

SPOTLIGHT

Enfoques sobre Desarrollo Sostenible 2019



CHANGE
THE SYSTEM
NOT THE
CLIMATE

Rediseñar

la gobernanza para la sostenibilidad

Transformar las instituciones
Cambiar el reparto de poder
Reforzar los derechos

Informe de la sociedad civil sobre la Agenda 2030 y los ODS

Spotlight

Enfoques sobre Desarrollo Sostenible 2019

Rediseñar la gobernanza para la sostenibilidad

Transformar las instituciones – Cambiar el reparto de poder – Reforzar los derechos

Con contribuciones de



#breakfreefromplastic

Brot für die Welt



Índice

Prefacio	8
1 – Resumen	
Revisar el <i>hardware</i> del desarrollo sostenible	11
Por Jens Martens, Global Policy Forum	
Informes de la sociedad civil: compromisos difíciles y prioridades conflictivas en la implementación de los ODS	22
Por Roberto Bissio, Social Watch	
Artículo especial 0.1: Desvelemos las dimensiones ocultas de la pobreza	30
Por Xavier Godinot, International Movement ATD Fourth World	
Artículo especial 0.2: CONSEA en peligro: los obstáculos al trabajo en defensa de la alimentación real y los derechos	33
Por Elisabetta Recine, Universidad de Brasilia, María Emilia Pacheco, Federation of Organizations for Social and Educational Assistance, Renato Sérgio Maluf, Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro, y Francisco Menezes, Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico	
2 – Políticas transversales	
I Gobernanza democrática global: no es democrática si no cuestiona al poder establecido	39
Por Barbara Adams, Global Policy Forum	
Artículo especial I.1: Los derechos humanos en la Agenda 2030: la justicia y la fiscalización en el núcleo de la gobernanza del desarrollo sostenible	55
Por Ignacio Saiz, Center for Economic and Social Rights (CESR)	
II Clubes de gobierno: el mundo a cargo de «acuerdos de caballeros»	59
Por Roberto Bissio, Social Watch	
Artículo especial II.1: Movilización feminista y estructuras de gobernanza con partes interesadas múltiples: reflexiones a partir de experiencias en la OMC y el G20	67
Por Corina Rodríguez Enríquez, Mujeres por un Desarrollo Alternativo para una Nueva Era (DAWN)	
III Tres propuestas para prevenir la próxima crisis financiera sin dejar de financiar el desarrollo sostenible	69
Por Kavaljit Singh, Madhyam, con la asistencia de Stefano Prato, Society for International Development (SID)	
IV Desarrollo Sostenible: primum non nocere	84
Por Marina Lent, Global Policy Forum	
V La gobernanza de los datos y la inteligencia artificial	97
Por Cecilia Alemany, Mujeres por un Desarrollo Alternativo para una Nueva Era (DAWN) y Anita Gurumurthy, IT for Change (ITfC)	

3 – Enfoques sobre los ODS

1	La aplicación de las normas de derechos humanos a la gobernanza de la protección social permitirá aprovechar su potencial transformador	109
	Por Sylvia Beales y Nicola Wiebe, Global Coalition for Social Protection Floors	
2	El riesgo que suponen para los derechos humanos las alianzas de partes interesadas múltiples: la iniciativa Scaling Up Nutrition	116
	Por Laura Michéle, FIAN International y Kavya Chowdhry, FIAN International y Patti Rundall, IBFAN y Stefano Prato, SID	
3	Filantropocapitalismo en la salud y nutrición mundiales: análisis e implicaciones	122
	Por Nicoletta Denticco, Health Innovation in Practice, y Karolin Seitz, Global Policy Forum	
4	La batalla ideológica por el ODS 4	128
	Por Antonia Wulff, Internacional de la Educación (IE)	
5	Las sinergias entre la promoción de los derechos de las mujeres y el fortalecimiento de la gobernanza mundial	133
	Por Cecília Alemany y Gita Sen, Mujeres por un desarrollo alternativo para una nueva era (DAWN)	
6	Transformación de las dinámicas institucionales de poder y gobernanza para conseguir un acceso universal al agua, el saneamiento y la higiene (WASH)	139
	Por Kathryn Tobin, WaterAid	
7	Gobernar con rumbo a la Energía Sostenible para Todos	145
	Por Arthur Muliro Wapakala, Society for International Development (SID)	
8	Reivindicando un espacio de transformación socioeconómica para alcanzar el ODS 8 en África	152
	Por Trywell Kalusopa, African Labour Research Network (ALRN), CSI-África	
9	Hacia un nuevo planteamiento en la provisión de infraestructura pública	158
	Por David Boys, Internacional de Servicios Públicos (ISP)	
10	¿Ayuda el papel del FMI en la gobernanza económica a reducir la desigualdad entre países y en ellos?	164
	Por Kate Donald, CESR y Grazielle David, University of Campinas y Mahinour El-Badrawi, CESR	
11	Afrontando los retos del crecimiento urbano global: iniciativas emblemáticas de Gobiernos locales para alcanzar los ODS	171
	Por Daria Cibrario, Internacional de Servicios Públicos (PSI) y Andrea Ciambra, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)	
12	Iniciativas para la reducción de la producción y el consumo de plásticos	178
	Por Larissa Copello de Souza, Zero Waste Europe	

13	El apoyo financiero a los países en desarrollo es imprescindible para actuaciones climáticas ambiciosas	184
	Por Indrajit Bose, Third World Network (TWN)	
14	Gobernanza de los océanos para la sostenibilidad	191
	Por Maureen Penjueli, Pacific Network on Globalization (PANG)	
15	Los pilares del marco para biodiversidad posterior a 2020	199
	Por Lim Li Ching y Lim Li Lin, Third World Network (TWN)	
16	¿Gobernar para la igualdad de género y la paz? ¿O para perpetuar la violencia y los conflictos?	206
	Por Abigail Ruane, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF)	
17	¿Puede el Mecanismo de Facilitación de la Tecnología ayudar en el cumplimiento de los ODS en una era de rápido cambio tecnológico?	212
	Por Neth Daño, Grupo ETC	

Prefacio

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los gobiernos se comprometieron a participar, de forma sistemática, en el seguimiento y revisión de la aplicación de la misma. Desde entonces, se han presentado o anunciado un total de 187 exámenes nacionales voluntarios (VNR por sus siglas en inglés), lo cual demuestra el interés por el proceso de la Agenda 2030 y la asunción de la dimensión política del mismo. Sin embargo, y aunque en algún caso se haya visto reflejada en ellas la participación de la sociedad civil, en muchas otras no ha sido así. Las autoevaluaciones de los propios gobiernos no son suficientes. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel clave en cuanto que centinelas independientes que fiscalizan la actuación tanto de gobiernos como de organizaciones internacionales, obligándoles a rendir cuentas sobre su contribución (positiva o negativa) en la aplicación de la Agenda 2030.

El grupo *Civil Society Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development* ha venido publicando desde 2016 el informe anual *Spotlight*, en el que se evalúan tanto la aplicación de la Agenda 2030 como los obstáculos estructurales para su ejecución, centrándose de forma particular en los ricos y poderosos. En su evaluación del proceso, el informe no solo se centra en incongruencias en las políticas adoptadas y aplicadas, sino que analiza y evalúa en qué medida éstas se enmarcan en los ambiciosos principios de la Agenda 2030, en particular en el marco relativo a los derechos humanos, y en los principios de equidad y de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

El informe se basa en el contenido de los informes previos y los amplía. El de 2016 examinaba en qué medida los planteamientos actuales de políticas, tal y como quedan reflejados en la propia Agenda 2030, por ejemplo, son adecuados para dar respuesta a los retos globales. Por su parte, el informe de 2017 exploró la combinación de las tendencias de privatización, alianzas, apropiación empresarial y su repercusión en la realización de los ODS. El informe *Spotlight* de 2018, a su vez, describía políticas alternativas genuinamente congruentes con los intereses del desarrollo sostenible, los derechos humanos y la lucha contra las injusticias relacionadas con el género.

El de este año será un informe que profundice más en los acuerdos, estructuras e instituciones que son parte de la gobernanza (también global) y que serán necesarios para la puesta en práctica de esas políticas y para desencadenar el potencial transformador de los ODS.

En él se mostrarán análisis y recomendaciones sobre cómo reforzar un modelo de gobernanza más integradora y participativa, así como sobre la forma de superar los obstáculos y lagunas estructurales e institucionales en la realización de la Agenda 2030 y de los ODS. Por ello, supone una llamada de atención a los líderes mundiales y apela a su actuación justo antes de la cumbre para los ODS de septiembre de 2019.

El informe consta de tres partes: La primera contiene dos artículos generales que recogen y subrayan los aspectos esenciales de los artículos específicos aportados a este informe y los mensajes extraídos de los «informes *Spotlight*» nacionales. La segunda incluye cinco artículos

sobre la reforma de áreas transversales de gobernanza que demuestran la interrelación entre varios ODS y la necesidad de romper los compartimentos estancos en que se dividen los planteamientos políticos actuales. La tercera se compone de 17 artículos específicos breves llamados «Spotlights on the SDGs» (enfoques sobre los ODS) en las que se pone el foco de atención en una serie de ejemplos de buena y de mala práctica de gobierno al respecto de cada uno de los objetivos específicos.

Tanto este informe «Spotlight» como los anteriores cuentan con el apoyo de una amplia abanico de organizaciones de la sociedad civil y sindicatos. Además, para su confección se recurrió también a las experiencias e informes aportados tanto por grupos nacionales y regionales como de coaliciones de todo el mundo. Los artículos específicos cubren muchos aspectos de la Agenda 2030 y de los ODS, y van incluso más lejos. En ellos se refleja, por otra parte, la gran diversidad de proveniencias geográficas y culturales de sus autores.

Y hay una cosa que comparten todos ellos: una crítica fundamental de las estructuras sociales, las relaciones de poder y los acuerdos de gobierno. Por lo tanto, para abordar de forma eficaz los obstáculos y las contradicciones a que se enfrenta la realización de la Agenda 2030 y de los ODS es necesario un giro radical, más amplio y más potente que cambie los intereses creados y el poder que éstos ejercen, un cambio que vaya, entre otras vías, por la del compromiso institucional, jurídico, social, económico y político para el respeto de los derechos humanos.

En otras palabras: tal y como muestran claramente los artículos específicos que se presentan más adelante, no basta con actualizar el algoritmo, el *software*, sino que hay que revisar y remodelar la máquina, el *hardware*, del desarrollo sostenible.

BARBARA ADAMS Y JENS MARTENS, GLOBAL POLICY FORUM (GPF)

ROBERTO BISSIO, SOCIAL WATCH

DAVID BOYS, PUBLIC SERVICES INTERNATIONAL (PSI)

CHEE YOKE LING, THIRD WORLD NETWORK (TWN)

KATE DONALD, CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS (CESR)

STEFANO PRATO, SOCIETY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (SID)

ZIAD ABDEL SAMAD, ARAB NGO NETWORK FOR DEVELOPMENT (ANND)

GITA SEN Y MARIA GRACIELA CUERVO,
MUJERES POR UN DESARROLLO ALTERNATIVO PARA UNA NUEVA ERA (DAWN)

1

Resumen

Revisar el *hardware* del desarrollo sostenible

POR JENS MARTENS, GLOBAL POLICY FORUM

Pasados cuatro años tras la adopción de la Agenda 2030, el mundo no se encuentra en la senda que le lleve a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La mayor parte de los gobiernos no han conseguido convertir en políticas reales esa visión de transformación que propugna la Agenda. Y lo que es peor: la xenofobia y el autoritarismo crecen en un número cada vez mayor de países.

Pero se perfila un cambio. En todo el mundo han surgido movimientos sociales, muchos de los cuales siguen el liderazgo de los jóvenes y de las mujeres, que no solo cuestionan las políticas gubernamentales por su ineficiencia o inadecuación, sino que comparten una crítica fundamental de las estructuras sociales vigentes, así como de las relaciones de poder y los regímenes de gobernanza.

La aplicación de la Agenda 2030 no es, por tanto, solo una cuestión de mejorar las políticas correspondientes. Para, para abordar de forma eficaz los obstáculos y las contradicciones a que se enfrenta la realización de la Agenda 2030 y de los ODS es necesario un giro radical, más amplio y más potente que cambie los intereses creados y el poder que éstos ejercen, un cambio que vaya, entre otras vías, por la del compromiso institucional, jurídico, social, económico y político para el respeto de los derechos humanos.

La transformación estructural ha de comenzar a nivel local y nacional, y requiere que se refuercen los esquemas ascendentes de gobernanza que parten de la base, así como la congruencia de la misma. A nivel global, la próxima revisión del Foro Político de Alto Nivel (FPAN) debería aprovecharse para superar los puntos débiles de este órgano y convertirlo en un consejo para el desarrollo sostenible.

La mejora de la congruencia de gobierno requiere que aquellas instituciones responsables de la realización de la Agenda 2030 y de los ODS reciban no solo los recursos financieros que necesiten, sino también que se las dote de instrumentos políticos y jurídicos efectivos. A nivel global, esto supondría un cambio de rumbo respecto al actual, en el que todo se deja en manos de instrumentos no vinculantes y a la buena voluntad de las grandes empresas.

En 2020 se celebrará el 75 aniversario de la fundación de la Naciones Unidas, lo que representa una importante oportunidad para que las apelaciones que surgen del movimiento global a favor de justicia en lo económico, lo social y lo medioambiental se transformen en pasos políticos concretos que lleven a un nuevo multilateralismo democrático.

Los gobiernos no siguen el buen camino ...

Cuando los Estados miembro de la ONU adoptaron en septiembre de 2015 la Agenda 2030 y sus ODS, eligieron el título *Transforming our World* (Transformar nuestro mundo) para indicar que la opción de dejar las cosas como están ya no era aceptable y que eran necesarios cambios en la sociedad y en la política. Cuatro años después han de admitir que no

han seguido la senda que les lleve a la consecución de los ODS. En muchas áreas no se identifica ningún progreso, y en algunas otras se constata incluso un retroceso.

Los patrones destructivos de producción y consumo vigentes han seguido acelerando el calentamiento global, han hecho aumentar el número de fenómenos meteorológicos extremos, han creado depósitos

de basura repletos de plástico incluso en los lugares más remotos del planeta y han potenciado de forma dramática la pérdida de biodiversidad.

Las políticas fiscales y la regulación existentes, o bien precisamente su ausencia, no han evitado que se aceleren la acaparación y concentración de riqueza. Más bien por el contrario las han posibilitado, exacerbando la desigualdad económica y social.

