de Burkina Faso incluye algún empleo de indicadores de desarrollo humano y social pero carece de una perspectiva de género.<sup>9</sup> Se establece que el alivio de la pobreza es el hilo principal que enhebra la estrategia, siendo su objetivo primario promover los recursos humanos y asistir a los operadores privados con el fin de incrementar la producción. La estrategia establece que se le dará especial atención a los objetivos de las mujeres, pero hay escasa evidencia de esto.

A su vez, la evaluación de Zimbabwe incorpora componentes principales del desarrollo humano y social como salud y educa-

ción. Pero en ella no aparecen los diferentes papeles que juegan hombres y mujeres.<sup>10</sup> El objetivo global de la estrategia figura como reducción de la pobreza y consecución de un desarrollo sustentable. Los puntos nodales son salud, educación, recursos naturales renovables y agricultura.

La consideración de género no ha sido integrada a las ideas y propuestas. Pese a que hay una sección que advierte que los criterios para la cooperación dependen de que el gobierno de Zimbabwe se comprometa con los principios de desarrollo humano y social.

### LA RESOLUCIÓN SOBRE INTEGRACIÓN DE GÉNERO

#### La importancia de la temática de la integración de género fue destacada por todos los países miembros.

En el siguiente recuadro puede observarse un resumen de las iniciativas llevadas adelante por los países para la implementación de la resolución:

CUADRO 1.

Austria y Bélgica	Crean unidad de género con un experto en la materia.
Finlandia	Realizan cursos de capacitación sobre género.
Portugal	Crean cuestionario de género a ser incluido en proyectos.
Reino Unido	Declaran incluir los problemas de género en actividades de asistencia y apoyar a los donantes que favorezcan el aumento de poder de las mujeres.
Alemania, Francia y Luxemburgo	Incluyen las ideas básicas de la resolución en políticas y diseño de proyectos.
Suecia	Declaran tener una política de más largo alcance que la resolución.

Asimismo las dificultades declaradas para dicha implementación fueron, para Austria y Finlandia, la necesidad de una mayor campaña de sensibilización para poder modificar actitudes; Irlanda e Italia tuvieron dificultades para medir la integración de la política de género y Luxemburgo problemas de recursos.

La pregunta referente a si existía un sistema para monitorear el progreso de la política de género, generó una respuesta menos

8 8th EDF Programming Strategy Paper Ghana, Directorio General IB de la Comisión Europea, agosto 1997.

9 Strategy Paper Burkina Faso, La Comisión Europea, 1996 p 1-5.

10 Zimbabwe—Draft Indicative Programme, La Comisión Europea, 1996 p 10-12.

variada. Muchos países replicaron afirmativamente pero no detallaron cómo se imponía dicho sistema y sólo Italia dijo específicamente no haber desarrollado sistema alguno.

En cuanto a la disponibilidad y adecuación de los recursos financieros y económicos para la implementación, pese a que la mayoría declaró disponer de ellos, fueron recogidas las siguientes apreciaciones:

CUADRO 2.

Reino Unido, Dinamarca y Finlandia	Expresó preocupación por algunas carencias en recursos humanos.
Italia y Luxemburgo	Expresaron que los

LA RESOLUCIÓN SOBRE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL

La resolución obtenida en esta área también fue considerada de gran valor por parte de los estados miembros.

Sin embargo, el estado de avance respecto de su implementación da cuenta de situaciones algo disímiles.

CUADRO 3.

Austria, Finlandia, Holanda, Reino Unido y Suecia	Expresan que los principios de la resolución son políticas propias de largo alcance. Por lo que no se realizaron nuevas iniciativas como consecuencia de la resolución.
Alemania y Francia	Declaran haber realizado esfuerzos para integrar los principios de la resolución en todo diseño e implementación de

Las únicas dificultades mencionadas fueron presentadas por Finlandia y Grecia, y corresponden a problemas de sensibilización para mejorar la performance de las medidas.

La pregunta referida a la inclusión del desarrollo humano y social en el diseño macroeconómico y los programas de desarrollo recibió diferentes interpretaciones, lo que llevó a una gama de respuestas de mayor amplitud. (Ver cuadro 4)

La **iniciativa 20/20** también presentó respuestas problemáticas. Casi todos los estados miembros sostuvieron que la carencia de una clara definición sobre programas sociales básicos constituía un obstáculo para promover el porcentaje exacto de Ayuda Oficial al Desarrollo (ADO) asignada a estos programas.

De todos modos surgen posiciones divergentes en cuanto a la modalidad de la ayuda plasmada en la resolución. (Ver cuadro 5)

CUADRO 4.

Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Portugal	Declaran no haber trabajado en el nivel macroeconómico.
Alemania	Declara que los países en desarrollo asociados son los que deciden, ya que el Consejo garantiza a los estados la «propiedad» de sus proyectos de desarrollo.
Austria, Bélgica, Dinamarca, Reino Unido y Suecia	Responden afirmativa y detalladamente.
Francia, Italia y España	Declaran haber realizado

CUADRO 5.

Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Holanda y Portugal	Consideran la resolución –en diferente medida– como una pauta valiosa.
Dinamarca y Portugal	Objetan que se utiliza la pauta como un condicionamiento rígido para asistir a los países en desarrollo.
Finlandia	Expresa sus dudas respecto a toda forma de

**Por otro lado, debe destacarse que ninguno de los estados miembros suministró el porcentaje exacto de lo adjudicado a programas sociales básicos, si bien Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Holanda y Portugal manifestaron estar muy cerca del 20% o haberlo superado.**

La disponibilidad de recursos también presenta un panorama heterogéneo. Mientras que Austria, Dinamarca, Francia, Alemania, Holanda y Suecia declaran disponer de recursos financieros y humanos para llevar adelante la resolución, otros estados hacen presentes variables grados de duda.

En lo que refiere específicamente a la disponibilidad de personal especializado en desarrollo humano y social, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Holanda, Portugal, España y Suecia manifiestan contar con dichos recursos.

□ Eurostep es una coordinación de 21 organizaciones no-confe-sionales de Europa para el desarrollo.