

## ODS 5

### Las sinergias entre la promoción de los derechos de las mujeres y el fortalecimiento de la gobernanza mundial

POR CECILIA ALEMANY Y GITA SEN, MUJERES POR UN DESARROLLO ALTERNATIVO PARA UNA NUEVA ERA (DAWN)

¿Por qué los derechos de las mujeres son fundamentales para promover la gobernanza mundial? El Informe 2019 sobre los ODS del Secretario General de la ONU reconoce que «simplemente no hay manera que podamos alcanzar los 17 Objetivos de Desarrollo sin lograr la igualdad de género y empoderar a las mujeres y las niñas».<sup>1</sup> Sostenemos que para promover la igualdad de género y los derechos de las mujeres, tanto a nivel nacional como internacional, es esencial que en la gobernanza mundial se tome muy en serio la igualdad de género. De igual manera, la promoción de la igualdad de género, del empoderamiento de las mujeres y del respeto a sus derechos humanos resulta fundamental para reforzar la gobernanza mundial, en particular en lo referente a condonación de la deuda, comercio internacional, transferencia de tecnología y congruencia institucional.

#### La promoción de los derechos de las mujeres: el papel de la gobernanza mundial

Aunque con diferencias de forma, expresión e intensidad según el país o la región, la presencia generalizada de discriminación por género y vulneración de los derechos de mujeres y niñas convive, a escala nacional, con sistemas de gobierno que afrontan este reto de manera muy desigual. La falta de datos hace difícil medir el grado de extensión y eficacia de la participación de las mujeres en diferentes niveles de gobierno nacional. Una medida indirecta es la representación en los parlamentos nacionales, que oscila entre el 0 y el 61,3%, con una media mundial del 24,2%, según datos de enero de 2019.<sup>2</sup> Además de estereotipos sexistas y de prácticas patriarcalistas que socavan la capacidad de participación de las mujeres en procesos políticos, existen otros obstáculos que impiden a las mujeres en distintas regiones adentrarse en la política o en la representación

parlamentaria, como la escasez de electores y la escasez recursos financieros.<sup>3</sup>

A esto se suma un nivel variable de compromiso político, como queda reflejado en la legislación, las políticas y los entornos sociales de cada país. La mitad de la población mundial no puede quedar a merced de los caprichos de los sistemas nacionales de gobierno sin que haya una línea clara en los compromisos, mecanismos institucionales y financiación de la gobernanza mundial. Desde una perspectiva exclusivamente nacional resulta imposible abordar adecuadamente aspectos tan fundamentales para los derechos de las mujeres como el reconocimiento y la valoración de la prestación de cuidados no remunerada, o los derechos de los trabajadores con empleo informal, también en la producción y cadenas de valor mundiales, donde predominan las mujeres.

Entre los efectos transnacionales se cuentan, por nombrar algunos, la presencia de grandes cantidades

1 ONU (2019), pág. 3.

2 *Ibíd.*, pág. 10.

3 Baliaoune-Lutz (2016).

de migrantes, trabajadores indocumentados y refugiados que son mujeres; la lacra de la violencia, como las violaciones selectivas, secuestros y otras formas de violencia sexual en conflictos, y la responsabilidad del sustento y la supervivencia de la familia ante condiciones meteorológicas extremas, sequías, inundaciones y otras consecuencias del cambio climático de origen humano. Efectos de este tipo han de ser abordados a escala mundial con un reconocimiento pleno de la posición de las mujeres, de la opresión y la subordinación a las que les someten los sistemas patriarcales de antes y de ahora, y de todos sus derechos humanos: económicos, políticos, sociales, culturales, incluidos sus derechos sexuales y reproductivos. La tribuna mundial de los ODS puede contribuir de modo significativo a alentar cambios similares a nivel nacional, como también pueden hacerlo cambios reales en la gobernanza mundial que provoquen un posicionamiento institucional y den importancia al respeto, la protección, la promoción y cumplimiento de esos derechos.

Si no se producen avances considerables en el ODS 17 que tomen en serio esos aspectos transnacionales, los esfuerzos actuales para lograr el ODS 5 podrían verse en peligro. Es fundamental incorporar los derechos de las mujeres y la igualdad de género a los marcos, estructuras, normas y reglamentos institucionales mundiales, así como la participación efectiva de los grupos feministas y de defensa de los derechos de las mujeres en órganos internacionales que gestionan el desarrollo.