Una discriminación sistémica evita que las mujeres ocupen cargos que permitan ejercer poder y las somete a la carga desproporcionada de las tareas domésticas y del cuidado y asistencia de otros; además, su remuneración laboral es inferior a la de los hombres.

El gasto global militar alcanzó un máximo histórico de 1.822 billones de dólares americanos en 2018.¹ Este dato contrasta con el de la ayuda oficial al desarrollo (OAD) de los miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que solo alcanzó los 153.000 millones de dólares en el mismo año, es decir, menos de un décimo del gasto militar mundial.² «Al mundo le sobran las armas, mientras que a la paz le falta el dinero», declara la Campaña Mundial contra el Gasto Militar (GCOMS por sus siglas en inglés).³

La mayor parte de los gobiernos no han conseguido convertir en políticas reales esa visión de transformación que proclamaba la Agenda 2030. Y lo que es peor: se constata un aumento del chauvinismo y el autoritarismo en un número cada vez mayor de países, lo que socava el tejido social y debilita el espíritu de la Agenda 2030, así como el esfuerzo por conseguir sus objetivos.

... pero se perfila un cambio

A pesar de esta perspectiva sombría, se perciben signos de un contraataque. Las políticas que se llevan

a cabo reflejan las relaciones de fuerza e intereses existentes en el seno de las sociedades y entre ellas, relaciones que no son necesariamente inamovibles, sino que son dinámicas y pueden cambiarse.

En todo el mundo han surgido movimientos sociales, muchos liderados por los jóvenes y por las mujeres, como respuesta a la inacción y a los fracasos de los gobiernos. Los movimientos sociales luchan por la justicia en materia económica y medioambiental en todas las regiones del planeta, y en muchas de ellas han sido las comunidades indígenas las que se han puesto a la cabeza de esta lucha. En muchos países, entre los que figuran los EE.UU. y la India, aumentan los movimientos contra la violencia racial y por motivo de género, así como contra el uso de las armas de fuego. Al mismo tiempo, las alianzas de personas con discapacidades ganan más visibilidad, sobre todo a nivel mundial. En otros países, como ha sido el caso recientemente en Argentina, Sudán y Argelia, millones de personas han salido a la calle para manifestarse en contra de regímenes autoritarios y exigir un cambio democrático.

Estos movimientos que surgen a nivel mundial no se limitan a cuestionar las políticas erróneas o ineficientes de los gobiernos, sino que además comparten una crítica fundamental de las estructuras sociales, las relaciones de fuerza y los regímenes de gobernanza actuales. Conviene recordar que los propios gobiernos reconocieron en la Agenda 2030 que las «enormes disparidades de poder, de bienestar y de oportunidades» existentes en el mundo suponen un «reto inmenso» para el desarrollo sostenible.⁴

La aplicación de la Agenda 2030 no es, por tanto, solo una cuestión de mejorar las políticas correspondientes. Los problemas actuales que suponen tanto la desigualdad creciente como los patrones de producción y consumo que no son sostenibles están estrechamente vinculados a las jerarquías de poder, las instituciones, la cultura y la política vigentes. Es así que, por más que sea necesario, no basta con una reforma de las políticas correspondientes. Por lo tanto, para abordar de forma eficaz los obstáculos y

1 Véase <https://www.sipri.org/media/press-release/2019/world-military-expenditure-grows-18-trillion-2018>.

2 Véase <http://www.oecd.org/newsroom/development-aid-drops-in-2018-especially-to-neediest-countries.htm>.

3 La declaración de la Campaña Mundial contra el Gasto Militar (<http://demilitarize.org/>).

4 ONU (2015), apdo. 14.

las contradicciones a que se enfrenta la realización de la Agenda 2030 y de los ODS es necesario un giro radical, más amplio y más potente que cambie los intereses creados y el poder que éstos ejercen, un cambio que vaya, entre otras vías, por la del compromiso institucional, jurídico, social, económico y político para el respeto de los derechos humanos.

En otras palabras, no basta con actualizar el algoritmo que la máquina ejecuta (es decir, las políticas, las normativas, los estándares), sino que hay que revisar y remodelar la propia máquina (es decir, tanto las instituciones como el gobierno de las mismas a todos los niveles).

Refuerzo de los esquemas de gobernanza desde la base

La revisión de la máquina del desarrollo sostenible ha de empezar a nivel local y nacional. Si bien la mayor parte de los análisis de la gobernanza mundial hacen hincapié en el déficit democrático, así como en sus lagunas y su fragmentación, el reto más importante para que sea más efectiva a nivel global es superar la falta de congruencia a nivel nacional. Es fundamental que en las configuraciones institucionales de Gobiernos y parlamentos quede reflejado el marco superior que supone la Agenda 2030 y los ODS. Si la creación de una gobernanza más efectiva y congruente a nivel mundial no ha de quedarse en un ejercicio fútil es necesario que suceda lo mismo a nivel nacional y que ese proceso esté en manos de los interlocutores nacionales. No es posible establecer o reforzar la configuración de regímenes internacionales efectivos sin que haya compromiso y congruencia a los niveles nacional y territorial, en todos los países. Esta es la razón por la que hay que reforzar esquemas ascendentes de gobernanza, que partan de la base.

Y con ello queremos hacer referencia no solo a cual es el sentido desde donde ha de ejercerse la influencia, es decir, desde el nivel local al mundial, sino también a que a nivel local y territorial ha de quedar más margen de competencias para ejercer esa gobernanza. Por ejemplo, habilitaría a los pueblos indígenas, a los pequeños agricultores y a las comunidades campesinas para que pudiesen ejercer su derecho a mantener su semillas, a cultivar el alimento que les nutra sin

organismos modificados genéticamente, y a disponer de medicinas sin tener que pagar por ellas un precio inasequible fijado por empresas multinacionales al amparo de la legislación de propiedad intelectual. A este respecto, los órganos consultivos de la sociedad civil, como el consejo nacional para la seguridad alimentaria y la nutrición de Brasil (CONSEA por sus siglas en portugués), desempeñan un papel importante, si bien es cierto que sufren ataques en un número creciente de países y que están sometidos a una presión política enorme (véase artículo especial 0.2).

Los ODS se caracterizan por la voluntad de «que nadie se quede atrás». Y sin embargo, se ha dejado atrás a los pueblos indígenas, y no ha sido algo involuntario, pues se han visto arrinconados sistemáticamente por sistemas económicos y políticos que devalúan sus aportaciones y que les despojan de aquello que precisamente les hace fuertes: su relación con su tierra o su territorio. Para que se respeten sus derechos ha de cambiar el modus operandi actual de la gobernanza, incluyendo la aplicación universal del principio del consentimiento libre, previo e informado (FPIC por sus siglas en inglés) como requisito previo básico para cualquier proyecto de inversión y desarrollo (véase el capítulo IV).

Los Gobiernos locales y sus comunidades están afrontando de forma activa los retos planteados a nivel urbano y territorial para alcanzar los ODS y cumplir con los diferentes marcos políticos globales para la sostenibilidad. Para hacerlo, necesitan de recursos adecuados, así como de la autoridad y competencia institucional que les permita transformar ciudades y municipios en catalizadores de sostenibilidad, integración y oportunidades para todos (véase el artículo «Spotlight» específico para el ODS 11).

Lo mismo puede decirse al respecto del derecho universal a la protección social. Los gobiernos nacionales y territoriales han de tener la competencia en materia de seguridad social y ejercer su administración, y disponer de líneas presupuestarias en el presupuesto del estado (véase el artículo «Spotlight» específico para el ODS 1). A este respecto, un elemento de gran importancia es que se tomen medidas firmes y concretas para que la economía informal pase al

ámbito formal. Hacerlo de forma sostenible según la Recomendación 204 de la OIT, flanqueada por la Recomendación 202 sobre la cobertura mínima de protección social, es clave para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 (véase artículo «Spotlight» específico el ODS 8).

El acceso libre y universal a los servicios públicos básicos es uno de los pilares de los ODS y el núcleo del compromiso asumido por los Gobiernos locales para la aplicación de la Agenda 2030. En la mayoría de los países, son ellos los que asumen, en solitario o de forma compartida, la competencia en materia de gestión del agua y el saneamiento, de los residuos, en la educación y en cultura. La inversión estatal en los servicios públicos es una de las herramientas más potentes para luchar contra las desigualdades en las rentas, pues se estima que esta es de un 20% menor en aquellos países de la OCDE en los que los servicios públicos son gratuitos.⁵ La creación de infraestructura y servicios públicos es uno de los factores que refuerza las instituciones democráticas, a través de las cuales los ciudadanos determinan qué servicios públicos son prioritarios y de qué forman se prestan y se financian (véase el artículo «Spotlight» específico para el ODS 9), en particular a nivel local, donde los ciudadanos tienen un acceso más directo a sus Gobiernos.

Sin embargo, la privatización de la infraestructura pública y de los servicios públicos, así como las diferentes configuraciones de consorcios público-privados (CPP), tienen un efecto devastador en los niveles de acceso a los mismos, así como sobre su calidad y su asequibilidad. Como respuesta a ello han surgido movimientos contestatarios en muchos lugares del mundo. En los últimos 15 años ha aumentado de forma significativa el número de ciudades y municipios que han recuperado la gestión de los servicios públicos, una reinternalización a la que a veces se denomina «remunicipalización». Estudios de 2017 compilaron 832 de estos casos, que se dieron desde el año 2000 y que implicaron a 1.600 municipios en 45 países. Los servicios públicos en cuestión fueron los de suministro de agua y energía, el transporte, la

atención sanitaria y la asistencia social, la educación y otros servicios ofrecidos por las corporaciones locales.⁶

Sin embargo, el margen de maniobra para realizar políticas, y en particular la presupuestaria, a nivel local y nacional queda a menudo recortado por intervenciones externas. A este respecto, el Fondo Monetario Internacional (FMI) desempeña un papel central en países del denominado Sur Global. Por más que el FMI se presente a sí mismo como un árbitro neutral en materia económica, el hecho es que sus planteamientos están profundamente enraizados en determinada ortodoxia económica que en buena parte ha demostrado ser incompatible con la consecución de los ODS. En muchos países, como pueden ser Egipto y Brasil, las recomendaciones del FMI y las condiciones que impone para la concesión de préstamos han llevado a que se acentuasen la desigualdad económica y a que aumentasen las amenazas a los derechos humanos (véase el artículo «Spotlight» específico para el ODS 10).

Además, el margen disponible para la realización de políticas nacionales se ve reducido por los acuerdos de comercio y de inversión. En marzo de 2019, el Comité de Políticas de Desarrollo de la ONU advirtió a los gobiernos del Sur Global: «Por desgracia, si firman ustedes acuerdos bilaterales de comercio e inversión, o acuerdos regionales con países ricos, su libertad de actuación se verá enormemente restringida. Por favor, no los firmen».⁷

No se alcanzarán los ODS a menos que exista un entorno propicio a nivel internacional, pero a menudo nos vemos frente a un entorno obstaculizador que dificulta la consecución de los recursos que se necesitan imperativamente a nivel nacional interno para financiar los sistemas públicos de protección social (véase el artículo «Spotlight» específico para el ODS 1) y los servicios públicos básicos, en particular los de la atención sanitaria, la educación

5 Oxfam (2014).

6 Kishimoto/Petitjean/Steinfort (2017).

7 Presentación en formato Power Point en la sesión del Comité de Políticas de Desarrollo, «The Future of Multilateralism» (El futuro del multilateralismo), 12 de marzo de 2019, UNHQ.

(véase el artículo «Spotlight» específico para el ODS 4) y el abastecimiento de agua potable y gestión del saneamiento (véase el artículo «Spotlight» específico para el ODS 6), así como la generación de energía a partir de fuentes renovables (véase el artículo «Spotlight» específico para el ODS 7).

Al respaldar la agenda 2030, los Gobiernos se comprometieron a que sus políticas fueran más congruentes con el desarrollo sostenible (meta 17.14 de los ODS) y respetar el margen y competencia de cada país para diseñar y aplicar políticas destinadas a erradicar la pobreza y conseguir un desarrollo sostenible (meta 17.15 de los ODS). La consecución de estas metas se ve constantemente obstaculizada por la naturaleza inherentemente asimétrica del sistema de gobernanza global, en la que el FMI y el Banco Mundial dominan el relato e imponen políticas. Es por ello que no será posible conseguir políticas congruentes a menos que se supere la incongruencia en la gobernanza.

No puede haber políticas congruentes sin congruencia en la gobernanza

El sistema actual de gobernanza global, y en particular la económica, está caracterizado por un asimetría sistémica (véase el capítulo I). Mientras que el FMI, el Banco Mundial, la OMC y varias organizaciones del club de gobernanza global (véase el capítulo II), y en particular la OCDE, disponen de recursos financieros y un marco normativo que les permite influir en los procesos legislativos y en el diseño y aplicación de las políticas correspondientes (fundamentalmente en interés de los inversores transnacionales y las élites que detentan el poder en cada país), a la ONU se la ha mantenido durante décadas fuera de lo que aquellos consideraban su dominio particular.

El ejemplo más llamativo es la asimetría entre los derechos humanos y los derechos de los inversores. Los acuerdos de comercio e inversión actuales conceden a los grandes grupos transnacionales amplísimos derechos especiales, así como el recurso a un sistema judicial paralelo donde hacerlos valer: el mecanismo de resolución de litigios entre inversores y Estados (ISDS por sus siglas en inglés). En una carta conjunta dirigida en marzo de 2019 a la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional

(CNUDMI), un grupo de expertos de primera línea en materia de derechos humanos criticaron que no se impusiera a los inversores el respeto de los derechos humanos y plantearon la necesidad urgente de compensar el desequilibrio de poder entre los inversores y los Estados (véase el capítulo I).⁸

La eliminación de la posibilidad de que los inversores demanden a los Estados recurriendo al sistema del ISDS, así como de disposiciones similares que se encuentran en los acuerdos de comercio e inversión, supondría un primer paso para la reducción de la asimetría sistémica presente en la gobernanza global, además de incrementar la congruencia de la misma en materia de desarrollo sostenible.

Para una tal mejora en la congruencia habría que reforzar también que los órganos competentes de la ONU, y en particular el Foro Político de Alto Nivel (FPAN), para que dejaran de estar subordinados de facto a las instituciones financieras internacionales y clubs informales como el G20.

