

Rumbo a la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo: viejas tensiones y nuevos desafíos emergen en sesión de negociación

Nicole Bidegain Ponte¹

Mujeres por un Desarrollo Alternativo para una Nueva era (DAWN)

INTRODUCCIÓN	2
1. UN POCO DE HISTORIA PARA COMPRENDER LOS DEBATES PRESENTES	2
2. LOS PUNTOS DE CONFLICTO: ¿VIEJOS DEBATES, NUEVAS ESTRATEGIAS?	5
2.1 LA FORMA INFLUYE EL CONTENIDO	5
2.2 EL ÉNFASIS EN LOS FLUJOS DE FINANCIAMIENTO PRIVADO DILUYE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS ESTADOS	6
2.3 EL ÉNFASIS EN LO NACIONAL DEBILITA EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DE LAS RESPONSABILIDADES COMUNES PERO DIFERENCIADAS	9
2.4 EL ÉNFASIS EN LAS ALIANZAS ENTRE PARTES INTERESADAS EROSIONA LA ALIANZA ENTRE PAÍSES DESARROLLADOS Y EN DESARROLLO BAJO EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL	12
2.5 EL ÉNFASIS EN LA NECESIDAD DE SINERGIAS ENTRE EL PROCESO DE FpD Y LA AGENDA DE DESARROLLO DESPUÉS DE 2015 PUEDE CONDUCIR A DISMINUIR Y DEBILITAR LOS COMPROMISOS EN AMBOS FRENTES	13
3. PRÓXIMOS PASOS	14

¹ Quisiera agradecer a mi colega de DAWN Corina Rodríguez Enríquez por sus valiosos comentarios.

Introducción

Del 28 al 30 de enero de 2015 integrantes de DAWN estuvimos presentes en la primera sesión de redacción del documento de la Tercera Conferencia de Financiación para el Desarrollo (FpD3) en Naciones Unidas. La importancia de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres fue mencionada en reiteradas ocasiones por varios gobiernos así como por diferentes integrantes de las organizaciones de la sociedad civil. La participación directa en la sesión nos permitió identificar nuevos y viejos puntos de conflicto entre distintos bloques de países así como evaluar el nivel de ambición del proceso en un año que se caracteriza por la confluencia de negociaciones intergubernamentales en múltiples frentes.

Este artículo pretende repasar los principales elementos del proceso de FpD a fin de contextualizar los debates presentes, identificar los principales puntos de conflicto entre los distintos bloques de países y presentar algunas de las recomendaciones que desde DAWN hemos venido impulsando con el objetivo de orientar la gobernanza económica global y los patrones de desarrollo hacia la justicia económica, ecológica y de género.

1. Un poco de historia para comprender los debates presentes

Tras la crisis financiera y económica asiática de 1997 y el lanzamiento de la Ronda de Doha en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el 2001, los países en desarrollo impulsaron en el marco de las Naciones Unidas la realización de la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo en Monterrey, México. El objetivo era discutir en un espacio multilateral cómo superar las inequidades sistémicas y cómo financiar la plena implementación de los acuerdos resultantes de las Conferencias de Naciones Unidas de los noventa y los objetivos enunciados en la Declaración del Milenio.

En 2002, los gobiernos aprobaron el [“Consenso de Monterrey”](#) donde se establecen medidas para aumentar la movilización de recursos financieros nacionales, incrementar la cantidad y calidad de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), resolver los problemas de la deuda externa y orientar el comercio internacional como promotor del desarrollo, entre otros objetivos. En este marco, los gobiernos reconocieron que en una economía mundial cada vez más interdependiente es indispensable adoptar un enfoque integral con respecto a los problemas nacionales, internacionales y sistémicos de la financiación para el desarrollo así poder avanzar hacia un desarrollo sostenible que promueva la igualdad entre hombres y mujeres y tenga una dimensión humana en todas partes del mundo (párrafo 8). Para ello, los gobiernos acordaron fomentar la coherencia de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo al desarrollo y que al mismo tiempo “se integre la

perspectiva de género en las políticas de desarrollo en todos los niveles y todos los sectores” (párrafo 64). En este sentido, una nueva alianza entre los países desarrollados y los países en desarrollo y una reforma sistémica de la gobernanza económica global eran la clave para que los compromisos pasaran del papel a la práctica.

En 2008, los gobiernos se reunieron en Doha para examinar la implementación de las áreas del Consenso de Monterrey y avanzar en nuevos compromisos en un contexto de crisis múltiple. El [documento resultante de Doha](#) reconoce que se han logrado avances en algunas esferas pero la desigualdad ha aumentado y los problemas globales interrelacionados como el aumento de la inseguridad alimentaria, la volatilidad de los precios de la energía y los productos básicos, el cambio climático, la crisis financiera global, así como la falta de resultados en las negociaciones comerciales multilaterales y la pérdida de confianza en el sistema económico internacional son obstáculos que no han sido superados (párrafo 3).