Sin duda hay una mayor visibilidad mundial gracias al movimiento #MeToo y a las declaraciones públicas realizadas por las instituciones de Bretton Woods y por gobiernos del hemisferio norte, como los de Suecia y Canadá, que incidían en la necesidad de reconocer y adoptar la igualdad de género. Sin embargo, continúan existiendo muchas formas de discriminación por causa de género que no reciben ni reconocimiento ni mención, a la vez que se ocultan muchos perjuicios a las mujeres, deficiencias en la gobernanza y posibilidades de cambio. La visibilidad y los discursos en favor de los derechos de las mujeres, incluidos los derechos sexuales y de salud reproductiva, llegaron con la movilización de las mujeres con ocasión de las conferencias de la ONU

en la década de 1990 y de los ODS; pero han generado también reacciones despiadadas y violentas por parte de redes confesionales y patriarcalistas que operan a escala mundial. En suma, la imagen de la gobernanza mundial en lo relativo a la igualdad de género y los derechos de las mujeres muestra claramente luces y sombras.

### **Fortalecimiento de la gobernanza mundial: la importancia de la igualdad de género y de los derechos de las mujeres**

Analistas, defensores y activistas del feminismo han manifestado que incorporar los derechos de las mujeres y la igualdad de género a la gobernanza mundial podría transformar radicalmente su contenido y sus instituciones. Esta alegación abarca múltiples facetas: el de la importancia de la prestación de cuidados no remunerada en el diseño de políticas macroeconómicas (presupuestarias, monetarias, fiscales y cambiarias); el papel de las mujeres como trabajadoras con empleo informal de cara a las políticas y las instituciones de empleo y protección social; las repercusiones que la responsabilidad de las mujeres en el sustento y la supervivencia de la familia tiene en áreas políticas que van desde el comercio, los consorcios público-privados (CPP) y la inversión en prevención por un lado, y en atenuación por otro, del cambio climático y de conflictos. Para lograr cambios sustanciales en el contenido de la gobernanza mundial es necesario que se den cambios en sus instituciones. Sin embargo, el poder, como ambas hemos comentado en otra ocasión, sigue siendo muy masculino<sup>4</sup> en todas partes y resulta complicado encontrar activistas de los derechos de las mujeres en instituciones financieras internacionales (IFI), en ámbitos macroeconómicos, comerciales, de economía digital, o en debates financieros en las principales instituciones o en las oficinas gubernamentales.

**Más mujeres sentadas a la mesa.** Algunas organizaciones internacionales están respondiendo al nuevo eco con que resuena la voz de las mujeres con más mujeres sentadas a la mesa, pues entienden que los paneles y organismos formados exclusivamente por hombres

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, IPS (2008).

transmiten un mensaje equivocado. Este avance, por sí mismo, no garantiza la incorporación eficaz de la igualdad de género o los derechos de las mujeres, pero sí impulsa la transformación de la cultura de los paneles y organismos exclusivamente masculinos, que ha existido durante demasiado tiempo en las instituciones internacionales y que persiste en muchos ámbitos (financiero, fiscal, en los consejos de administración de las IFI, en infraestructura, etc.). Otra reacción es el reconocimiento de que la igualdad de género no sucede *per se*, sino que requiere políticas y medidas afirmativas. Algunas organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, han incluido análisis de impacto sobre igualdad en las bases de referencia de proyectos y en supervisiones en curso. Sin embargo, estos progresos a nivel de proyecto pueden verse debilitados por retrocesos a nivel de políticas o a nivel macroeconómico. En términos de paridad, por ejemplo, el Secretario General de la ONU lanzó una Estrategia para Todo el Sistema sobre la Paridad de Género, que reconocía que «existe una relación inversa entre la importancia de un cargo en el sistema y la representación de las mujeres: cuanto mayor es el cargo, mayor es la brecha en la paridad de género».<sup>5</sup> La aplicación de esta estrategia también debería, en teoría, «fomentar la diversidad geográfica, en particular de los grupos insuficientemente representados».<sup>6</sup> Contar con una estrategia sobre la paridad de género de la ONU y con un Secretario General que se proclama feminista es algo positivo, pero el liderazgo general de la ONU sigue siendo predominantemente masculino. Solo un tercio de los puestos directivos están ocupados por mujeres, mientras que estas representan dos tercios de los puestos profesionales de menor nivel.<sup>7</sup>

5 ONU Mujeres (2017), pág. 2.

6 *Ibid.*, pág. 4. Está por ver qué resultados cosecha esta estrategia, ya que más allá de los méritos y de las cuotas de los países, hay casos en los que el peso de los fondos aportados por los países de las candidatas puede actuar como incentivo para influir en designaciones de alto nivel. En la práctica, esto puede complicar el acceso a puestos de responsabilidad para mujeres del hemisferio sur y, más aún, para aquellas procedentes de movimientos feministas, que no son necesariamente las candidatas preferidas por los Gobiernos de sus países.