Para eliminar los puntos débiles del FPAN

En la Agenda 2030, los gobiernos hicieron hincapié en que

equipado con los recursos adecuados, un sistema de las Naciones Unidas relevante, congruente, eficiente y efectivo desempeñaría un papel importante para contribuir en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en el desarrollo sostenible.⁹

Constituyeron el FPAN como órgano universal y le otorgaron un papel central en la supervisión de una red para el seguimiento y revisión de proceso a nivel mundial,¹⁰ pero en comparación con otras áreas políticas, como el Consejo de Seguridad o el Consejo de los Derechos Humanos, nació débil, con un número de jornadas de trabajo inferior y una asignación proveniente del presupuesto de la ONU inferior a la de la

⁸ Deva et al. (2019).

⁹ ONU (2015), apdo. 46.

¹⁰ *Ibíd.*, apdo 82.

Comisión para el Desarrollo Sostenible, el órgano al que reemplazó.

La cumbre para los ODS de septiembre de 2019 y el proceso de revisión del FPAN, que se realizará en el período 2019-2020, constituyen una oportunidad para anclar al FPAN con más fuerza en la maquinaria de la Asamblea General, siguiendo la senda que los estados miembros fijaron en 2005 para el Consejo de los Derechos Humanos (CDH) y la Comisión para la Consolidación de la Paz (CCP). Ya que la agenda del FPAN tiene una importancia equiparable a las de la CDH y la CCP, con las que está estrechamente vinculada, la Asamblea General debería convertirlo en un tercer órgano de ese rango, un Consejo para el Desarrollo Sostenible, que cuente con infraestructura adicional a nivel temático y regional (véase el capítulo I).

Este planteamiento ha de incluir al Foro anual para la Financiación para el Desarrollo (FfD, por sus siglas en inglés) y al Foro para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (STI), en cuanto a vías paralelas de revisión de dos medios fundamentales para la ejecución de la Agenda 2030. La revisión del FPAN debería atender las inquietudes expresadas acerca de en qué medida este mecanismo creado para contribuir a la consecución de los ODS a través de las STI puede o no dar resultados efectivos en vista de los diferentes enfoques con los que la ONU afronta las nuevas tecnologías. No se ha aprovechado todavía el potencial del Foro STI, y hay que hacerlo centralizando las diferentes iniciativas de la ONU sobre las nuevas tecnologías y tecnologías incipientes. Esto debería servir para avivar la reflexión sobre las tecnologías punteras y en qué medida estas están redefiniendo las normas establecidas e influyendo en la consecución de los ODS, y cómo han de ser gestionadas (véase el artículo «Spotlight» específico para el ODS 17).

Lo cierto es que se ha planteado la exigencia de que el sistema de las Naciones Unidas sea adecuado para su objetivo, y para ello se necesita algo más que simplemente elevar el estatus del FPAN y los foros a él vinculados. Es necesario que haya un compromiso para superar el desequilibrio en la participación en áreas clave de la gobernanza global, así como en la toma de decisiones correspondiente. Para ello es esencial que se elimine cualquier discriminación por causa

de género, que se habilite plenamente a las mujeres y se respete sus derechos humanos, en particular en lo referente a condonación de la deuda, comercio internacional, transferencia de tecnología y congruencia institucional (véase el artículo «Spotlight» específico para el ODS 5). Para reforzar la participación y la voz de las mujeres para que se tengan en cuenta sus derechos en la gobernanza global es necesario conseguir la participación directa en los foros y órganos de la misma de organizaciones feministas y de defensa de los derechos de las mujeres, y no a través de mujeres filántropas y mujeres emprendedoras (véase el artículo especial II.1).

Por otro lado, la mejora de la congruencia en la gobernanza exige que se colmen las lagunas existentes en la gobernanza global en áreas que aún están dominadas por clubs exclusivos, como puede ser la OCDE (en materia de cooperación fiscal) y el Club de París (sobre políticas relativas a la deuda), algo que adquiere particular relevancia después de que en los últimos meses saliese a la superficie la preocupante combinación de niveles insostenibles de deuda e inestabilidad de los mercados financieros y del de divisas, que dieron pie a la inquietud generalizada de que pudiese explotar una nueva crisis financiera global (véase el capítulo III). Dos recomendaciones, las más citadas, ofrecen ejemplos concretos sobre el tipo de reformas institucionales necesarias. Por un lado, el establecimiento bajo los auspicios de la ONU de un órgano intergubernamental con competencias fiscales que garantice que todos sus Estados miembros puedan participar de forma equitativa en la reforma de las normas fiscales globales. Por otro, la creación en el seno del sistema de las Naciones Unidas de una Institución para la Renegociación de la Deuda independiente de acreedores y deudores que contribuya a facilitar los procesos de reestructuración de la deuda.

Una gobernanza democrática requiere una financiación democrática

La disponibilidad de una financiación adecuada es un requisito fundamental para la mejora de la gobernanza de la realización de los ODS. Esto presupone que, a nivel global, se ponga a disposición del sistema de las Naciones Unidas una financiación predecible

y fiable. Se estima que en 2017 el total de las cuotas aportadas al presupuesto ordinario de la ONU se quedaron en unos exiguos 2.800 millones de dólares americanos.¹¹ Ese mismo año, las aportaciones para las actividades operativas para el desarrollo provenientes de todos los fondos de las Naciones Unidas, de los programas y de las agencias especializadas alcanzaron los 33.600 millones de dólares americanos,¹² pero solo el 20,6% del total va destinado a las actividades esenciales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y con un balance en su mayoría dominado por partidas reservadas para favorecer las prioridades particulares de donantes individuales (véase el capítulo I).

Los gobiernos deberían abandonar la tendencia a, por una parte, realizar aportaciones voluntarias, reservadas y no destinadas a las actividades esenciales, y por otra, a confiar cada vez más a la aportación de fondos por motivaciones filantrópicas. Una gobernanza democrática requiere una financiación democrática en vez de unas ayudas impredecibles provenientes de aportaciones privadas de personas ricas, puesto que esto recorta la autonomía y el margen de maniobra de las organizaciones. Y esto es algo que afecta particularmente a la OMS y a la UNESCO. Dado su papel de agencia coordinadora, la UNESCO representa un compromiso con el ODS 4 en toda su extensión, pero a la responsabilidad de su consecución no se le ha acompañado con fondos nuevos. Más bien al contrario: la UNESCO se ha visto en una crisis de financiación que afecta a su propia existencia después de que los EE.UU. retirasen su parte de la financiación dejando un agujero del 22% en el ya ajustado presupuesto de la agencia (véase el artículo «Spotlight» específico para el ODS 4).

De igual forma, las carencias presupuestarias de la ONU socavan gravemente el trabajo de los órganos creados en virtud del Tratado de los Derechos Humanos. De hecho, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) advirtió en mayo de 2019 que, muy

probablemente, seis de esos órganos tendrían que cancelar varias sesiones en 2019 por razones presupuestarias¹³ y que, por ello, no podrían realizarse tal y como estaban programados ni procesos de revisión ya acordados con los Estados miembro ni la tramitación de demandas presentadas por particulares al respecto de vulneraciones graves de los derechos humanos, entre las que figurarían casos de tortura, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, así como violencia y discriminación por causa de género.

En lo que se refiere a la política sobre el cambio climático, el planteamiento de objetivos ambiciosos ha de venir acompañado por la exigencia de una ayuda financiera para los países del Sur Global igualmente ambiciosa. Según el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, los países firmantes acordaron que se debería determinar antes de 2025 un nuevo objetivo cuantificado común de financiación que tomase en cuenta las necesidades de los países en desarrollo para su adaptación al cambio climático y la atenuación de este. En estos momentos se encuentra en curso un procedimiento de determinación de dichas necesidades que se encuadra en el Convenio Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés) y que debe conducir a un aumento de los compromisos de los países ricos en materia de financiación (véase el artículo «Spotlight» específico para el ODS 13).

En paralelo a lo que suceda a nivel mundial, la ampliación del espacio de maniobra para la gobernanza pública necesita, entre otras cosas, que cambie la política presupuestaria a nivel nacional. Los Gobiernos pueden seguir políticas fiscales activas con vistas de dotarse de los recursos necesarios para conseguir los objetivos fijados en materia social y medioambiental, al tiempo que cumplen sus obligaciones en materia de derechos humanos (véanse los artículos «Spotlight» específico para los ODS 1 y 10), lo cual supondría, entre otras cosas, imponer una carga fiscal a las actividades de extracción de fuentes de energía no renovable y su consumo, así como la

11 Asamblea General de la ONU (2018).

12 Asamblea General de la ONU / Consejo Económico y Social de la ONU (2019), pág. 7.

13 Véase <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24621&LangID=E>.

adopción de modelos tributarios progresivos que den prioridad a los derechos y el bienestar de los pobres y las personas con ingresos bajos (por ejemplo, reforzando la carga impositiva a la riqueza y otros activos). Se puede ampliar más el margen para realizar políticas presupuestarias por vía de la eliminación de los incentivos fiscales para las grandes empresas (incluyendo exenciones fiscales temporales en zonas francas dedicadas a la exportación) y la eliminación gradual de subsidios perjudiciales, en particular en áreas como la agricultura y la pesca industriales, las fuentes de energía de origen fósil y la energía nuclear. Por otro lado, en vez de iniciar una nueva carrera armamentística, los Gobiernos deberían reducir el gasto en defensa y reasignar ese ahorro presupuestario a actividades como la prevención de conflictos civiles y la consolidación de la paz (véase el artículo «Spotlight» específico para el ODS 16).

Las protestas masivas del movimiento de los chalecos amarillos contra el aumento del precio de los carburantes en Francia han vuelto a demostrar recientemente que es necesario prestar una especial atención a la interrelación entre objetivos y metas medioambientales y sociales. Muchos instrumentos de política medioambiental tienen un efecto negativo en la redistribución de la renta. Por ejemplo, un hogar de renta baja ha de gastar en calefacción un mayor porcentaje de sus ingresos que sus vecinos de mayor renta, de modo que los impuestos a la energía o un recorte en las ayudas tendrán una mayor repercusión en los primeros que en estos últimos. En otro orden de cosas, una mejora en la calidad medioambiental de un barrio puede suponer un aumento de los alquileres y de los precios en el mismo. Hay una serie de políticas alternativas que permiten anticiparse y contrarrestar ese efecto negativo en las dinámicas de redistribución. Es importante seguir en el orden adecuado. Y si se definen correctamente las prioridades y se prevén de forma efectiva las correspondientes interrelaciones, las políticas presupuestarias pueden constituir un poderoso instrumento para reducir la desigualdad socioeconómica, eliminar la discriminación y fomentar la transición a modelos sostenibles de producción y consumo.

Las reformas necesarias no han de limitarse al nivel nacional; es necesario reforzar las finanzas públi-

cas a todos los niveles, incluyendo el desarrollo de sistemas tributarios municipales y la constitución de un apoyo financiero suficiente para las corporaciones locales (véase el artículo «Spotlight» específico para el ODS 11).

Revitalizar el mecanismo normativo mundial y rechazar las iniciativas voluntarias de las empresas

La mejora de la congruencia en la gobernanza requiere que las instituciones responsables de la realización de la Agenda 2030 y de los ODS reciban no solo los recursos financieros que necesiten, sino también que se las dote de instrumentos políticos y jurídicos efectivos. A nivel mundial, esto supondría un cambio de rumbo respecto al actual, en el que todo se deja en manos de instrumentos no vinculantes y a la buena voluntad de las grandes empresas, algo que adquiere especial relevancia en aquellas áreas en que existen carencias importantes a nivel reglamentario y de gobierno.

En debates recientes sobre un marco global para la diversidad pos 2020, se invitó a todos los países a que considerasen la elaboración de una serie de «compromisos voluntarios» para la biodiversidad,¹⁴ pero un compromiso voluntario no es un compromiso real, sino simplemente una promesa. Mientras las Metas de Aichi suponen una obligación de ejecución para los Estados parte según el derecho internacional, está por ver cuál habría de ser la naturaleza de las metas en el marco posterior a 2020 y su relación con las promesas nacionales. Es cierto que las aportaciones voluntarias de diferentes sectores de la sociedad son bienvenidas por principio, pero esto no ha de llevar a los Estados parte a inhibirse de las obligaciones jurídicamente vinculantes que han contraído y por las cuales han de conservar la biodiversidad en su territorio, usarla de forma sostenible y establecer un reparto equitativo de este beneficio. Amalgamar ambas vertientes difumina las obligaciones de los Estados parte y las aportaciones voluntarias de otros actores, con lo que se diluyen y relajan las primeras. Es por ello que el marco pos 2020 debería fijar a los Estados parte metas vinculantes y un compromiso de

14 ONU doc. CBD/COP/DEC/14/34.

ejecución siguiendo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (véase el artículo «Spotlight» específico para el ODS 15).

En lo que se refiere a la gobernanza de los océanos, existe un conjunto de instrumentos jurídicos de la ONU que, sin embargo, tienen por objetivo un uso o una necesidad diferentes. La navegación está sujeta a los dictados de la Organización Marítima Internacional (OMI), mientras que la pesca se rige por acuerdos que gestionan las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP). Por otro lado, la explotación de los minerales de los fondos marinos está sujeta a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA, por sus siglas en inglés), mientras que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) es la base jurídica para los océanos. Las cuestiones relacionadas con el comercio, como pueden ser los subsidios a la pesca, se dirimen en la OMC. El hecho es que, en estos momentos, no hay un mecanismo que coordine los diferentes marcos jurídicos, por lo que es difícil dirimir de forma efectiva los conflictos de interés que surjan. Eso se hace especialmente patente en el caso de la minería marina a grandes profundidades, en la que si bien se va documentando de forma cada vez más amplia su posible efecto negativo para el medioambiente, aún no se ha prestado la suficiente atención a la vertiente relacionada con las vulneraciones de los derechos humanos, y en particular las de los pueblos y comunidades indígenas. Se constatan lagunas considerables, así como la necesidad de contar con mecanismos sólidos de rendición de cuentas que permitan dirimir conflictos evidentes entre los diferentes usuarios en áreas que quedan más allá de las jurisdicciones nacionales y que permitan así garantizar que las generaciones venideras reciban unos océanos en perfectas condiciones. Puede que incluso sea necesario crear un nuevo órgano de la ONU para los océanos para subsanar estas carencias de su gobernanza (véase el artículo «Spotlight» específico para el ODS 14).