Además de reafirmar la aplicación plena, eficaz y oportuna del Consenso de Monterrey, los gobiernos reiteraron la necesidad de incorporar las cuestiones de género en la elaboración y la ejecución de las políticas de desarrollo como las políticas de financiación para el desarrollo y contar con recursos para esos fines. A su vez, los gobiernos dieron un pequeño paso al declarar: “reafirmamos nuestro compromiso de eliminar la discriminación basada en el género en todas sus formas, incluso en los mercados laborales y financieros”, así como “llevar a cabo una gestión pública en la que se tengan en cuenta las cuestiones de género, gestión que incluirá, como un ejemplo entre otros, la elaboración de presupuestos con una perspectiva de género” (párrafo 19). El principal resultado de Doha, a pesar de la resistencia de algunos países desarrollados, fue convenir la realización de la conferencia al más alto nivel sobre la Crisis Financiera y Económica Global y sus impactos en el Desarrollo en el seno de Naciones Unidas.

En junio de 2009, los gobiernos se volvieron a reunir y aprobaron [el documento de la Conferencia sobre la Crisis Financiera y Económica Mundial y sus efectos en el Desarrollo](#). El mismo reconoce que los países en desarrollo no causaron la crisis económica y financiera mundial, pero de todas formas se ven afectados gravemente por ella (párrafo 3) y que las principales causas de la crisis están vinculadas a desequilibrios sistémicos que contribuyeron al funcionamiento inadecuado de la economía mundial (párrafo 9).

Los gobiernos acordaron que Naciones Unidas, dada su composición y legitimidad universales está bien posicionada para participar en procesos de reforma encaminados a mejorar y fortalecer el eficaz funcionamiento de la arquitectura y el sistema financiero internacional (párrafo 2). Asimismo, los gobiernos establecieron que “nuestra respuesta [a la crisis] debe centrarse en la creación de empleo, el aumento de la prosperidad, el mejoramiento del acceso a la salud y a la educación, la corrección de los desequilibrios, la formulación y utilización de vías de desarrollo sostenibles desde los puntos de vista ecológico y social y la adopción de una clara perspectiva de género. Nuestra respuesta también debe reforzar las bases de una globalización justa, inclusiva y sostenible, apoyada en un multilateralismo renovado. Confiamos en que saldremos de esta crisis más fuertes, más vigorosos y más unidos” (párrafo 10). Nuevamente, la

alianza de cooperación internacional entre países desarrollados y en desarrollo y el papel de las Naciones Unidas como el espacio multilateral privilegiado para impulsar las reformas necesarias fueron reafirmados.

Aunque los gobiernos decidieron en Doha (2008) y en la Conferencia sobre la Crisis (2009) llevar adelante un proceso intergubernamental fortalecido de seguimiento de los acuerdos, poco se ha avanzado en jerarquizar los mecanismos de monitoreo de la agenda de FpD. Las resistencias de los países desarrollados a debatir en el marco de Naciones Unidas la arquitectura financiera y económica internacional sigue siendo un gran obstáculo para la implementación de la agenda.

Luego de intensas negociaciones se acordó realizar la Tercera Conferencia de Financiación para el Desarrollo del 13 al 16 de julio de 2015, unos meses antes de la adopción de la Agenda de Desarrollo Después de 2015. Esta propuesta fue impulsada por los países en desarrollo agrupados en el G77 más China, en el entendido de que no es posible establecer nuevas agendas de desarrollo sin analizar los obstáculos sistémicos a la falta de implementación de los acuerdos ya existentes.

Según la resolución sobre las modalidades de la conferencia FpD3, la misma deberá evaluar los avances realizados en la aplicación del Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha, revitalizar y fortalecer el proceso de seguimiento de la financiación para el desarrollo, señalar los obstáculos y las limitaciones con que tropieza la consecución de las metas y los objetivos allí convenidos, así como las medidas e iniciativas necesarias para superar esas limitaciones, y deberá ocuparse de los problemas nuevos y emergentes, teniendo en cuenta las sinergias entre los objetivos de la financiación en las tres dimensiones del desarrollo sostenible, así como la necesidades de prestar apoyo a la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 (párrafo 7, [resolución A/RES/68/279](#)). El proceso preparatorio hacia FpD3 incluye la realización de sesiones de discusión informales, reuniones intergubernamentales regionales, diálogos con la sociedad civil y el sector privado así como tres sesiones de discusión y negociación del documento resultante de la conferencia de Adís Abeba².

DAWN ha participado activamente en el proceso de Financiación para el Desarrollo desde sus inicios y actualmente está contribuyendo a la FpD3 a través de la redacción de posicionamientos comunes con el [Grupo de Trabajo de Mujeres sobre Financiación para el Desarrollo](#) y el [Grupo Internacional de Organizaciones de la Sociedad Civil siguiendo el proceso de FpD](#), que han sido compartidos con los-as delegados-as de los gobiernos en Naciones Unidas. Asimismo DAWN estuvo presente en la primera sesión de redacción de FpD compartiendo las principales recomendaciones con los gobiernos, organizaciones aliadas de la sociedad civil y contribuyendo al debate a través de intervenciones públicas en diferentes sesiones³.