7 *Ibid.*, pág. 10. De media, solo el 32% de los cargos de director y director adjunto son ocupados por mujeres y es significativa la presencia mayoritaria de mujeres en niveles subalternos: un 36% en los niveles profesionales más altos y un 61% en los más bajos.

Algunas organizaciones están promoviendo la participación de las mujeres o, incluso, la participación equitativa en órganos ejecutivos o consejos de dirección, como forma de influir en decisiones de gobierno y políticas de máximo nivel. Pero la reciente epifanía sobre igualdad de género en la dirección del FMI poco cambia el hecho de que la institución se sigue aferrado a políticas de austeridad y consorcios público-privados que incrementan el costo de los servicios sociales y reducen el acceso a infraestructuras y protección social públicas, perjudicando así a muchos de los más pobres de la población mundial, incluidas un gran número de mujeres. Por otro lado, cuando foros como el G20<sup>8</sup> o el Foro Económico Mundial responden a las peticiones actuales de inclusión, suelen invitar a las mujeres más privilegiadas, incluidas empresarias.

**La financiación de organizaciones de mujeres, igualdad de género y desarrollo.** Se están realizando esfuerzos para cuantificar la financiación dedicada a organizaciones de mujeres<sup>9</sup> y a igualdad de género proveniente los presupuestos nacionales (análisis y presupuestos que tienen en cuenta las cuestiones de género) y la cooperación para el desarrollo (a través del marcador de igualdad de género del CAD de la OCDE).<sup>10</sup> Está ganando terreno la elaboración de presupuestos con enfoque de género, y no necesariamente un aumento de partidas presupuestarias en igualdad de género, ya que, según el Secretario General, se aplican más presupuestos que tienen en cuenta estas cuestiones.<sup>11</sup> Más recientemente, hemos visto la elaboración y aplicación de las llamadas políticas extranjeras feministas, incluida la financiación de organizaciones de mujeres por parte de algunos Gobiernos, lo que podría generar cambios importantes tanto en políticas como en participación. Sin embargo, este tipo de medidas no ha cambiado el proceder de estos Gobiernos ni para pedir cuentas a sus

8 Véase artículo especial II.1 de este informe.

9 Bali Moune-Lutz (2016).

10 El CAD de la OCDE aplica un marcador de igualdad de género a los informes de los acreedores de la AOD que ofrece una base para entender el efecto de la AOD en la igualdad de género según los financiadores. Véase <http://www.oecd.org/dac/gender-development/dac-gender-equality-marker.htm>.

11 ONU (2019), pág. 2.

propias empresas por vulnerar derechos humanos y repercutir negativamente en el sustento de las mujeres en el Sur Global, ni para reforzar sistemáticamente los derechos de las mujeres en la gobernanza internacional.

Las organizaciones feministas y de los derechos de las mujeres no son necesariamente los socios preferidos por los proveedores de fondos, aun cuando etiqueten su financiación como aportaciones a la igualdad de género. Los financiadores y donantes tradicionales e, incluso, los organismos de la ONU en el terreno tienen una tendencia cada vez mayor a financiar organizaciones empresariales de mujeres y a asociarse con ellas. Las IFI y las grandes empresas financieras están promoviendo «herramientas financieras innovadoras», como los «bonos de género» lanzados por el Banco Mundial y por instituciones financieras privadas<sup>12</sup>, y es cada vez mayor el interés de la comunidad financiera hacia lo que se ha dado en llamar «inversión con enfoque de género».<sup>13</sup> Las aportaciones financieras directas de la AOD con marcador de igualdad de género tradicional abonadas en 2017 a gobiernos y sociedad civil en países en desarrollo supusieron solo un 12% del total de la AOD con marcador de igualdad de género.<sup>14</sup> Adicionalmente, muchos proveedores de financiación promueven una

visión cortoplacista de los ciclos de desarrollo, con proyectos de uno o dos años que destinan recursos a lo que ellos quieren o necesitan. Este enfoque ha debilitado a grupos feministas, y de defensa de los derechos de las mujeres. La independencia y la capacidad de incidencia política y movilización de estos grupos sufren graves repercusiones en muchos países con Gobiernos represivos que atacan los derechos humanos en general y los de las mujeres en particular.