Es necesario, igualmente, que se establezca un acuerdo que sea jurídicamente vinculante y que permita atajar la contaminación del mar con desechos plásticos. Muchas organizaciones de la sociedad civil y expertos en derecho han constatado la existencias de enormes lagunas jurídicas en los marcos que

tratan de este tipo de contaminación. El Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA) constató que las estrategias y planteamientos actuales de gobernanza son fragmentarias y no abordan adecuadamente la problemática de la basura plástica en los océanos y la presencia de microplásticos en ellos.¹⁵ Para sorpresa de todos, la Unión Europea demostró a principios de 2019 que es posible avanzar en este campo: sus miembros aprobaron la Directiva sobre Plásticos de un solo uso, una legislación novedosa que busca reducir el impacto medioambiental de ciertos productos fabricados con plástico.¹⁶ La sociedad civil pide que se dé un nuevo paso y que, partiendo de los marcos jurídicos regionales y mundiales ya existentes y complementándolos, se elabore un convenio mundial para la contaminación por plásticos que contenga un mandato que permita gestionar todo el ciclo de vida útil y descarte de los plásticos (véase el artículo «Spotlight» específico para el ODS 12).¹⁷

Las lagunas en reglamentación y en gobernanza se dan también en la economía digital global. La autorregulación de las empresas de internet no funcionará, ni lo hará la regulación a través de acuerdos de comercio en materia de comercio digital. El Foro para la Gobernanza de Internet de la ONU (FGI) podría tener la capacidad de mejorar las cosas en ese ámbito, pero carece de la autoridad para ello y no tiene mandato para establecer ningún tipo de normativa. Cada vez hay un riesgo mayor de que, gracias a la ventaja de los acuerdos de comercio, un grupo reducido de países fijen las normas sobre el uso de los datos (véase el capítulo V).

En concreto, las iniciativas de responsabilidad social empresarial, como por ejemplo el Pacto Global de la ONU, y las directrices voluntarias, como los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos (UNGP por sus siglas en inglés), han sido un fracaso a la hora de facilitar que se exijan responsabilidades a las empresas por sus vulneraciones de

¹⁵ ONU Medio ambiente (2017), pág 5.

¹⁶ Véase <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5483-2019-INIT/en/pdf>.

¹⁷ CIEL et al. (2018).

los derechos humanos. El Consejo de los Derechos Humanos marcó un hito con su decisión de crear un grupo de trabajo intergubernamental para elaborar un instrumento jurídicamente vinculante (o «tratado») que reglamente las actividades de las grandes corporaciones transnacionales y otras empresas comerciales. Este «proceso de elaboración de un tratado» supone una oportunidad histórica para que los gobiernos demuestren que le dan prioridad a los derechos humanos frente a los intereses de las grandes empresas. Será, además, un requisito previo para aplicar la Agenda 2030, así como para conseguir el objetivo de establecer modelos sostenibles de producción y consumo.

De igual manera, la ONU debería ocuparse de los riesgos de las alianzas de partes interesadas múltiples (véase el artículo «Spotlight» específico para el ODS 2) y elaborar un marco normativo para las interacciones de la ONU con las empresas. Con ello se crearía un estándar de mínimos que regularse la participación de la ONU en alianzas mundiales, así como la configuración y composición de las iniciativas de la ONU que impliquen al sector privado.

ONU 2020: la gobernanza democrática mundial en la encrucijada

Los científicos advierten de que el mundo se acerca con rapidez a un punto de inflexión en el cambio climático y en la pérdida de biodiversidad tal que de superarse ese umbral los cambios en el ecosistema global serán irreversibles. De igual forma, el sistema de gobernanza global se acerca a un punto de inflexión que, si se supera, hará que los cambios sean irreversibles. El multilateralismo está en crisis. Pero, como dicen los médicos, una crisis indica que hay un momento en una enfermedad grave en el que ésta puede evolucionar de forma repentina para mejor o para peor.

Todavía existe el peligro de que se acentúen el autoritarismo y el nacionalismo, y de que en muchos países no solo se reduzca el espacio para las organizaciones de la sociedad civil, sino que pueda desaparecer del todo. Pero hay también un movimiento global a favor del cambio, un movimiento que asume en serio el compromiso de la Agenda 2030 de «trabajar con

espíritu de solidaridad mundial».¹⁸ El año 2020, con eventos oficiales de importancia y en particular el 75 aniversario de la creación de la Naciones Unidas, representa una importante oportunidad para que las peticiones que surgen del movimiento global a favor de justicia en lo económico, lo social y lo medioambiental se transformen en pasos políticos concretos que lleven a un nuevo multilateralismo democrático.

18 ONU (2015), apdo. 39.

Bibliografía

CIEL et al. (2018): Toward a new global convention with a multi-layered governance approach to address plastic pollution. Washington, D.C. www.ciel.org/wp-content/uploads/2018/11/Thought-starter-for-a-new-global-convention-with-a-multi-layered-governance-approach-to-address-plastic-pollution-Nov-2018.pdf

Deva, Surya et al. (2019): Carta a los miembros del grupo de trabajo III de CNUDMI. Ginebra (OL ARM 1/2019, 7 de marzo de 2019). https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/OL_ARM_07.03.19_1.2019.pdf

Kishimoto, Satoko/Petitjean, Olivier/Steinfort, Lavinia (2017): Remunicipalización. Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios público. Amsterdam y París. www.tni.org/reclaiming-public-services (Documento en español: https://www.tni.org/files/publication-downloads/remunicipalizacion_como_ciudades_y_ciudadania_estan_escribiendo_el_futuro_de_los_servicios_publicos.pdf)

Oxfam (2014): GOBERNAR PARA LA MAYORÍA. Servicios públicos contra la desigualdad. Informe n.º 182. . Oxford. https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp182-public-services-fight-inequality-030414-es_0.pdf

ONU (2015): Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Nueva York (ONU doc. A/RES/70/1). <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

ONU Medio ambiente (2017): Combating Marine Plastic Litter and Microplastics Summary for Policymakers: An Assessment of the Effectiveness of Relevant International, Regional and Subregional Governance Strategies and Approaches. Nairobi. https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/unep_aheg_2018_1_inf_3_summary_policy_makers.pdf

Asamblea General de la ONU (2018): Informe financiero y estados financieros auditados correspondientes al ejercicio terminado el 31 de diciembre de 2017 e Informe de la Junta de Auditores, volumen I. Nueva York. [https://undocs.org/es/A/73/5\(VOL.I\)](https://undocs.org/es/A/73/5(VOL.I)).

Asamblea General de la ONU / Consejo Económico y Social (2019): Funding analysis of Operational Activities for Development - Addendum 2, advanced unedited edition, 18 de abril de 2019. Nueva York (ONU doc. A/74/73 - E/2019/4) www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/SGR2019-Add_2%20-%20Funding%20Analysis%20OAD.pdf

Jens Martens es director del Global Policy Forum.

Informes de la sociedad civil: compromisos difíciles y prioridades conflictivas en la implementación de los ODS

POR ROBERTO BISSIO, SOCIAL WATCH

Hablando en la OCDE recientemente, el embajador David Donoghue, ex co-facilitador de las discusiones en la ONU que condujeron a la Agenda 2030, dijo: «Se enfatiza mucho sobre las sinergias entre los diferentes ODS, y con razón, pero no se presta mucha atención al compromiso entre objetivos conflictivos».¹

Estas tensiones entre diferentes prioridades que compiten entre sí por recursos presupuestales escasos, por la atención limitada de los dirigentes políticos o por el interés de los medios de comunicación rara vez son tratadas en los debates oficiales, pero aparecen siempre en los informes independientes de la sociedad civil sobre la implementación de la Agenda 2030 ... o la falta de ella.

La reducción de la desigualdad sacrificada por objetivos macroeconómicos

En **Argentina**, la tensión es entre salarios y derechos laborales por un lado y empleo por el otro, según el informe de Hernán Medina y Agustina Carpio, de la iniciativa ODS del Foro de Ciudadanos por la Justicia y los Derechos Humanos (FOCO).²

El presidente Mauricio Macri, en el gobierno desde diciembre de 2015, «apoya la idea de que los trabajadores tienen que reducir sus salarios y derechos laborales para mejorar la competitividad de la economía y permitir que los trabajadores informales obtengan empleos formales y protección social». Como resultado, en una economía con alta inflación, el ingreso familiar promedio perdió un 15 por ciento en términos reales en 2018, mientras que la pobreza creció un cinco por ciento para llegar a un 33,6 por ciento al final del año, mientras que un tercio de los trabajadores todavía tienen trabajos informales.

La desigualdad de ingresos empeora por la discriminación de género, con una brecha de ingresos del 27 por ciento entre mujeres y hombres. Cada vez más mujeres intentan encontrar un trabajo para compensar la disminución de los ingresos familiares, pero el desempleo entre las mujeres es un 2 por ciento más alto que el de los hombres (11% a 9% en el total agregado), y peor para las mujeres jóvenes (de 14 a 29 años) con una tasa de desempleo de 21.5 por ciento, mientras que para los hombres de la misma edad es de 17.3 por ciento.

Por el contrario, **Guatemala** tiene un desempeño macroeconómico admirable, con décadas de crecimiento económico continuo, baja inflación, déficit pequeño y una deuda pública total de menos de una cuarta parte del PIB. Sin embargo, el informe alternativo de ODS de CONGCOOP (Coordinación de ONG y Cooperativas) muestra la coexistencia de esas envidiables figuras con «el abandono de la clase media, los pobres y los pueblos indígenas» como resultado de una «concentración masiva de activos productivos, comenzando con la tierra». La desigualdad de ingresos ha alcanzado un índice de Gini de 0.53, el más alto de Centroamérica y uno de los peores del mundo. Si bien la economía está en auge, gracias a las exportaciones agrícolas y las remesas de los migrantes, la pobreza afectaba al 59 por ciento de la población en 2018 (frente al 51% en 2006) y la pobreza extrema al 23 por ciento.

1 De las notas del autor, quien fue relator del debate sobre estos compromisos durante el evento sobre «Dimensiones ocultas de la pobreza», coorganizado por ATD-Cuarto Mundo y el Centro para la Oportunidad y la Igualdad en la sede de la OCDE en París, el 10 de mayo de 2019.

2 Todos los informes alternativos citados están disponibles en www.socialwatch.org

Una campaña popular contra la corrupción, alentada por la asistencia de la ONU al sistema judicial guatemalteco, condujo en 2015 a la destitución del presidente y el vicepresidente. Pero en lugar de aprovechar ese impulso para mejorar la calidad del gasto público, el nuevo presidente, Jimmy Morales, desmanteló el enjuiciamiento de la corrupción. Además, «las élites económicas históricamente se han negado a colaborar con el Estado y la sociedad», negándose a pagar impuestos, y presionando contra cualquier intento del gobierno de obligarlos a hacerlo, por ejemplo cerrando todos los comercios por un día en 1987 y 2001. Como resultado, los impuestos en Guatemala son los más bajos del mundo, según el Banco Mundial, con ingresos públicos de apenas 12 por ciento del PIB, menos de la mitad de lo que se necesitaría para cumplir con los ODS. «Un Estado así capturado por las élites del poder legales e ilegales no puede avanzar hacia ninguno de los 17 ODS», concluye el informe.

Paraguay tiene una historia similar de «ingresos gubernamentales muy bajos, renuencia generalizada a pagar impuestos en un clima de corrupción y una fuerte oposición por parte de empresarios y personas con altos ingresos a cualquier aumento en sus contribuciones fiscales», informa Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana.

Uno de los pocos aumentos de impuestos que el público acepta es el de los impuestos al tabaco, ya que generan ingresos pero también abordan un problema de salud pública. Sin embargo, los productores y el ex presidente Horacio Cartes (2013-2018), propietario de la mayor compañía tabacalera del país, se opusieron con vehemencia a una ley propuesta para aumentar los impuestos al tabaco al 40 por ciento. Durante las discusiones parlamentarias, el Ministerio de Finanzas argumentó que cualquier aumento de impuestos debería ser parte de una reforma más amplia con el consenso de todos los interesados», mientras que el ministro de Salud, Antonio Barrios, minimizó los efectos y dijo: «Más personas mueren a causa de enfermedades cardiovasculares y accidentes de tráfico que debido al cáncer de pulmón». Finalmente, el Senado redujo el aumento de impuestos a un mero 5 por ciento, llevando el impuesto al tabaco de 13 a 18 por ciento y también eliminó las disposiciones para dedicar esos ingresos a la salud pública.

Esto está en oposición directa con el objetivo 3.a de los ODS que compromete a los países a «fortalecer la implementación del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco» y el informe alternativo de la sociedad civil se pregunta: «¿Hasta cuándo prevalecerán los intereses personales y corporativos de los poderosos sobre la evidencia científica y las necesidades de financiación del país?»

La evidencia científica y los datos no faltan en absoluto en el **Reino Unido**, donde la desigualdad continúa aumentando. «Los investigadores y profesionales de derechos humanos que trabajan en el Reino Unido tienen acceso a una gran cantidad de datos relevantes y detallados, al menos en comparación con otros países», reconoce Just Fair, un grupo de activistas de derechos económicos y sociales. Es por eso que les resulta «aún más sorprendente» que el Informe Nacional Voluntario de 2019 del Reino Unido no desglose la información. «Para garantizar que nadie se quede atrás y proporcionar una imagen verdaderamente significativa de la situación, el gobierno debe reunir y presentar evidencia sobre toda discriminación basada en motivos prohibidos por las leyes internacionales y nacionales de derechos humanos, y esto incluye las disparidades de ingresos y riqueza.»

Just Fair informa que «el Reino Unido es una sociedad altamente desigual. Por ejemplo, la esperanza de vida de las mujeres nacidas en zonas desfavorecidas ha disminuido en los últimos años, algo totalmente inaceptable en la quinta mayor economía del mundo.»

El gobierno del Reino Unido afirma tener «algunas de las leyes de igualdad más fuertes del mundo, incluida la Ley de Igualdad de 2010». Para ser fiel a este compromiso, argumenta Just Fair, «el gobierno debe implementar la legislación en su totalidad, incluido el deber socioeconómico (sección 1 de la Ley de Igualdad)». Este deber requeriría que las autoridades públicas consideren activamente cómo sus decisiones y políticas estratégicamente importantes podrían aumentar o disminuir las desigualdades de resultados. El informe alternativo descubre que «lamentablemente, los sucesivos gobiernos no han puesto en práctica la regulación necesaria para activar el deber socioeconómico, lo que significa que esta

obligación no es técnicamente vinculante para las autoridades públicas». Es alentador que el deber se haya hecho realidad en Escocia en 2018 y el gobierno galés ha anunciado que continuará esta política en 2019. El deber socioeconómico es una palanca poderosa para abordar las causas estructurales de las desigualdades materiales y sus efectos negativos sobre los derechos humanos y el bienestar. Hacerla cumplir sería una señal positiva de la determinación del Gobierno de reducir las desigualdades de ingresos y riqueza y cumplir con el ODS 10.