² Por información detallada del calendario de actividades visitar <http://www.un.org/esa/ffd/overview/third-conference-ffd.html>

³ Presentación realizada por Verónica Serafini Geoghegan (DAWN) en la sesión sobre Financiación Privada Doméstica e Internacional: <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/01/1ds-dipf-statement-DAWN-jan2015.pdf> y presentación realizada por Nicole Bidegain Ponte (DAWN) en la sesión sobre sinergias con el proceso después de 2015 y otras cuestiones:

2. Los puntos de conflicto: ¿viejos debates, nuevas estrategias?

Como en previas reuniones de FpD y también en el proceso de elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el gran nudo del debate refiere a quiénes y cómo se asumen los costos de la transición hacia un desarrollo más sostenible y equitativo y cuáles son las reformas en la arquitectura económica y financiera internacional que permiten o permitirían un cambio en esa dirección.

El Consenso de Monterrey, la Declaración de Doha y el Documento final de la Conferencia sobre la Crisis Financiera y Económica Mundial establecen medidas que los países desarrollados deben implementar para remover los obstáculos estructurales al desarrollo, sin embargo, en la primera sesión de FpD hubo pocas referencias a estas medidas. Por el contrario, nuevas estrategias y argumentaciones son evocadas para eludir estas responsabilidades. Más adelante se señalan algunos ejemplos de acuerdo a las discusiones en la sesión.

A este nudo, se le suma un desafío tanto para los países del norte como los del sur y refiere a qué se entiende por desarrollo y qué lugar ocupan la igualdad de género y los derechos de las mujeres en el análisis de las problemáticas así como en las medidas necesarias para superar los desequilibrios sistémicos y movilizar recursos.

En este sentido, los documentos de Monterrey, Doha y Conferencia sobre la Crisis hacen referencia a incorporar la perspectiva de género en las políticas de desarrollo, pero poco se ha avanzado en poner en práctica políticas de desarrollo que aborden las raíces de la desigualdad de poder basadas en el género y su intersección con otras categorías como la raza-etnia, el nivel socioeconómico, la edad, los territorios, la orientación sexual e identidad de género. En la primera sesión de FpD, gobiernos de diferentes regiones del mundo han mencionado la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como nunca antes en este proceso. Una declaración sobre la igualdad de género en el proceso de Financiación para el Desarrollo fue presentada en nombre de veinte países, principalmente países desarrollados. El desafío a veinte años de la aprobación de [la Declaración y la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer](#) ya no parece ser la visibilización de las mujeres y la igualdad de género en los debates sobre desarrollo sino evitar el enfoque instrumental y abordar los obstáculos estructurales que limitan el espacio de políticas para orientar las estrategias de desarrollo hacia la igualdad de género y el respeto de los derechos de las mujeres y niñas. A continuación también se indican ejemplos en este sentido.

2.1 La forma influye el contenido

Los co-facilitadores del proceso de FpD3: el Embajador George Talbot de Guyana y el Embajador Geir Pedersen de Noruega se refirieron a la necesidad de una agenda “transformadora” para financiar el desarrollo sostenible. Una semana antes de la sesión los co-facilitadores circularon el [Elements paper](#) como insumo para la primera sesión

<http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/01/1ds-synergies-statement-DAWN-Jan2015.pdf>

de redacción.

El documento puesto a consideración cuenta con un preámbulo; siete ejes: i) financiamiento público doméstico, ii) financiamiento privado doméstico e internacional, iii) financiamiento público internacional, iv) comercio, v) tecnología, innovación y creación de capacidades, vi) deuda soberana, vii) temas sistémicos y una sección sobre monitoreo, datos y seguimiento; asimismo incluye una lista de propuestas en el anexo.

Llamó la atención que no se haya respetado la estructura del Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha. En este sentido, el capítulo de deuda externa fue reducido a deuda soberana y se establece un capítulo específico para el financiamiento privado combinando el financiamiento doméstico e internacional.

Si la Conferencia de Financiación para el Desarrollo debe evaluar los avances realizados en la aplicación del Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha y señalar los obstáculos, así como las medidas necesarias para superar esas limitaciones ¿cómo es posible cumplir esta tarea si el documento base incluye solo algunos aspectos a ser monitoreados y los jerarquiza de otra forma? DAWN y otras organizaciones aliadas abogamos en la sesión para que el documento resultante de FpD3 se base en la estructura del Consenso de Monterrey ya que es la única forma de poder monitorear de forma integral los avances así como incorporar de forma coherente y balanceada otros elementos dentro del capítulo de nuevos desafíos y temas emergentes.

El Grupo G77 más China afirmaron que el borrador cero de Adís Abeba debe retomar la estructura del Consenso de Monterrey y aclarar las sinergias con otros procesos como Post 2015 pero también respetar las particularidades de cada agenda. Sin embargo, los países desarrollados quisieron promover el *Elements Paper* como base para la negociación y enfocaron sus intervenciones -como se detallará a continuación- en la relevancia de las fuentes privadas de financiamiento (en contraposición a las públicas y las responsabilidades de cooperación internacional) y la acción a nivel nacional (en contraposición a las reformas globales y sistémicas). También apoyaron la inclusión en el documento de una sección sobre monitoreo, datos y seguimiento, que se alinea con su propuesta de reducir la agenda de FpD a los medios de implementación de la Agenda de Desarrollo Después del 2015 y promover un mecanismo conjunto de monitoreo.