En resumen, muchas de las «herramientas financieras innovadoras» son una respuesta simplista a la igualdad de género, en cuanto que inversiones inteligentes que distraen la atención sobre cómo las mujeres, sobre todo las más pobres, se ven perjudicadas por políticas macroeconómicas, normas de comercio internacional, regímenes fiscales, cadenas de valor mundiales con las mujeres en el nivel más bajo, desequilibrios en la gobernanza mundial, la erosión del multilateralismo y el escaso margen de competencia de que disponen los países en desarrollo para elaborar sus políticas.

### La promoción de la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres

La promoción de la igualdad de género y de los derechos de las mujeres en términos formales y materiales sigue siendo un gran desafío, al igual que el respaldo de la garantizar la congruencia política en todos los ámbitos del desarrollo y reforzar el refuerzo de la participación en la gobernanza mundial de los grupos feministas y de defensa de los derechos de las mujeres.

La realización de **análisis sobre igualdad de género y derechos de las mujeres** en proyectos de desarrollo, en la elaboración de políticas y en las recomendaciones de instituciones internacionales en general puede contribuir a una gobernanza más inclusiva. Con la aprobación en consejo de un posicionamiento político, el FMI y el Grupo del Banco Mundial deberían reconocer la obligación de no perjudicar la igualdad de género, sino, al contrario, de promocionarla mediante su papel en la elaboración o definición de políticas en países en desarrollo.<sup>15</sup>

12 El Banco Mundial tiene varios bonos con la etiqueta de desarrollo sostenible y el 8 de marzo de 2019 lanzó bonos para sensibilizar sobre la importancia de invertir en el empoderamiento de las mujeres de zonas rurales. La oferta se realizará de forma exclusiva mediante folletos con información detallada disponibles a través de HSBC, ya que se trata de una iniciativa financiera público-privada. Estos bonos sitúan la emisión total del Banco Mundial en bonos que fomentan la sensibilización sobre la igualdad de género en 840 millones de dólares americanos. Además, ha emitido bonos por valor de 2.000 millones de dólares americanos para destacar los esfuerzos que contribuyen a mejorar la salud de mujeres y niños. Véase <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/03/08/world-bank-bond-highlights-importance-of-investing-in-women-through-agriculture> y [www.worldbank.org/debtsecurities](http://www.worldbank.org/debtsecurities).

13 Véase <https://digital-iadb.lpages.co/bid-invest-genero-y-finanzas/>.

14 Sistema de Notificación por parte de los Países Acreedores de la OCDE, total de proyectos de ayuda destinados a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres, desembolso bruto de todos los donantes de la CAD en 2017 para países en desarrollo frente a las partidas para proyectos de ayuda destinados al mismo fin procedentes de Gobiernos y de la sociedad civil.

15 Bretton Woods Project (2019).

Hay muchas formas de fomentar la **congruencia política**, por ejemplo, garantizando que los representantes de empresas transnacionales y países en organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, el FMI o la OMC, tomen decisiones y negocien cláusulas que no sean perjudiciales, y que respeten y protejan los derechos humanos, así como las obligaciones y normas internacionales. Ejemplo de ello serían: garantizar condiciones de trabajo propicias,<sup>16</sup> y protección social para mujeres, madres y niños<sup>17</sup> respetar a nivel nacional los compromisos con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), entre otros derechos y objetivos para el desarrollo acordados a escala internacional.

Es importante recordar que, en el caso de los grupos feministas y de derechos de las mujeres, no hay empoderamiento sin derechos.<sup>18</sup> Para que nadie se quede atrás, todos los actores implicados en el desarrollo tienen que *reforzar los derechos humanos, incluidos los de las mujeres, en las políticas vigentes y en la financiación de iniciativas, así como la aplicación de todos los ODS* tanto nacional como internacionalmente. De esta forma se garantiza que todos los esfuerzos tengan en consideración los principios y normas en materia de derechos humanos, y que contribuyan a la aplicación de acuerdos internacionales, como el CEDAW y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.<sup>19</sup>