La desigualdad también es una preocupación importante para la sociedad civil en **Bangladesh**. El informe del Grupo de Trabajo de Equidad y Justicia de Bangladesh (EquityBD) cuantifica las crecientes desigualdades. El índice de Palma (entre el ingreso del 10% más rico y el del 40% más pobre) creció de 1.68 en 1964 a 2.93 en 2016. Las desigualdades se abordan en los planes oficiales, pero EquityBD considera que ponerlos en práctica «será un trabajo difícil para el gobierno de Bangladesh debido a la falta de buena gobernanza en algunos casos. El sector financiero aún necesita una atención especial, ya que los flujos financieros ilícitos y las grandes cantidades de préstamos bancarios morosos aún están vigentes. La descentralización del desarrollo es otro tema crucial».

La ventaja a corto plazo supera la implementación a largo plazo

En **Finlandia**, el informe alternativo de Fingo, la asociación de ONG de desarrollo finlandesas, concluye que «los conflictos de intereses entre los actores conducen a decisiones donde una ventaja económica a corto plazo eclipsa la sostenibilidad a largo plazo».

El gobierno de Finlandia se felicita por estar «entre los primeros en redactar un plan de implementación nacional, iniciar un presupuesto de desarrollo sostenible, establecer un sistema de monitoreo inclusivo y un panel de ciudadanos, y encargar una evaluación externa de la primera política nacional de la Agenda 2030 del mundo, el informe PATH2030 publicado en marzo de 2019». Sin embargo, el informe alternativo muestra que Finlandia no está consistentemente comprometida con un enfoque basado en los derechos humanos de la Agenda 2030, para garantizar que «nadie se quede atrás». Además,

«la Agenda 2030 es ampliamente conocida en Finlandia, pero no existe una comprensión coherente de su interpretación y significado político».

Finlandia también enfrenta tensiones entre el consumo interno y las obligaciones ambientales. El país «consume más que nuestra porción equitativa del medio ambiente y esto tiene impactos significativos, incluso más allá de nuestras fronteras. Por ejemplo, se estima que casi la mitad de nuestra huella hídrica está compuesta por cadenas de producción que tienen lugar en otros lugares».

El informe también encuentra «un desajuste entre la retórica de Finlandia sobre la responsabilidad global y sus compromisos de financiación. El recorte de casi el 40 por ciento en los fondos para el desarrollo por parte del gobierno de Juha Sipilä (sustituido por el socialdemócrata Antti Rinne en junio de 2019) y la redirección de los ingresos del comercio de emisiones de carbón a inversiones privadas erosionaron nuestra credibilidad internacional y degradaron a Finlandia del grupo de referencia nórdico». El financiamiento de la cooperación para el desarrollo de las ONG se redujo aún más (43%), a pesar de que son precisamente estas organizaciones las que pueden llegar a los más vulnerables de manera eficaz.

Chipre también sufre una tensión entre las respuestas urgentes a la crisis económica y financiera y sus compromisos de desarrollo sostenible. Como miembro de la Unión Europea, Chipre debe implementar los conceptos de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) y Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPSD), pero ninguno de estos se menciona en el Informe Nacional Voluntario oficial, que de hecho omite todo el ODS 17 (sobre implementación).

Según el informe alternativo de Charalambos Stergiou, Yolanda Frangou y Charalambos Vrasidas, de CARDET / Universidad de Nicosia, «como resultado de las estrictas medidas de austeridad implementadas desde marzo de 2013, se suspendió la Agencia de Cooperación para el Desarrollo de Cyprus Aid» y «Chipre no tienen mecanismos de coordinación sobre CPD dentro de la administración nacional y no hay participación en CPD por parte del Parlamento de Chipre, la sociedad civil o el sector privado».

CARDET espera que «la revitalización de la discusión sobre CPD / CPSD sea un elemento clave que conduzca potencialmente a resultados positivos a largo plazo en sectores como la migración y el cambio climático».

En algunos lugares, los planes son buenos pero simplemente no se implementan. En **Jordania**, la presentación del Informe Nacional Voluntario en 2017 fue una oportunidad «para fortalecer aún más la apropiación nacional de la Agenda 2030, crear un impulso proactivo a su alrededor y acelerar su realización». La preparación del informe «aseguró la participación más amplia de los principales grupos y organizaciones», según el informe del Centro Phoenix para Estudios Económicos e Informáticos. Este informe fue «un notable paso adelante en la creación de una estrategia inclusiva para lograr los ODS», pero «la falta de implementación concreta y efectiva de esta estrategia, así como la falla en la implementación de un sistema de monitoreo efectivo, afectó dramáticamente su efectividad como herramienta para integrar los ODS en la agenda nacional».

En menos de dos años desde la presentación del informe se sucedieron tres ministros diferentes de Planificación y Cooperación Internacional y el primer ministro también ha cambiado. El informe de la sociedad civil atribuye la falta de implementación a «la desaceleración económica en curso, así como a la ausencia de cooperación entre las administraciones central y local, por un lado, y, por otro, entre el gobierno y la sociedad civil».

Aprobar buenos planes y no implementarlos también sucede en **Canadá**. Con el lanzamiento de Oportunidad para Todos en agosto de 2018, seguido de la introducción de la Ley de Reducción de la Pobreza en noviembre de 2018, el gobierno federal estableció por primera vez objetivos para reducir la pobreza en Canadá, definió una línea oficial de pobreza y estableció un marco y un proceso para informar públicamente sobre el progreso, de acuerdo con su compromiso de «acabar con la pobreza en todas sus formas en todas partes» establecido en la Agenda 2030.

El informe del Centro Canadiense para Políticas Alternativas elogia esta «victoria política significativa», que proporciona «una arquitectura y

mecanismos para hacer que los gobiernos rindan cuentas para crear una sociedad donde las necesidades básicas de todos estén aseguradas y su participación activa en la vida comunitaria apoyada». Pero, al mismo tiempo, agrega el informe, «no incluye ninguna inversión nueva en los programas necesarios para lograr los objetivos establecidos en la estrategia». Además, los objetivos de reducir la pobreza en un 20 por ciento para 2020 y en un 50 por ciento para 2030 «carecen de ambición y sentido de urgencia». El informe valora el nuevo plan «más como un marco que como una estrategia para acelerar la reducción de la pobreza. Una estrategia implica un plan para llegar desde donde estamos hasta donde queremos ir, y, de manera crucial, los recursos para respaldarlo. En este sentido, los canadienses de bajos ingresos todavía están esperando».

«Otra generación de niños crecerá en la pobreza y millones más continuarán luchando». El gobierno debería haber tomado medidas más decisivas para abordar las necesidades inmediatas de aquellos que viven en la pobreza más profunda y fortalecer la red de seguridad social de Canadá a través de inversiones en cuidado de niños universalmente accesible, medicamentos y programas de capacitación y educación adaptados a los necesitados. «A fin de cuentas -concluye el informe alternativo- la formulación de políticas y presupuestos, supone opciones y valores. Y las opciones que hagamos hoy determinarán la sostenibilidad a largo plazo de nuestra sociedad y nuestra economía para las generaciones futuras».

También en el **Líbano**, la implementación no ha estado a la altura de los compromisos. El informe oficial voluntario libanés de 2018 culpa a la crisis de Siria por los déficits económicos que aumentaron la deuda, así como por el estancamiento económico, la duplicación del desempleo y el empeoramiento de las tasas de pobreza. Sin embargo, según el informe alternativo de la sociedad civil elaborado por la Red de ONG Árabes para el Desarrollo (ANND), «esta narrativa exclusivamente negativa sobre los refugiados sirios no distingue entre el gran impacto de la guerra siria en la economía y la situación política en el Líbano, y el impacto diversificado de la presencia de los refugiados sirios en el Líbano. Esto último permitió que aumentara el flujo financiero de ayudas, así como el

consumo interno. La inmigración produjo entre uno y 1.5 por ciento de crecimiento del PIB, y proporcionó una fuerza laboral barata que evitó la quiebra de muchas pequeñas empresas».

Por lo tanto, «la crisis siria no puede eclipsar los impactos negativos de las políticas económicas y sociales implementadas durante mucho tiempo, así como las lagunas creadas por la falta de transparencia y responsabilidad. Centrándose en las economías rentistas, retrasando los mecanismos de redistribución para abordar las desigualdades, careciendo de un sistema de protección social universal y con la brecha continua entre las políticas de educación y empleo, el Líbano ha estado cultivando resultados de desarrollo negativos por sus propias decisiones políticas».

El informe oficial libanés ha sido evaluado por la sociedad civil como «un paso bueno pero menor; porque debe complementarse con un enfoque sistemático y holístico a nivel nacional, tanto para la implementación como para el monitoreo». En cambio, el gobierno «adoptó un enfoque sectorial y una metodología fragmentada». En lugar de integrar los pilares del desarrollo humano sostenible, se limitó a acumular las estrategias y planes de los respectivos ministerios. El Comité Nacional para los ODS debería haberse esforzado por integrar las dimensiones económicas, sociales, ambientales, políticas y culturales en el discurso del desarrollo, pero «continúa con un ejercicio de listado de varias estrategias y planes a corto plazo y programas específicos vinculados a cada uno de los ODS. Esto no refleja la apropiación nacional requerida, ni proporciona un paso adelante para abordar la falta de una estrategia global de desarrollo sostenible basada en los derechos y elaborada en consulta con las diferentes partes interesadas, incluidas las organizaciones de la sociedad civil».

Derechos humanos intercambiados por éxito electoral

En Brasil, el gobierno del Capitán Jair Bolsonaro no oculta su desdén por las políticas e instituciones destinadas a apoyar a las personas que viven en la pobreza. En su primer día en el cargo, el 1 de enero de 2019, el presidente Bolsonaro disolvió las

instituciones responsables de las políticas de Hambre Cero (ver Contribución Especial 0.2 sobre la extinción temporal de CONSEA), una iniciativa que inspiró políticas contra la pobreza en todo el mundo. El informe alternativo del INESC documenta la reducción, en las siguientes semanas, de los organismos de política pública con participación de la sociedad civil de 500 a 70. Los organismos de monitoreo afectados incluyen el Consejo de Políticas de Drogas, el Consejo de los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Consejo para la Erradicación del Trabajo Forzado, la Comisión para la Biodiversidad, y muchos más. Defensores del derecho a la tierra, activistas sindicales y de ONGs están siendo amenazados y la Comisión Pastoral de la Tierra, un cuerpo de la Iglesia Católica, informó un aumento dramático en los primeros meses de 2019 de los asesinatos relacionados con conflictos por la tierra.

A nivel internacional, Brasil se retiró del Pacto Mundial de las Naciones Unidas para la Migración Segura, Ordenada y Regular que ayudara a crear unos meses antes, se negó a organizar la COP-25 de la Convención sobre el Clima y abandonó UNASUR, la Unión de Países de América del Sur.

El informe de la sociedad civil encuentra que la administración de Bolsonaro a «actúa como si los derechos humanos estuvieran vinculados a la política partidaria o a una determinada ideología e invierte en el discurso del odio, con lo cual profundiza la brecha en nuestra sociedad». Por lo tanto, «no hay un camino para el cumplimiento de la Agenda 2030, y en su lugar la sociedad civil debe volver a luchar por supuestos muy simples que se dieron por sentados: que los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos, independientemente de su raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, idioma, religión o cualquier otra circunstancia, y que todos seamos vistos como humanos y no solo como enemigos».

En Hungría, la fijación de objetivos para 2030 no está determinada tanto por los ODS como por la propuesta del objetivo mucho más simple de alcanzar a Austria para esa fecha, tal como lo propuso el Banco Central de Hungría (MNB). Cuando Austria-Hungría se separó, hace un siglo, el ingreso nacional húngaro per cápita era un 85 por ciento del de Austria. En 2015,

según datos del Banco Mundial, el ingreso per cápita de Hungría, medido en paridad de poder adquisitivo, era aproximadamente la mitad del de su vecino.

Las proyecciones optimistas del MNB se basan en el supuesto de que continúan las altas tasas de crecimiento actuales de más del 4 por ciento anual, duplicando los salarios nominales y asegurando el pleno empleo.

Más realista, el Informe Social publicado por el instituto de investigación social TÁRKI analiza la educación, la esperanza de vida y las cifras económicas para concluir que Hungría podría alcanzar a Portugal (la nación más pobre de Europa Occidental) en diez años. TÁRKI pronostica un «shock futuro» debido a las muchas fallas del sistema educativo, basado en la formación profesional para satisfacer las necesidades inmediatas del mercado laboral pero que desalienta la innovación, la curiosidad y la flexibilidad.

La continuación del alto crecimiento económico es incierta y es poco probable que la emigración, particularmente de jóvenes calificados, disminuya, ya que los salarios húngaros son menos de la mitad del promedio de Europa Occidental. El diez por ciento de los aproximadamente 4 millones de húngaros en el mercado laboral están trabajando o estudiando en otros países y la proporción de emigración con educación terciaria es la más alta de Europa.

Mientras tanto, el primer ministro Viktor Orbán explota el miedo a la migración «como una herramienta eficaz para movilizar a los votantes menos educados, principalmente en las zonas rurales y en otras ciudades que no sean Budapest». Según el informe húngaro de Social Watch 2019 de Matyas Benyik, después de la victoria electoral de Fidesz, el partido del primer ministro Viktor Orbán, en el poder desde 2010, «la democracia en Hungría continuará erosionándose, la corrupción generalizada socavará la democracia y el crecimiento económico, la polarización social continuará, la brecha entre el Budapest liberal y el campo más tradicional crecerá, los jóvenes calificados continuarán emigrando en grandes cantidades y los conflictos con la Unión Europea aumentarán».

Dado que «las instituciones húngaras destinadas a contrarrestar el poder del gobierno, como el Tribunal Constitucional, los medios de comunicación y el presidente de Hungría, no han cumplido sus mandatos, la UE es el último mecanismo de responsabilidad que queda».

Ganancias vs pérdidas en México

En México, en contraste, las elecciones federales de 2018 llevaron a Andrés Manuel López Obrador (conocido como AMLO) a la presidencia con un mandato claro de lo que él llama la Cuarta Transformación (después de la Independencia en 1810, la Reforma liberal en 1858 y la Revolución en 1910). En marzo de 2019, resumiendo sus primeros cien días en el gobierno, AMLO enfatizó que «estamos protegiendo el medio ambiente con acciones concretas, no hemos aprobado el maíz transgénico, no extraeremos petróleo o gas a través del fracking, cancelamos la licencia para la minería a cielo abierto en Los Cardones (Baja California) y garantizamos que el agua no se privatizará, se crearán nuevas reservas naturales y se protegerá la flora y la fauna».