2.2 El énfasis en los flujos de financiamiento privado diluye las responsabilidades de los estados

La Unión Europea (UE), Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Suiza, entre otros países desarrollados, enfatizaron la promoción del sector privado en el proceso de FpD. Argumentaciones similares fueron presentadas en las negociaciones de los ODS el año pasado y en las actuales negociaciones de la Agenda Después de 2015. La UE afirmó que el sector privado “es el principal creador de empleo y promotor del desarrollo sostenible a largo plazo”⁴. En la declaración conjunta de países sobre igualdad de género se afirma que “el sector privado es un socio importante en la promoción de la

⁴ Ver reporte <http://www.iisd.ca/vol23/enb2307e.html>

igualdad de género y la agenda de empoderamiento económico de las mujeres: en primer lugar ya que como empleadores impulsan las políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar, la igualdad de oportunidades y remuneración y en segundo lugar como inversores en las mujeres, poniendo sus dólares filantrópicos en las iniciativas y las causas que apoyan la participación y el empoderamiento de las mujeres en la economía y la sociedad”⁵. Asimismo se remarca el rol de los estados en crear un ambiente favorable para los negocios⁶. En este marco, la inversión extranjera directa y las alianzas público-privadas (APP) son promovidas como principales mecanismos de financiación.

Sin embargo, los vínculos entre la incorporación del sector privado, el empleo, la equidad de género y la sostenibilidad no son automáticos y es necesario apelar a datos que sustenten esos supuestos. Desde la academia pero también desde organismos gubernamentales existe vasta evidencia que matiza esos vínculos⁷. Por ejemplo, según un estudio de la CEPAL sobre la Inversión Extranjera Directa en América Latina en el período comprendido entre 2003 y 2013, la inversión *greenfield*⁸ representa 60% del total de la IED. Se estima que estas inversiones originaron solo alrededor del 5% de la creación neta de empleos en la región durante ese período. Según el estudio, “por cada millón de dólares invertidos se crea solamente un puesto de trabajo en el caso de las actividades extractivas y dos puestos en el caso de las manufacturas intensivas en recursos naturales. Estos sectores concentraron el 47% de los montos de los proyectos de inversión anunciados a lo largo de los diez años estudiados” (CEPAL 2014, 142). A su vez, “no se encontró evidencia que demuestre efectos sobre dimensiones de la calidad del empleo, como mayor estabilidad o una mayor participación de mujeres en las plantillas de personal” (CEPAL 2014, 143).

El G77 más China destacaron en varias oportunidades que la financiación privada está orientada por el ánimo de lucro y no puede ser sustituto del financiamiento público⁹. En la sesión del 29 de enero, el G77 afirmó: “debemos evitar poner toda la carga sobre el sector privado, ya que su preocupación principal no se refiere principalmente a la erradicación de la pobreza, la buena gobernanza, los derechos humanos, el medio

⁵ Declaración conjunta de Albania, Austria, Bulgaria, Cabo Verde, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Israel, Japón, Liechtenstein, Países Bajos, Noruega, Papua New Guinea, Rumania, Suecia, Suiza, Tailandia, Reino Unido e Islandia realizada el 30 de enero de 2015: <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/01/1ds-gender-Statement-Iceland-Jan2015.pdf>

⁶ Ver reporte <http://www.iisd.ca/vol23/enb2307e.html>

⁷ Ver por ejemplo: Williams, Mariama (2003), Gender Mainstreaming in the Multilateral Trading System: A handbook for policy-makers and other stakeholders. Commonwealth Secretariat, New Gender Mainstreaming Series on Development Issues,; Salvador, Soledad (2005), “El impacto de las multinacionales sobre las mujeres en América Latina”. Serie Documentos de Trabajo, no.113, CIEDUR, Montevideo; Azar, Paola; Alma Espino y Soledad Salvador (2009), Los vínculos entre comercio, género y equidad. Un análisis para seis países de América Latina. Capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio (LA-IGTN), entre otros.

⁸ La inversión *greenfield* se refiere a inversiones totalmente nuevas, como lo son la creación de nuevas plantas. Es importante destacar que dentro del concepto de IED también contabilizan las privatizaciones de las empresas públicas y las fusiones y adquisiciones de firmas de capitales nacionales que solo constituyen un cambio de propiedad de los activos.

⁹ Intervención del G77+ China, 28 de enero de 2015: <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/01/1ds-gd-statement-G77-Jan2015.pdf>

ambiente”¹⁰. Para el caso de la IED, el grupo enfatizó la importancia de enfocarse en la calidad de la IED y su capacidad de transferencia de tecnología, conocimientos y establecer encadenamientos productivos. Sin este y otro tipo de requerimientos, parece problemático afirmar que estos flujos privados pueden contribuir a un desarrollo justo y sustentable.