**Para reforzar los derechos de las mujeres en la financiación de la igualdad de género**, sea financiación tradicional o innovadora, los Gobiernos deberían asegurar, más allá de los esfuerzos regionales o bilaterales, una financiación completa del sistema de órganos creados en virtud de los tratados y la celebración de sus sesiones, así como la incorporación de la voz de las organizaciones de mujeres y otras recomendaciones, como se ha venido haciendo hasta ahora. En particular, resulta fundamental asegurar la financiación necesaria para habilitar el Comité de la CEDAW que, junto con otros órganos de tratados, parece estar

en peligro por la falta de fondos, lo que impediría que cumpliera su mandato en el marco del Protocolo Facultativo, que posibilita a cualquier persona la presentación a nivel individual de denuncias individuales por vulneración de los derechos de las mujeres. Además, a nivel multilateral, la exigua financiación destinada a entidades del sistema ONU, incluida ONU Mujeres, representa una señal de debilidad en la voluntad política a la hora de apoyar instituciones multilaterales comprometidas que conducen al empoderamiento de las mujeres y a la igualdad de género. Esta deficiente financiación también menoscaba la capacidad del sistema de la ONU para financiar y colaborar con grupos feministas y defensores de los derechos de las mujeres en el Sur Global, y aumenta la presión para que se alíe con el sector privado.

**Potenciar la participación y las voces en favor de los derechos de las mujeres** en la gobernanza mundial pasa por asegurar la participación directa de organizaciones feministas y de defensa de los derechos de las mujeres en foros y órganos de gobernanza mundial, y no mediante mujeres filántropas y mujeres emprendedoras. El movimiento debe tener voz propia, especialmente en el Sur Global, y debe actuar por y para sí mismo. Un criterio importante pasaría por asegurar que esto se tuviera en cuenta en cualquier espacio de nueva creación.

16 ICESCR (1966), art. 7; CEDAW (1979), art. 11.

17 ICESCR (1966), art. 10.

18 Sen/Mukherjee (2014).

19 Véase ONU Mujeres (2018).

## Bibliografía

- Baliamoune-Lutz, Mina (2016):** The Effectiveness of Foreign Aid to Women's Equality Organisations in the MENA. En: *Journal of International Development* Vol. 28, Núm 3, págs. 320-341.  
<https://doi.org/10.1002/jid.3214>
- Bretton Woods Project (2019):** Gender-Just Macroeconomics. Engaging the IMF and the WB. Londres.  
[www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2016/10/Gender-Just-Macroeconomics-final-1.pdf](http://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2016/10/Gender-Just-Macroeconomics-final-1.pdf)
- CEDAW (1979):** Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Nueva York.  
<https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>
- ICESCR (1966):** Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Nueva York.  
[https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf)
- IPS (2008):** Q&A: Political power is still very masculine, Interview with Cecilia Alemany, Association for Women's Rights in Development. 31 de julio de 2008.  
[www.ipsnews.net/2008/07/qa-quotpolitical-power-is-still-very-masculinequot/](http://www.ipsnews.net/2008/07/qa-quotpolitical-power-is-still-very-masculinequot/)
- OCDE (2019):** Measuring Distance to the SDG Targets 2019. An Assessment of Where OECD Countries Stand. París.  
<https://doi.org/10.1787/a8caf3fa-en>
- Sen, Gita/Mukherjee, Avanti (2014):** No Empowerment without Rights, No Rights without Politics: Gender-Equality, MDGs and the Post-2015 Development Agenda. En: *Journal of Human Development and Capabilities* Vol. 15 (2-3), págs. 188-202.  
<https://doi.org/10.1080/19452829.2014.884057>
- ONU (2019):** Special Edition: Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General. Nueva York (E/2019/xxxx, Advance Unedited Version).  
[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/22700E\\_2019\\_XXXX\\_Report\\_of\\_the\\_SG\\_on\\_the\\_progress\\_towards\\_the\\_SDGs\\_Special\\_Edition.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/22700E_2019_XXXX_Report_of_the_SG_on_the_progress_towards_the_SDGs_Special_Edition.pdf)
- ONU Mujeres (2018):** Turning promises into action, gender equality in the 2030 agenda for sustainable development. Nueva York.  
[www.unwomen.org/sdg-report](http://www.unwomen.org/sdg-report)
- ONU Mujeres (2017):** System-wide Strategy on Gender Parity. Nueva York.  
[www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/system-wide-strategy-on-gender-parity-unwomen-implementation-plan-en.pdf?la=en&vs=5654](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/system-wide-strategy-on-gender-parity-unwomen-implementation-plan-en.pdf?la=en&vs=5654)

**Cecilia Alemany es miembro del Comité Ejecutivo de Mujeres por un desarrollo alternativo para una nueva era (DAWN) y forma parte de la iniciativa común sobre justicia digital de DAWN y IT for Change.**

**Gita Sen es la Coordinadora General de DAWN.**