Si bien reconoce estos logros, el informe alternativo de Areli Sandoval Terán, de Espacio DESCA, argumenta que aún queda mucho por hacer, ya que el modelo económico todavía se basa en el extractivismo, principalmente de combustibles fósiles, la creación de una Guardia Nacional «reproduce un modelo de seguridad basado en la participación del ejército en temas de seguridad pública nacional «y» continúa promoviendo megaproyectos como el Tren Maya o grandes centrales termoeléctricas en Morelos» aprobado sin el consentimiento previo e informado de las comunidades locales y los pueblos indígenas.

Además, las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil son tensas, luego de la decisión de reducir el financiamiento público a las ONG y fundaciones para «eliminar intermediarios».

Mayor desigualdad es el precio del crecimiento económico en India

En la India, el tema principal del informe oficial es cómo el rápido crecimiento económico ha reducido drásticamente la pobreza. Un estudio de 2018 respalda esta afirmación diciendo que la pobreza extrema está disminuyendo en India a un ritmo de 44 personas por minuto como resultado de lo cual, desde mayo de 2018, la India afirma que ya no tiene el mayor número de personas pobres del mundo. A pesar de esta dramática reducción de la pobreza, más de 73 millones de indios aún viven por debajo del umbral internacional de pobreza. La mayoría de estas personas que subsisten con menos de 1,90USD al día se encuentran en zonas rurales.

Pero mientras el número absoluto de pobres disminuye, la desigualdad aumenta rápidamente. Un informe de Oxfam de 2018 dice que el uno por ciento más rico de la India obtuvo el 73 por ciento de la riqueza nacional generada en 2017.

Una política fiscal un gasto público más equitativos pueden ayudar a reducir la desigualdad. En 2017, el ministro de Finanzas aceptó que la política fiscal de la India no era socialmente justa y aseguró que la base tributaria se ampliaría. Ha habido cierto éxito ya que los ingresos por impuestos directos aumentaron un 19 por ciento en un año, principalmente debido al aumento de la recaudación del impuesto sobre la renta personal. Sin embargo, continúan los recortes del impuesto a las ganancias corporativas, lo que lleva a una pérdida de ingresos estimada de 1.100 millones de dólares americanos (7,000 millones de rupias) para 2018-2019.

Mientras tanto, el Sistema Nacional Mahatma Gandhi de Garantía de Empleo Rural, que ha sacado a millones de personas de la pobreza desde 2005, ha visto disminuir su apoyo presupuestario, con asignaciones sin cambios entre 2017-2018 y 2018-2019, lo que significa una caída en términos reales. Esto ha resultado en demoras en el pago de salarios, falta de pago de compensación por estas demoras, racionamiento del trabajo disponible (a niveles mucho más bajos que el trabajo remunerado garantizado de 100 días al año) y falta de pago del salario mínimo. La magnitud de esta

denegación de derechos a los más pobres de la India se puede medir por el hecho de que los salarios no pagados acumulados por sí solos suman alrededor de 700 millones de dólares americanos (4.786 millones de rupias) a partir de enero de 2018.

La creciente desigualdad en la India no solo causa pobreza de ingresos o activos, sino que también conduce a un acceso desigual a las necesidades básicas: alimentos, medios de vida, agua y saneamiento, salud y educación. Estas disparidades afectan desproporcionadamente a los grupos históricamente marginados, como los dalit, las tribus y los musulmanes. Dentro de cada grupo, las mujeres están en la peor situación.

Infraestructura versus desigualdad en Filipinas

En Filipinas, la preparación del informe oficial 2019 catalizó un proceso de consulta con múltiples partes interesadas al que se invitó a algunas organizaciones de la sociedad civil, como Social Watch Filipinas (SWP). SWP convocó un proceso de consulta más amplio para producir aportes al informe oficial y un informe independiente de la sociedad civil.

Filipinas es actualmente una de las economías de más rápido crecimiento del mundo, con un PIB que creció entre el 6 y el 7 por ciento en 2018 y aumenta a un promedio de casi el 5 por ciento anual en la última década, pero esas cifras coexisten con una alta tasa de pobreza, una situación paradójica llamada «crecimiento sin empleo».

SWP comenta que «parece haber una perspectiva tácita pero dominante sobre la riqueza, según la cual mientras se reduzca la pobreza, no debería haber objeciones a las ganancias desenfrenadas de los ricos. Se supone que la riqueza filtrará a los más pobres. La economía por goteo afirma que las altas tasas de crecimiento aumentan el empleo, los ingresos y el nivel de vida. Sin embargo, ese no es el caso en absoluto. De hecho, la desigualdad económica o la brecha entre los más pobres y los más ricos continúa ampliándose, y los pobres constituyen la mayoría y coexisten con una élite de muy pocos integrantes. La clave no es la tasa de crecimiento, sino el tipo de crecimiento económico que está experimentando el país».

El crecimiento filipino se basa en gran medida en el programa «Build Build Build» (BBB, o sea Construir, Construir, Construir), una ambiciosa iniciativa de infraestructura con 75 proyectos emblemáticos planificados, financiados por el gobierno, la asistencia externa (principalmente de China) y las asociaciones público-privadas (APP).

El BBB es visto por la sociedad civil como generador de deuda, demasiado urbano, concentrado en áreas desarrolladas y descuidando las áreas rurales. Su progreso ha sido desigual, debido a la falta de capacidad y financiamiento, deficiencias en el diseño y falta de coordinación.

Los costos y externalidades aún no se han evaluado. «El impacto negativo de este programa de infraestructura masiva, específicamente la conversión a otros usos de la tierra de tierras agrícolas ya en disminución, aún no se ha determinado. Pero un impacto emergente ha sido el movimiento de la población rural pobre de la agricultura a la industria de la construcción y la interrupción de las iniciativas de desarrollo de la cadena de valor agrícola de pequeños productores que el estado ha descuidado durante mucho tiempo. En total, el gasto en agricultura, donde la mayoría de los más pobres se gana la vida, es decepcionante para un país que desea lograr la industrialización verde. También es previsible que esta infraestructura de uso intensivo de combustibles fósiles y los programas y proyectos de energía podrían revertir los logros modestos logrados en la protección y rehabilitación ambiental.»

En su discurso de bienvenida del encuentro, poco antes de su lamentado deceso, el coordinador de Social Watch Filipinas y presidente del Movimiento de Reconstrucción Rural de Filipinas (PRRM), Isagani Serrano, resumió su consejo a los colegas filipinos de la sociedad civil con palabras que también son un mensaje a los ciudadanos del mundo: «Muchas cosas buenas están sucediendo en la sociedad en su conjunto. Pero necesitamos interpelar más al gobierno, no solo para lograr un «enfoque de gobierno completo», sino un «enfoque de toda la sociedad» para acercarnos a nuestro sueño de justicia en un mundo frágil».

Roberto Bissio es director ejecutivo del Instituto del Tercer Mundo (ITeM) y coordinador de la red Social Watch.

Desvelemos las dimensiones ocultas de la pobreza

POR XAVIER GODINOT, INTERNATIONAL MOVEMENT ATD FOURTH WORLD

«Por primera vez (...) los estudios establecen un puente que salve el vacío en los planteamientos de medición de la pobreza en los países ricos y pobres (...) de modo que podamos ver la pobreza desde una perspectiva única (...). Los estudios sacan a la luz las dimensiones ocultas de la pobreza, las partes de ella que, evidentemente, no vemos, que no son observables: la estigmatización, la discriminación que sufren aquellos que viven en la pobreza, los problemas y obstáculos a los que se han de enfrentar regularmente, la forma en que se trata a los pobres, su aislamiento, su pérdida de posibilidades de actuación ... y lo aislados que les hacemos sentirse.»
(Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE, 10 de mayo de 2019)

Ángel Gurría intervenía en el acto de presentación del estudio «The Hidden Dimensions of Poverty»¹ (Las dimensiones ocultas de la pobreza), que cuestiona la esencia de la concepción general sobre la naturaleza de la pobreza. Este estudio, que cuenta con múltiples participantes y que fue dirigido por ATD Fourth World y por la Universidad de Oxford, ha intentado mejorar la comprensión y la medición de la pobreza consultando directamente con aquellos que la experimentan de primera mano, aparte de con profesionales

del sector y académicos.

La agenda 2030 reconoce que la pobreza es multidimensional. Sin embargo, aparte de la pobreza derivada de una renta insuficiente, hasta el día de hoy no se han especificado suficientemente cuáles son esas dimensiones, e incluso alguna de ellas no ha sido identificada como tal. Todavía no se tiene un conocimiento adecuado del modo en que actúan de forma combinada para determinar cómo se vive la pobreza.

En la elaboración del estudio han participado equipos de Bangladesh, Bolivia, Francia, Tanzania, el Reino Unido y los EE.UU. de América. Para él trabajaron, en pie de igualdad, profesionales del sector, académicos y personas afectadas directamente por la pobreza. El procedimiento empleado, denominado «Merging of Knowledge», ha permitido una transformación en la forma

de reflexión a nivel individual, comunitario y nacional gracias a la generación de conocimiento y su puesta en común.

Al escuchar el testimonio de cientos de personas afectadas directamente por la pobreza, los participantes en la elaboración del estudio combinaron sus conocimientos con el de académicos y profesionales del sector mediante un proceso de múltiples diálogos en los que el conocimiento propio de cada uno de estos grupos fue examinado y evaluado de forma colectiva. El resultado de cada uno de los procesos nacionales es un conjunto de dimensiones que permiten definir la pobreza en cada país en particular, tal como se exige para alcanzar la meta 1.2 de los ODS y reducir así la pobreza en todas sus dimensiones según las definiciones nacionales.

Tras comparar entre sí los seis juegos de valores de las dimensiones

¹ En su realización participaron por seis equipos nacionales, coordinados, por una lado, por Marianne De Laet, Xavier Godinot y Alberto Ugarte, del movimiento internacional ATD Fourth World, y por Robert Walker, de la Universidad de Oxford, por otro. En el siguiente enlace puede descargarse el informe íntegro en inglés, francés o español: www.atd-fourthworld.org/wp-content/uploads/sites/5/2019/05/Dim_Pauvr_eng_FINAL.pdf.

de la pobreza para cada uno de los seis países mediante diálogos presenciales en los que participaron los representantes de los equipos nacionales se constató que esas dimensiones eran una manifestación local de atributos subyacentes comunes de la pobreza. Por lo tanto, llegamos a la conclusión de que la mejor descripción de la pobreza se consigue con tres grupos interrelacionados de tres dimensiones: la experiencia esencial, las dinámicas de relaciones y las privaciones (véase gráfico 1).

Se ha determinado igualmente que estas nueve dimensiones, y, en consecuencia, la experiencia vital de la pobreza, se ven modificadas por estos cinco factores: identidad, momento en el tiempo y duración, localización, medioambiente y política medioambiental y creencias culturales.

A diferencia de las privaciones, las dimensiones de la pobreza ligadas a las relaciones han recibido poca atención por parte de académicos y políticos, lo que contrasta con la coincidencia casi plena entre académicos, profesionales del sector y personas afectadas directamente por la pobreza sobre el hecho de que las dimensiones ligadas a las relaciones dan forma a la pobreza. E igual coincidencia reinaba sobre la importancia de las interacciones entre las diferentes dimensiones.

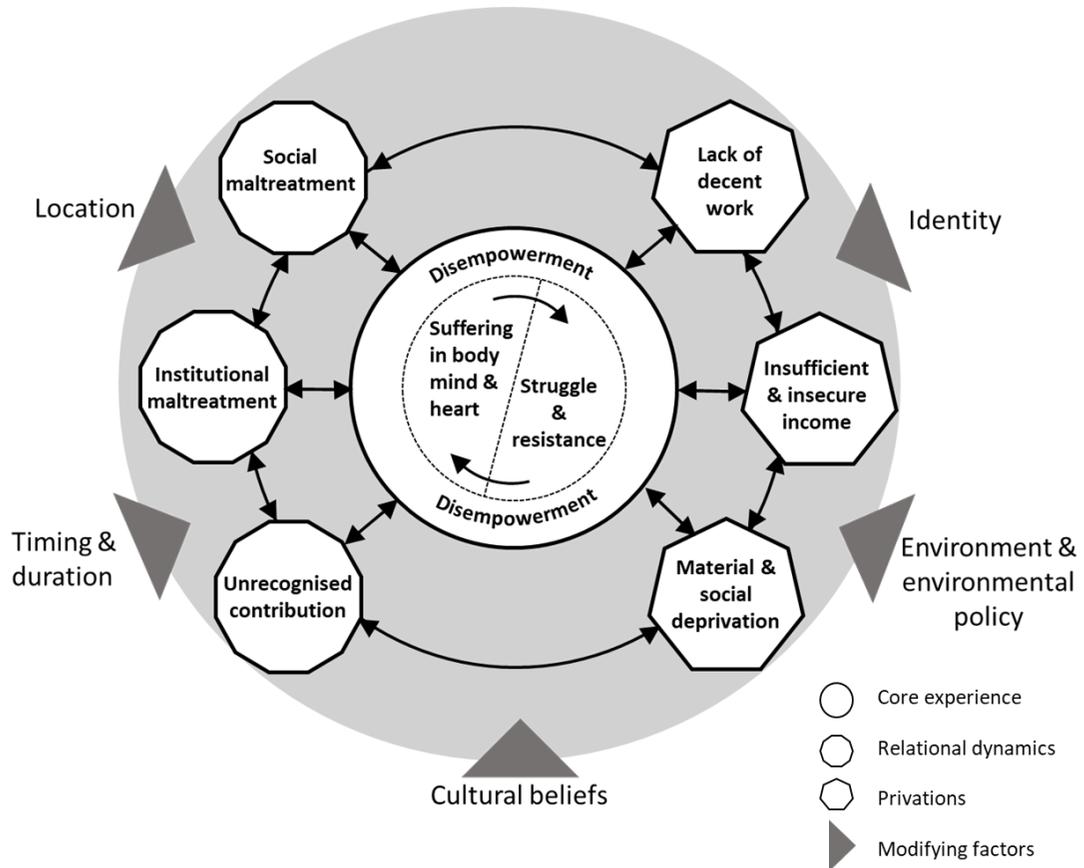
En todos y cada uno de los seis países, las personas resaltaron el sufrimiento ligado a la inhabilitación para la actuación autónoma que resulta de la privación y el maltrato. Igual énfasis se hacía en cómo reaccionan contra ello a través de la lucha y la resistencia. La pobreza es un fenómeno dinámico, y las personas que la

sufren tienen una actitud activa, no pasiva. Los políticos en particular han de tener en cuenta todos esos factores a la hora de diseñar programas de reducción de la pobreza.