La priorización del involucramiento del sector privado en proveer servicios e infraestructura puede conllevar impactos negativos. Como ya ha sido ampliamente documentado, el carácter lucrativo del sector privado puede amenazar la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios sociales y de infraestructura, incrementando las desigualdades, así como las brechas territoriales y de género. Esto puede suceder debido a que prestar servicios en las zonas remotas, rurales o asentamientos informales no es “rentable”, en segundo lugar, porque las mujeres están sobrerrepresentadas en los hogares de bajos ingresos y son mayormente afectadas por el aumento de las tarifas, y en tercer lugar, porque las mujeres absorben el costo de los ajustes aumentando la carga de trabajo de cuidado no remunerado. La sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados también afecta su capacidad de participar en las actividades económicas, educativas, sociales o políticas.

En relación a las APP, varias organizaciones de la sociedad civil advirtieron sobre los riesgos de esta modalidad de financiamiento. El informe de la OCDE (2014) que recoge lecciones aprendidas sobre la implementación de las APP en Europa fue citado en varias oportunidades. El mismo afirma que la participación privada en infraestructura puede ser compleja, lenta y sujeta a renegociación y reestructuración frecuente, perjudicando a la parte pública de las asociaciones. Si ciertas modalidades han fracasado enormemente en países de la OCDE, sería necesario un análisis cuidadoso para determinar si estas podrían tener éxito en los países menos desarrollados, donde la recuperación de los costos es más difícil¹¹. Desde DAWN se enfatizó en la sesión que la evidencia empírica existente acerca de los efectos positivos de las APP es mínima y puntual en algunas variables¹². Por lo tanto, no es posible promover las APP como el mecanismo privilegiado para el financiamiento del desarrollo y especialmente para la provisión de servicios de salud y educación.

Por último, países desarrollados así como en desarrollo han enfatizado sobre la importancia de invertir en las mujeres. Suecia incluso hizo referencia al enfoque promovido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional sobre la igualdad de género como “*Smart economics*” (economía inteligente)¹³. Australia, Alemania, pero

¹⁰ Intervención del G77+ China, 29 de enero de 2015: <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/01/1ds-dipf-statement-G77-Jan2015.pdf>

¹¹ Official Support for Private Sector Participation in Developing Country Infrastructure, Advisory Group on Investment and Development, 28 May 2014, DCD/WKP (2014)2 Disponible en: <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/WKP%282014%292&docLanguage=En>

¹² Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2014). Official support for private investment in developing country infrastructure. Independent Evaluation Group of the World Bank (IEG-WB) (2012). World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries, FY02-1202-12. Hildyard, Nicholas (2014). Public-Private Partnerships, Financial Extraction and the Growing Wealth Gap: Exploring the connections. The Corner House.

¹³ Ver publicaciones del Banco Mundial: Gender Equality as Smart Economics: A World Bank Group Gender Action Plan (Fiscal years 2007-10), World Development Report 2012: Gender Equality and

también Rwanda, han mencionado la importancia de la inclusión financiera de las mujeres.

El enfoque de *Smart economics* contradice en gran medida el enfoque de derechos económicos de las mujeres ya que reduce la agenda de los derechos al empoderamiento económico, promocionando acceso a mercados específicos como el de los servicios financieros, la tecnología, entre otros. En la sesión advertimos que la evidencia empírica indica que el acceso al crédito tiene efectos contradictorios en las mujeres ya que en muchos programas se han encontrado resultados negativos, como un excesivo endeudamiento y empeoramiento de sus condiciones de pobreza, especialmente si no van acompañados de educación financiera y acceso a otros recursos productivos desde una perspectiva de derechos que fomente la autonomía de las mujeres. A su vez, no es posible hablar de inclusión financiera de las mujeres sin abordar a la par, la regulación del sector financiero y la necesidad de orientarlo hacia inversiones éticas, en actividades productivas y sustentables que fomenten el desarrollo a largo plazo. Tampoco es posible promover la inclusión financiera de las mujeres como estrategia de empoderamiento económico sin ocuparse de los desafíos estructurales de los mercados laborales en términos de segregación ocupacional, las brechas laborales por género, la calidad del empleo y la organización social (y desigual) de los cuidados.

2.3 El énfasis en lo nacional debilita el principio de cooperación internacional y de las responsabilidades comunes pero diferenciadas¹⁴

La resistencia a mencionar las medidas comprometidas por los países desarrollados y que deben asumir a nivel internacional en términos de cumplir con el 0,7% del PBI para la AOD, movilizar fondos adicionales para abordar el cambio climático, avanzar en transferencia de tecnología en condiciones acordadas mutuamente, reducir los subsidios agrícolas, flexibilizar las reglas de propiedad intelectual, democratizar la gobernanza económica en materia financiera, de deuda, comercio, inversiones, tributación, tiene como contracara el énfasis puesto en la movilización doméstica de recursos. Esta resistencia es clara cuando la UE afirma que el *Elements Paper* da mayor prominencia a la acción internacional y minimiza el principio de apropiación nacional y la responsabilidad primaria de cada país en relación a su propio desarrollo¹⁵. Puede identificarse esta postura en las intervenciones hechas por Estados Unidos, Australia, Japón, entre otros.