Xavier Godinot es responsable de estudios para el International Movement ATD Fourth World.

Gráfico 1

Gráfico sobre las dimensiones de la pobreza elaborado por ATD Fourth World y la Universidad de Oxford, enero de 2019



CONSEA en peligro: los obstáculos al trabajo en defensa de la alimentación real y los derechos

POR ELISABETTA RECINE, UNIVERSIDAD DE BRASILIA, MARÍA EMILIA PACHECO, FEDERATION OF ORGANIZATIONS FOR SOCIAL AND EDUCATIONAL ASSISTANCE, RENATO SERGIO MALUF, UNIVERSIDAD FEDERAL RURAL DE RIO DE JANEIRO, Y FRANCISCO MENEZES, INSTITUTO BRASILEÑO DE ANÁLISIS SOCIAL Y ECONÓMICO

La Constitución brasileña, en vigor desde 1988, constituye un importante logro de la sociedad brasileña, que, en su lucha contra la dictadura militar, consiguió aunar a las organizaciones y movimientos sociales en nombre de la democracia y abrir un nuevo camino para las políticas públicas y la actuación del Estado. En ese momento, la propuesta para un sistema nacional de sanidad y, más tarde, la de un sistema nacional de asistencia social constituyó la base de los espacios normalizados de participación y control social en la implantación de esas políticas, algo que sirvió de inspiración para muchos otros. A lo largo de la historia, la mayoría de la población brasileña ha vivido sumida en profundas desigualdades, se ha visto afectada por el hambre y sin posibilidad de disfrutar de unas condiciones de vida adecuadas. En el proceso de vuelta a la democracia, los movimientos urbanos y rurales consiguieron avances en materia de seguridad alimentaria y nutricional (FNS por sus siglas en inglés) como fueron la reforma agraria y el acceso a la alimentación.

En los años 90 del siglo pasado, un movimiento a favor de la ética en la política y contra el hambre desató una gran movilización que culminó en 1993 con el establecimiento del consejo nacional para la seguridad alimentaria (CONSEA por sus siglas en portugués),¹ un órgano consultivo del presidente de la República integrado por representantes de la sociedad civil y del Gobierno. Su vida fue corta en aquel momento, pues se disolvió en 1995. Sin embargo, fue una experiencia que fomentó la movilización de numerosas organizaciones y movimientos activos en el área de las seguridad alimentaria y nutricional y la lucha contra el hambre que llevó a la elaboración del programa Zero Hunger, que fue declarado como prioridad por el presidente Lula durante su primer periodo en el cargo.

El CONSEA se volvió a establecer en 2003, contando con una mayor representatividad de la sociedad civil y sectores del gobierno. Merece la pena recordar que el

movimiento de vuelta a la democracia y su expresión en forma de lucha contra el hambre articuló diferentes sectores populares de la sociedad brasileña de modo que generó un concepto de FNS con características específicas y que es más amplio que el que se considera a nivel internacional. Este concepto expresa la convergencia de diferentes agendas de las componentes rural y urbana de la sociedad civil. Se puede considerar que es un producto histórico creado por la sociedad civil brasileña, y es el motor de una propuesta que intenta reorientar las diferentes dimensiones de la producción de alimentos, acceso a la tierra y a los recursos naturales, la protección de la biodiversidad, el suministro y el consumo, la sanidad, el patrimonio alimentario, entre otros.

Así, con la reinstauración del CONSEA, y a pesar de las limitaciones intrínsecas a los procesos de diálogo y de las contradicciones internas que se derivan de la composición política del Gobierno, comienza un ciclo que puede considerarse como extremadamente positivo. En 2006, el Congreso

¹ En aquel momento no se había incorporado aún la dimensión «nutricional».

Nacional aprobó la Ley Orgánica para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN, ley 11.346 / 2006) con la que se establecía un sistema nacional cuyo objetivo fundamental era articular políticas públicas de diferentes sectores para hacer efectivo el derecho humano a una alimentación adecuada (RtF por sus siglas en inglés). La arquitectura de gobierno de este sistema se basaba en dos pilares: el primero estipulaba la participación y el control social en todas las esferas de la administración pública, desde el nivel federal al municipal, representado por consejos, y el segundo era responsable de la articulación de los diferentes sectores del Gobierno, organizados en cámaras intersectoriales. Los consejos son espacios de diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil en los que se hace un análisis crítico de los problemas y se definen prioridades y propuestas de políticas, mientras que las cámaras intersectoriales son instancias de gobierno que evalúan y deciden sobre las propuestas que se definen en los consejos. El nivel más alto de este sistema de gobierno es la conferencia nacional, que convoca cada cuatro años el consejo nacional. Durante la conferencia, delegados de todos los estados de Brasil debaten y aprueban prioridades para el plan nacional de FNS.

A nivel federal, el CONSEA era un órgano consultivo del presidente de la República. Su tarea institucional era la de presentar propuestas y ejercer un control social en la formulación, implantación y

monitorización de las políticas de FNS. El sistema nacional de FNS (SISAN) se consolidó a nivel federal y en todos los estados de Brasil, así como en un número cada vez mayor de municipios. El proceso de implantación del SISAN se interrumpió cuando el presidente Jair Bolsonaro proclamó el 1 de enero de 2019, su primer día en el cargo, una medida provisional (la número 879/2019) en la que se modificaban las atribuciones y la estructura de los ministerios y de los órganos de la Presidencia de la República. Con esa medida queda alterada profundamente la LOSAN y se liquida el CONSEA.

El CONSEA se creó como un espacio democrático que articulase un diálogo entre el Gobierno y la sociedad. Dos tercios de sus miembros representaban a la sociedad civil y desempeñaban sus funciones de forma voluntaria y sin remuneración pecuniaria, contribuyendo a la mejora de las políticas públicas con su experiencia, conocimientos y propuestas para fomentar la soberanía alimentaria (FS por sus siglas en inglés) y la FNS en Brasil. El consejo era el espacio en el que se podían manifestar de forma directa los titulares de los derechos y los movimientos y las organizaciones de la sociedad civil. En el momento de su liquidación, había 20 sectores del Gobierno con representación en el CONSEA, así como los siguientes áreas de la sociedad: la agricultura ecológica y los pequeños agricultores, los pescadores tradicionales y los movimientos por la reforma agraria; pueblos indígenas, mujeres,

población negra, comunidades tradicionales; sindicatos, federaciones de trabajadores; movimientos urbanos, asociaciones ciudadanas; pequeñas empresas del sector alimentario; organizaciones no gubernamentales, foros y redes de FNS; instituciones académicas, asociaciones profesionales; organizaciones de asistencia social, personas que necesitan dietas especiales, organizaciones de personas sin techo, redes confesionales; organizaciones pro derechos humanos; cooperativas o asociaciones de asistencia técnica rural; organizaciones juveniles.

Se dio prioridad a los representantes de los más afectados por la falta de seguridad alimentaria y por la malnutrición, y hubo una gran pluralidad entre los representantes. Ambos factores incrementaron la legitimidad y la representatividad de la sociedad civil en el diálogo con las instancias gubernamentales a la hora de formular políticas públicas y monitorizarlas. La diversidad de planteamientos, conocimientos, prácticas y demandas generaron un enfoque amplio para abordar los problemas que impiden que se haga efectivo el derecho a la alimentación y ampliaron las posibilidades de encontrar soluciones. Esta perspectiva multidisciplinaria, que puede convertirse en transversal entre las diferentes disciplinas, permite elevar el enfoque a un nivel superior en el que el diálogo sobre las diferentes dimensiones de la FNS y cómo se expresan en cada uno de los sectores de la sociedad exigirá un mayor compromiso del Estado

para cumplir con las obligaciones requeridas para avanzar en la consecución gradual del derecho a la alimentación.

Además, es la diversidad de las representaciones y, por lo tanto, la de sus demandas la que da visibilidad a los temas y dimensiones que no se solían tratar, y permite estructurar procesos cuyo objetivo es concretar el concepto de la FNS a través de la articulación de diferentes políticas públicas. Esto queda patente, por ejemplo, por los momentos en los que los pueblos indígenas y las comunidades tradicionales han pedido una mayor participación en la agenda de la FNS. De la misma forma, siguiendo el principio de equidad y fomento de la igualdad, la agenda del CONSEA se componía de todo un espectro de cuestiones que afectaban a la soberanía alimentaria y la consecución del derecho a la alimentación, como el acceso a la tierra y los territorios, el derecho de los pueblos y comunidades tradicionales al libre uso de la biodiversidad, el refuerzo de la agricultura familiar ecológica, la restricción del uso de plaguicidas y de simiente genéticamente modificada, programas de transferencia de renta, el suministro de alimentos, el fomento de una alimentación saludable y adecuada, y la vigilancia de la alimentación y la nutrición, dotación presupuestaria pública, monitorizado y educación en materia de alimentación y nutrición, así como el racismo institucional y las relaciones sociales de género. El CONSEA estableció un diálogo no solo con el poder ejecutivo, sino también

con el legislativo y el judicial, y articuló la red de consejos de los estados para reforzar el sistema nacional de FNS.

Muchas de las políticas públicas destinadas a luchar contra el hambre y la pobreza y a garantizar una dieta saludable para toda la población surgieron del CONSEA o contaron con su apoyo, como por ejemplo la integración del derecho a la alimentación en la Constitución federal, la aprobación de la Ley Orgánica de la FNS, las propuestas de políticas y planes nacionales de FNS, planes para la financiación de pequeños agricultores, licitaciones y programas para garantizar el acceso al agua potable y la producción de alimentos en las regiones semiáridas, la política nacional en ecología agrícola y producción ecológica, las directrices de alimentación para la población brasileña, la ampliación del programa nacional de alimentación en las escuelas y la adquisición de al menos el 30% de alimentos provenientes de pequeños agricultores, así como la ayuda al establecimiento de una red nacional de investigación y estudios sobre FNS y soberanía alimentaria.

El sistema nacional de FNS quedó gravemente afectado con la eliminación del CONSEA, ya que así desaparece un espacio donde poder contribuir a la reducción de la asimetría de poder en los procesos de definición de las políticas públicas. Al mismo tiempo se estrecha la vía por la que el Gobierno federal tiene conocimiento directo de las necesidades,

prioridades y propuestas de los sectores más amplios de la sociedad brasileña, y en particular los de aquellos en situación de mayor vulnerabilidad. Al desaparecer el CONSEA, aquellos que siempre tuvieron el poder para hacer valer sus intereses particulares mantendrán su dominio. El círculo virtuoso de la construcción participativa del SISAN quedó roto, con grave perjuicio para el proceso de planificación e implantación del plan nacional de FNS.

Los eventos mencionados contribuyen también a reforzar un modelo de sistema alimentario centrado en el monocultivo, la agricultura intensiva, el uso de plaguicidas y de OGM, la concentración de la producción de alimentos y la oferta masiva de productos ultratransformados. Este modelo da pie a la concentración de la tierra y la renta, a la contaminación y la destrucción del medioambiente, y a injusticias sociales y medioambientales, favorece el aumento de la desigualdad y de los conflictos, y eleva el riesgo de enfermedades relacionadas con el consumo de alimentos no saludables.

Con la democratización de la administración pública y el reconocimiento del principio de participación social como uno de los pilares del Estado democrático se consiguió una transición que alejaba el modelo de relación vertical y pasiva entre la ciudadanía y el Gobierno y que permitió la creación de canales institucionalizados de diálogo con la sociedad civil, y especialmente con los más vulnerables.

Por ello, la eliminación del CONSEA representa un serio retroceso, al tiempo que se niega el uso de un espacio público plural para el debate de las políticas sobre FNS y su control por parte de los ciudadanos. Aún más, la desaparición del consejo es una llamada de alerta. Su defensa va en interés de todos aquellos que se rijan por los principios de una sociedad democrática para mantener aquellos mecanismos que permiten que se dé sin restricción ninguna la participación legítima e independiente de la sociedad civil. La Constitución federal garantiza la participación social como ejercicio pleno de ciudadanía. La política real tiene su razón de existencia en la mediación entre diferentes intereses y en la convivencia con las contradicciones, allí donde los titulares de derechos puedan defender los bienes públicos, sin intermediación y protegidos frente a conflictos de intereses.

Si bien estaba contemplado en la ley, el CONSEA dependía del entorno político e institucional y de la implicación activa y efectiva de las instancias de Gobierno en el diálogo con la sociedad civil. A pesar del riesgo de juzgar en función de una situación actual, se puede decir que la reacción de la sociedad civil nacional e internacional así como la de determinadas instancias estatales al respecto de la eliminación del consejo confirma la importancia de este, de su papel y la calidad de sus actuaciones. Aparte de todos los problemas que ya experimenta la implantación de la política en

materia de FNS, la amenaza de esta Enmienda Provisional afecta a una expresión más estructural del derecho fundamental de la participación de los ciudadanos y plantea cuestiones como las siguientes: ¿cómo garantizar que se propongan y se monitoricen las actuaciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la alimentación si se pierde un espacio institucional y político para la toma de decisiones, el diálogo y la participación plurales? ¿Cómo monitorizar los resultados del Estado brasileño al respecto de sus obligaciones de respeto y protección del derecho humano a una alimentación adecuada, y su realización práctica?

A resultas de la movilización social, durante el análisis de la medida provisional se presentaron docenas de enmiendas pidiendo que se volviese a instaurar el consejo. En mayo de 2019, el Congreso nacional aprobó una de esas enmiendas y se volverá a instaurar el CONSEA, pero ya no dependerá de la Presidencia de la República, sino del ministerio para la ciudadanía, que es ahora el responsable de la agenda sobre seguridad alimentaria y nutricional. A pesar de esta importante victoria para la sociedad civil, todavía quedan muchas dudas y preguntas que resolver, como por ejemplo, quien se encargará de dirigir el proceso de reasentamientos y cómo, quiénes serán los representantes de la sociedad civil, y en particular los de los grupos más vulnerables, cuál será la proporción entre representantes (de la sociedad civil y

del Gobierno) y si la presidencia seguirá siendo de la sociedad civil.

Elisabetta Recine, Universidad de Brasilia, presidente del CONSEA en el período 2017–2018,
María Emilia Pacheco, Federación de Organizaciones para la Asistencia Social y Educativa, presidente del CONSEA en el período 2012–2016,
Renato Sergio Maluf, Universidad Federal Rural de Río de Janeiro, presidente del CONSEA en el período 2007–2011, y
Francisco Menezes, Instituto Brasileño de Análisis Económicos, presidente del CONSEA en el período 2004–2007.