En relación a la movilización nacional de recursos públicos, el *Elements Paper* menciona la necesidad de ampliar la base tributaria incluyendo la formalización del sector informal. Algunos países como Eslovaquia también apoyaron esta propuesta

Development y publicación del Fondo Monetario Internacional Staff Discussion Note Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains from Gender Equity, September, 2013, entre otros.

¹⁴ El principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas fue acordado en la Conferencia de Rio 1992 (Principio 7 de la Declaración) y el mismo puede aplicarse a las negociaciones sobre financiamiento. Como se explicita claramente en el documento conjunto de la sociedad civil, este principio captura la dualidad de universalidad y diferenciación, lo que implica que la agenda FpD debe construirse alrededor de la universalidad de los temas y la diferenciación en la acción. Ver Respuesta conjunta sociedad civil, página 3: <https://csoforffd.files.wordpress.com/2015/01/cso-response-to-ffd-elements-paper-28-jan-2015.pdf>

¹⁵ Intervención UE, 28 de enero de 2015: <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/01/1ds-gd-Statement-EU-Jan2015.pdf>

afirmando que hay que ampliar significativamente la base imponible con el objetivo de que los gobiernos puedan pagar los servicios sociales y la infraestructura básica.

Sin embargo, desde una perspectiva de equidad y derechos humanos, se debe ampliar la base impositiva de forma progresiva. Esto implicaría reformar las estructuras tributarias dándole mayor peso a la tributación directa progresiva, evitando sesgos de género. A su vez, se deben revisar los tributos indirectos con el objetivo de aminorar su sesgo regresivo y revertir su mayor peso relativo en los sectores de menor capacidad contributiva.

En este sentido, es un gran avance que en la declaración de los veinte países sobre igualdad de género se reconozca que la política fiscal no es neutral al género y puede contener sesgos discriminatorios contra las mujeres. Los veinte gobiernos suscriben que las implicancias distributivas y los impactos de género de las políticas tributarias deben ser analizadas para descartar efectos negativos en grupos específicos, por ejemplo en mujeres pobres. En línea con las recomendaciones [del Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre política fiscal](#), los gobiernos afirmaron que las políticas fiscales deben promover una distribución más equitativa del trabajo de cuidado no remunerado y proporcionar incentivos claros para la participación de las mujeres en la fuerza laboral.

Los gobiernos también manifestaron que las cuestiones de género tienen que ser incluidas en las políticas presupuestarias y de gasto, se refirieron a la necesidad de publicar los desgloses presupuestarios de acuerdo al gasto asignado a la lucha contra las desigualdades de género y tener mecanismos apropiados e inclusivos para la participación de las mujeres.

Esta última propuesta también fue promovida por Alemania cuando en su intervención en capacidad nacional afirmó que el *Elements Paper* tiene que reflejar con más fuerza la necesidad de invertir y fomentar las capacidades de las organizaciones de mujeres así como en las micro, pequeñas y medianas empresas que se centran en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas como oportunidades importantes para la reducción de las desigualdades basadas en el género¹⁶.

Los gobiernos de Uruguay y Tonga hicieron un llamado aún más integral enfatizando la igualdad de género y los derechos de las mujeres como ejes centrales del proceso de FpD. Tonga promovió la inclusión en el *Elements Paper* de las [medidas adoptadas en la última Comisión de la Condición Jurídica de la Mujer](#) (CSW 58). Entre ellas destacó: “apoyar e institucionalizar un enfoque para la gestión financiera pública que tenga en cuenta la perspectiva de género, incluida la preparación de los presupuestos de todos los sectores de gasto público para hacer frente a la falta de recursos destinados a abordar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer, y velar por que todos los planes y todas las políticas nacionales y sectoriales para la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer estén debidamente financiados y suficientemente dotados, de forma que puedan aplicarse de manera eficaz” (párrafo 42, bbb CSW58).

¹⁶ Intervención Alemania, 28 de enero de 2015: <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/01/1ds-dpf-Statement-Germany-Jan2015.pdf>

También enfatizó la necesidad de “aumentar y asegurar la eficacia de los recursos financieros en todos los sectores para alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer, y hacer efectivos los derechos humanos de mujeres y niñas y su disfrute, por medio de la movilización de recursos financieros procedentes de toda fuente, incluida la movilización y concesión de recursos internos y la asignación de una prioridad más alta a la igualdad entre los géneros, en la asistencia oficial para el desarrollo, y la creación de mecanismos innovadores de financiación voluntaria, según sea necesario; (párrafo 44, yy CSW 58)

Desde DAWN y otras organizaciones aliadas hemos venido promoviendo que el enfoque de igualdad de género y de derechos oriente la política económica a nivel nacional, corrigiendo los sesgos de género en las políticas fiscales, incrementando la movilización de recursos públicos para la igualdad y asegurando la participación de las organizaciones feministas y de mujeres en el proceso; asimismo consideramos que las recomendaciones señaladas previamente deben estar incluidas en el borrador del Documento de Adís Abeba. Sin embargo, es importante retomar el Consenso de Monterrey donde se reconocen las interconexiones a diferentes escalas de la globalización y por lo tanto, evidenciar que solo se podrá incrementar la movilización pública de recursos domésticos a gran escala si se abordan las políticas prescriptivas a nivel internacional que limitan el espacio de política de los gobiernos.

En este sentido es muy importante destacar que el *Elements Paper* incluye una medida para analizar el impacto en los derechos humanos de los acuerdos comerciales y de inversión y elaborar normas vinculantes en relación a estándares medioambientales, sociales y de derechos humanos como forma de alinear los acuerdos de inversión con las políticas y planes de desarrollo sostenible. Estas medidas deben ser mantenidas en el documento de negociación y promovidas como uno de los ejes principales hacia Adís Abeba.

Asimismo los veinte países que firmaron la declaración conjunta sobre igualdad de género retomaron la recomendación de CSW 58 sobre trabajar para conseguir que los acuerdos comerciales, financieros y de inversión mundiales propicien la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer, así como los derechos humanos de mujeres y niñas (párrafo 42 jj, CSW 58). Esto constituye un gran avance y debe ser incorporado en el Documento de Adís Abeba.

Sin embargo, para que esta recomendación sea efectiva es necesario que dichas evaluaciones se realicen *ex ante* y *ex post facto* así como que los gobiernos que promueven esta medida no pongan resistencias a la hora de impulsar un mecanismo intergubernamental para establecer normas de cooperación tributaria, de resolución democrática de controversias entre inversionistas y estados soberanos, y de la deuda. Tampoco deberían oponerse a establecer un instrumento multilateral vinculante para controlar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos y estándares medioambientales por parte del sector privado, en línea con la resolución aprobada el Consejo de Derechos Humanos en este sentido¹⁷.

¹⁷ Resolución titulada "Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la relación a los Derechos Humanos "(A /

2.4 El énfasis en las alianzas entre partes interesadas erosiona la alianza entre países desarrollados y en desarrollo bajo el principio de cooperación internacional

Otra forma de desdibujar el principio de cooperación internacional y de responsabilidades comunes pero diferenciadas es la promoción del enfoque de las “alianzas entre partes interesadas”, esto implica el involucramiento del sector privado en la implementación de la agenda a través de las alianzas-público-privadas como se analizó en el punto 2.2, hasta en la gobernanza y el seguimiento.

El Consenso de Monterrey afirmaba que “el logro de las metas de desarrollo convenidas internacionalmente, incluso las establecidas en la Declaración del Milenio, requieren una nueva alianza entre los países desarrollados y en desarrollo” (párrafo 4). Sin embargo, como resaltamos en la intervención que realizamos en la sesión, la alianza entre países basada en el principio de cooperación internacional se ve amenazada cuando la primera mención a la “alianza” en el *Elements Paper* es en plural, y se afirma que la implementación de la Agenda Después del 2015 requerirá alianzas entre una amplia gama de partes interesadas, el aprovechamiento de sus recursos y habilidades únicas y ventajas.

En este sentido, las alianzas público-privadas no son promovidas a nivel nacional sino a nivel global dentro del marco de Naciones Unidas. Por ejemplo, Países Bajos afirmó que alianzas como [Every Women Every Child](#) y [Sustainable Energy for All](#) son ejemplos valiosos de los impactos de un enfoque de asociación inclusiva. Sin embargo, estas iniciativas voluntarias que han sido principalmente impulsadas por el Secretario General de las Naciones Unidas junto a algunas empresas y países generan grandes sospechas en torno a su transparencia, enfoque, su capacidad de sumar y no reemplazar el rol de los estados, su predictibilidad así como sus resultados. Las mismas no han sido discutidas ni aprobadas por los gobiernos en los espacios multilaterales de la ONU y promueven enfoques verticales sin clara vinculación con las obligaciones de derechos humanos y plataformas de acción aprobadas por los gobiernos. Por ejemplo, la Iniciativa “Every Women Every Child” tiene un enfoque materno-infantil en relación a la salud sexual y reproductiva y no es clara su contribución y articulación con las políticas integrales de derechos y salud sexual y reproductiva que deben implementar los países en el marco del Programa de Acción sobre Población y Desarrollo. Tampoco existe información clara de monitoreo entre los compromisos de recursos declarados y los montos efectivamente desembolsados. Por lo tanto, como expresamos en nuestra intervención en la sesión, antes de promover el enfoque de las alianzas entre partes interesadas, es necesario avanzar en el establecimiento de un mecanismo intergubernamental abierto, transparente y participativo para la supervisión, seguimiento y monitoreo de cualquier alianza que se desarrolle en el marco de las Naciones Unidas. Se deben establecer criterios claros de elegibilidad así como de rechazo que consideren por ejemplo si el actor privado tiene denuncias en relación a abusos a los derechos humanos o violación de estándares medioambientales, incluso en sus actividades transfronterizas, si el actor privado es transparente en su información

HRC / 26 / L.22), aprobada el 26 de junio 2014 en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra.

financiera y respeta las obligaciones tributarias en los países donde opera, entre otros¹⁸.

En términos de gobernanza la promoción del enfoque de “partes interesadas” podría erosionar el papel de las Naciones Unidas y del multilateralismo, pasando de una gobernanza basada en 1 país, 1 voto a hacia una modalidad 1 dólar, 1 voto. Incluso peor aún ya que el dólar no proviene de los recursos oficiales, sino más bien del sector empresarial¹⁹.

Por las razones previamente señaladas, este enfoque que ha sido promovido como un medio de implementación por excelencia de la Agenda de Desarrollo Después de 2015 entra en conflicto con la alianza entre países que establece el proceso de FpD. Los gobiernos deben enfocarse por lo tanto en el mandato de FpD. La resolución sobre modalidades claramente establece que el Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha constituyen el marco conceptual, incluso en el contexto de la agenda para el desarrollo después de 2015, para movilizar recursos de fuentes diversas y utilizar de manera efectiva la financiación necesaria para lograr el desarrollo sostenible; (párrafo 4, [resolución A/RES/68/279](#))

2.5 El énfasis en la necesidad de sinergias entre el proceso de FpD y la Agenda de Desarrollo Después de 2015 puede conducir a disminuir y debilitar los compromisos en ambos frentes

Los países en desarrollo tendrán que apelar al párrafo 4 de la resolución sobre las modalidades FpD frente a la iniciativa de los países desarrollados de reducir los acuerdos de FfD a los medios de implementación de la Agenda Después de 2015. Esta estrategia se basa en la argumentación sobre la importancia de no duplicar, armonizar ambos procesos y lograr mayor coherencia.

Sin embargo, como afirmamos en la sesión de negociación, no toda la agenda de FpD puede reducirse a los Medios de Implementación de la Agenda Después de 2015 así como tampoco, no todos los medios de implementación de la Agenda Después de 2015 puede ser cubierta en las negociaciones de FpD.

FpD es el único proceso en las Naciones Unidas que aborda seriamente los temas sistémicos, que es una condición previa para alcanzar los ODS y establecer el marco de financiamiento adecuado para la realización de la agenda post-2015 pero también para generar las condiciones estructurales para la implementación de otras agendas que forman parte de las Naciones Unidas y que no pueden reducirse a los 17 objetivos

¹⁸ Por mayor información sobre criterios ver Declaración Righting Finance:

<http://www.dawnet.org/feminist-resources/sites/default/files/articles/read-full-statement.pdf>

¹⁹ Por mayor información sobre el rol del sector empresarial en las Naciones Unidas ver Pingeet Lou (2014), “La influencia empresarial en el proceso post-2015

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/La_influencia_empresarial_en_el_proceso_post-2015.pdf y Martens, Jens (2014), Corporate Influence on the Business and Human Rights Agenda of the United Nations:

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Corporate_Influence_on_the_Business_and_Human_Rights_Agenda.pdf

aprobados, entre ellos las convenciones de derechos humanos, la Plataforma de Acción de Beijing, el Programa de Acción del Cairo sobre Población y Desarrollo, el Programa de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS), el de los Países Menos Adelantados (PMA), etc.

Por otra parte, aunque la UE y los Estados Unidos hicieron referencia a incluir en la discusión los medios de implementación no financieros, esta propuesta sobrepasa el mandato de la conferencia de Adís Abeba y además de desviar la atención de los temas financieros se corre el riesgo de negociar un acuerdo que termine debilitando los compromisos en ambas partes. Por lo tanto, es necesario encontrar sinergias respetando los respectivos mandatos y experticias que hay en cada proceso como forma de redoblar y no reducir los compromisos en ambos procesos.

3. Próximos pasos

Durante el mes de febrero de 2015 los co-facilitadores estarán escribiendo el primer borrador del Documento de Adís Abeba de acuerdo a las discusiones resultantes de la sesión de enero, las contribuciones que los gobiernos y las distintas organizaciones de la sociedad civil así como seguramente los *trade-off* que se hagan en las negociaciones sobre la Agenda de Desarrollo Después de 2015. El primer borrador estará disponible a comienzos de marzo de 2015 y será la base para las negociaciones, las reuniones intergubernamentales a nivel regional y las audiencias públicas con la sociedad civil y el sector privado previstas en los meses de marzo y abril. Los gobiernos se volverán a reunir entre el 13 y 17 de abril, en la segunda sesión de redacción del documento.

La movilización de las organizaciones feministas y de mujeres tanto a nivel nacional como global en el marco de la conmemoración de los veinte años de la Declaración y la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer será fundamental para influenciar a los gobiernos sobre la necesidad de pasar de un enfoque de desarrollo y de la gobernanza global basada en el mercado hacia un enfoque basado en la igualdad de género, los derechos humanos y la sostenibilidad.

Por más información visitar:

www.dawwnet.org
www.wgonffd.org
www.un.org/esa/ffd/