2

Políticas transversales

I Gobernanza democrática global: no es democrática si no cuestiona al poder establecido

POR BARBARA ADAMS, GLOBAL POLICY FORUM

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados miembro de la ONU expresaron el compromiso de «llegar primero a los más rezagados». ¿Que supone aplicar este compromiso a la gobernanza y a las políticas, los presupuestos y las instituciones implicadas?

Este capítulo explora las repercusiones que tendrían las promesas de la Agenda 2030 en la gobernanza global, las prácticas del Foro Político de Alto Nivel (FPAN) y los diferentes enfoques e iniciativas, a veces contradictorios, del sistema de las Naciones Unidas y sus «gobernadores».

Se subraya igualmente la necesidad de pasar del planteamiento actual denominado *pay-to-play* (participa quien paga) a otro basado en una rendición de cuentas democrática frente «a la gente y el planeta». Al mismo tiempo, se recomienda aquí que se refuerce y se reoriente tanto el FPAN como la Asamblea General de las Naciones Unidas para que conduzcan el impulso que convierta a la ONU en el líder de un multilateralismo basado en derechos.

1. FPAN – diseñar la nueva generación de la gobernanza global

En la Conferencia para el Desarrollo Sostenible de la ONU de 2012 (Rio+20) se formuló el mandato del Foro Político de Alto Nivel (FPAN), cuyo cometido es el de monitorizar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En 2013, los Estados miembro negociaron los detalles. Se propuso que fuese un potente órgano de fiscalización, pero tres Estados se opusieron a ello, con lo que se quedó en un simple foro de diálogo al que se despojó de cualquier función de fiscalización para dejarle una tarea de seguimiento y revisión.

Es verdad que, cumpliendo con el Acuerdo de Rio+20, el FPAN es universal y de alto nivel, pero nació sin identidad oficial (número de documento de la ONU) y con un número de jornadas de trabajo y una asignación proveniente del presupuesto de la ONU inferiores a la de la Comisión para el Desarrollo Sostenible,

el órgano al que reemplazó.

Claramente, este era el resultado de los intentos por parte de unos pocos Estados miembro de minimizar y restarle visibilidad a la agenda del FPAN, y en particular en las cuestiones de monitorización y fiscalización.

A pesar de ello, en los últimos cuatro años el FPAN se ha convertido el foro al que todos recurren. Cuenta con representación de Estados miembro, agencias de la ONU, la sociedad civil y el sector privado. Los Estados miembro han asumido como propios los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y muchos de ellos los han integrado en su presupuestos y planes nacionales. Esto ha roto el patrón de relación habitual entre países donantes y países donde se ejecutan los programas que prevalece en el resto del sistema de las Naciones Unidas.

Ha habido tantos países que se han presentado voluntarios para notificar sus avances mediante los exámenes nacionales voluntarios (VNR por sus siglas en inglés) en la sesión anual del FPAN (y algunos lo hacen por segunda e incluso por tercera vez) que su desarrollo se ve dificultado por la falta de tiempo, por no mencionar la falta de contenido sustancial, el exceso de palabrerío y la falta de acción e interacción.

Ya ha transcurrido un tercio del plazo previsto hasta 2030 para la consecución de los ODS, y 2019 es el momento para hacer balance y sacar consecuencias de esta primera fase. En esta década final, es necesario partir del interés evidente para actuar con urgencia y rendir cuentas.

En la fase siguiente, el FPAN debería salir de la órbita del ECOSOC y de la melé de las agencias de la ONU para reivindicar su competencia respecto objetivos específicos. La cumbre para los ODS de septiembre de 2019 y el proceso de revisión del FPAN, que se realizará en el período 2019-2020, constituyen una oportunidad para anclar al FPAN con más fuerza en la maquinaria de la Asamblea General, siguiendo la senda que los estados miembros fijaron en 2005 para el Consejo de los Derechos Humanos (CDH) y la Comisión para la Consolidación de la Paz (CCP). Ya que la agenda del FPAN tiene una importancia equiparable a las de la CDH y la CCP, con las que está estrechamente vinculada, la Asamblea General debería crear tercer órgano de ese rango, un Consejo para el Desarrollo Sostenible, que cuente con la asistencia de infraestructura adicional a nivel temático y regional. Además, debería convocar de forma periódica reuniones entre consejos y comisiones. Para contribuir a los esfuerzos generales por reformar la ONU, estos consejos podrían renovar (y reemplazar) buena parte del trabajo de las Segunda y Tercera Comisiones de la Asamblea General, que abarcan el desarrollo económico y social, la lucha contra la discriminación por causa de género y los derechos humanos.

Si bien se ha ganado impulso para conseguir romper la compartimentalización existente en la reflexión y programación gracias al impulso de la Agenda 2030 y los ODS, no ha sucedido lo mismo a nivel de gobernanza, ya que se ha dado una relevancia desproporcionada a un único órgano. Tal y como está

configurado en la actualidad, el FPAN es simplemente un foro global y existe el riesgo de que el proceso de revisión se quede en nada más que hacer experimentos con diferentes métodos de trabajo. Existe la necesidad de integración y prevención, así como de abordar las motivaciones subyacentes en la elaboración de políticas, y ello exige que la Asamblea General de la ONU adopte un nuevo papel: el de árbitro y juez entre las diferentes áreas políticas, sectores e instituciones. El diseño de los ODS hace que, colectivamente, den cuerpo a demandas políticas transversales, transfronterizas y combinadas.

Los graves errores en la gobernanza tanto nacional como global se reflejan de forma meridiana en la creciente oposición entre los regímenes de comercio e inversión y las obligaciones en materia de derechos humanos, entre la elusión fiscal y los flujos ilícitos de capital por un lado y el papel vital de las finanzas públicas por otro. No es posible seguir ignorando las transacciones entre áreas políticas y entre países. El más alto órgano de la ONU ha de ejercer su papel líder y posicionarse como un ámbito de gobierno transversal.

Sería igualmente beneficioso para la Asamblea General que cambiase la configuración de la representación de los Estados miembro (la prerrogativa a decidir que tiene cada Estado miembro), de modo que desaparezca la discrepancia entre la presencia global y los planes y las prioridades de los diferentes países. Los representantes en los foros globales y los delegados en los procesos intergubernamentales deberían proceder no solo del ejecutivo de cada país, sino también del poder legislativo y de los órganos territoriales, algo que es esencial para frenar la tendencia existente a reemplazar una representación nacional sometida a los controles democráticos por «partes interesadas» (los referidos como «stakeholders» en inglés), y a sustituir legislación y normativa por alianzas. Tal representación contribuirá a que haya más transparencia y congruencia entre los ministerios competentes y mejorará la asunción y toma de responsabilidad del país.

Cuando creo el FPAN, la Conferencia Rio+20 estableció que habría de reunirse con rango de cumbre cada cuatro años. En 2019 se celebrará en septiembre

de forma conjunta con el debate de alto nivel de la Asamblea General anual de la ONU, algo que perjudica a la tarea del foro, que debería más bien seguir el patrón de otros órganos de importancia de la ONU que celebran conferencias de dos o tres jornadas cada cuatro o cinco años (como es el caso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD por sus siglas en inglés), y no una simple jornada en septiembre dedicada a discursos. Además, la tarea de la dirección de la cumbre no debería limitarse a dar cuenta de lo hablado y sancionar lo dicho en reuniones y declaraciones anteriores, sino que debería ejecutar una agenda, señalar los puntos preocupantes principales y los temas de actualidad, y arrancar planes de acción pertinentes.

La primera fase de la monitorización de los ODS se ha centrado en la **cantidad** de países que ha presentado sus informes, en los procesos y en cómo las instituciones y cada uno de los grupos representados se han identificado con la Agenda 2030 y su proyección de futuro. La segunda fase debe mostrar **calidad**, así como seriedad a la hora de abordar los obstáculos para la consecución de los ODS. Además, debe romper el enfoque vigente de centrarse exclusivamente en el ámbito nacional interno que domina en los informes nacionales del VNR, y, por contra, tratar los efectos secundarios inducidos que influyen también más allá de las fronteras nacionales, así como la interacción mutua entre los objetivos. Muchos de ellos son inalcanzables para un país aislado, ya que dependen de la cooperación internacional. De un país a otro existen enormes diferencias en el margen de elaboración y aplicación de políticas de que disponen los Gobiernos para influir y configurar los regímenes y normas mundiales. Es necesario elaborar un nuevo marco de notificación para medir los desequilibrios en las relaciones de fuerza, y que sea, además, un capítulo obligatorio en los informes VNR.

El Informe Global sobre el Desarrollo Sostenible de 2019 (GSDR por sus siglas en inglés) realizado por el Grupo Independiente de Científicos muestra el camino a seguir planteando de forma operativa un enfoque verdaderamente integrado, y en particular porque incluye ministerios con diferentes competencias y de diferentes países. En su prefacio, la presidencia conjunta del Grupo explica lo siguiente:

Existen efectos mutuos excluyentes entre algunos de los ODS de modo que si uno se centra en conseguir solo uno de ellos habrá efectos secundarios no deseados que perjudicarán al avance del conjunto del proceso (...). Sólo lograremos alcanzar los ODS si los abordamos abstrayéndonos de las fronteras transnacionales.¹

El Informe Global presta atención a sinergias, efectos mutuos excluyentes y consecuencias no deseadas, una actitud que debería incorporarse a los requisitos para la realización de los VNR junto con las obligaciones extraterritoriales de los estados (ETO por sus siglas en inglés). Los procesos a nivel regional constituyen plataformas en las que los estados informan de sus avances y sus prioridades. Los procesos a nivel nacional debería contribuir a crear la concienciación, la voluntad de implicación y la asunción que son necesarias para la consecución de los ODS. Las agencias de la ONU pueden prestar su ayuda a estos procesos, pero no pueden ni deben subrogarse en ellos. Los procesos nacionales deben involucrar a los diferentes sectores de la sociedad y estar bajo la batuta del poder legislativo, no del ejecutivo.

En lo que se refiere al FPAN, al igual que pasa con otros foros pertenecientes a la gobernanza de la ONU, los Estados miembro han de asumir el reto de salir del simple bricolage para meterse en la obra seria de transformar las cosas.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: ¿cambiará las reglas de juego en la ONU?

La adopción de la Agenda 2030 consiguió abrir el cerrojo de muchas dinámicas y planteamientos de resistencia enconada que dominaban el sistema de las Naciones Unidas y sus procesos intergubernamentales y ha dado un serio impulso a los esfuerzos de reforma. Asimismo, ha suscitado interés sobre el refuerzo del interfaz ciencia-política y la ampliación de la capacidad para la recogida de datos y su análisis.

¹ Fragmento de la nota informativa sobre el Informe Global sobre el Desarrollo Sostenible de 2019, 13 de abril de 2019.

Principios de gobernanza del CEAP

Efectividad

- Formulación de políticas sólidas y congruentes.
- Análisis de los efectos de la reglamentación.
- Sistemas de seguimiento y evaluación.
- Marcos de gestión de riesgos así como colaboración entre todos los niveles de gobierno y de todos ellos con instancias no estatales.

Inclusión

- No dejar nadie atrás mediante, entre otras cosas, políticas presupuestarias y monetarias equitativas.
- No discriminación, en particular en la prestación de servicios públicos y en la contratación pública de mano de obra.
- Estándares de accesibilidad, auditoría cultural de las instituciones y elaboración de presupuestos con perspectiva de género.
- Participación (a través de, entre otros, elecciones libres y limpias y desarrollo impulsado por las comunidades).
- Subsidiariedad, que implica, entre otros, el refuerzo de las capacidades a nivel local, y equidad entre generaciones, especialmente a través de la gestión a largo plazo de los ecosistemas.

Rendición de cuentas

- Integridad, políticas sobre de conflicto de intereses, eliminación del soborno y el tráfico de influencias, protección de los denunciantes de irregularidades y establecimiento de remuneración adecuada y escalas salariales equitativas.
- Transparencia, especialmente en el área presupuestaria y en los registros de grupos de presión, así como una supervisión independiente, en particular con organismos reguladores independientes, auditorías independientes y revisiones legales o de otro tipo.

Fuente: ONU doc. E/2018/44 (<https://undocs.org/es/E/2018/44>), págs. 17 y ss.

La Agenda 2030 ha conseguido cambiar las reglas de juego en muchos aspectos. Al ser de aplicación universal obliga a todos los países a informar sobre sus avances en la consecución de los ODS, y no solo a aquellos en los que se realice un programa o sean receptores de ayudas al desarrollo. Además, ha servido de impulso a la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, necesaria hace ya tiempo, y ha realzado la necesidad de abordar las

causas últimas en la búsqueda de un desarrollo sostenible y una paz duradera.

Los expertos en derechos humanos de la ONU han aportado análisis y recomendaciones de gran calidad para alcanzar la visión que propone la Agenda 2030. La maquinaria de los derechos humanos cuenta con un amplio juego de normas de calidad que abarcan desde la erradicación de la pobreza hasta la vivienda,

del agua y el saneamiento a la deuda y los acuerdos comerciales. Están a disposición de todos los Estados miembro y sus ciudadanos, si bien están claramente infrautilizados.

Durante la redacción de la Agenda 2030 y de los ODS, muchas de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) mostraron su compromiso, que han mantenido en la tarea de monitorización y con su aportación a la aplicación de la Agenda. Durante todo este tiempo han mostrado una capacidad de organización impresionante y han encontrado diferentes vías para trabajar tanto a nivel local como global, lo que a menudo revela una combinación única de experiencia práctica y conocimientos especializados.

En la resolución del FPAN se recogen los derechos de participación que se les concede y que suponen un reconocimiento de su autonomía, con lo que se ha establecido el estándar mínimo aceptable para la ONU en su conjunto, incluyendo la Asamblea General.²

El reto de la Agenda 2030 ha sido asumido por todos los gremios de expertos de la ONU, entre los que se encuentra el Comité de Expertos en Administración Pública (CEAP). Atendiendo a la necesidad de que las instituciones sean efectivas e inclusivas, y que rindan cuentas, el CEAP elaboró un conjunto de principios de gobernanza relativos a la efectividad, la rendición de cuentas y la inclusión que adoptaron los Estados miembro en 2018 (en el cuadro I.1 figura una selección de los mismos).³

Lagunas en la aplicación, errores en la fiscalización

Durante la fase aplicación de los ODS han surgido muchas iniciativas, estudios, reuniones e informes, no cabe duda. Solo en el FPAN se han presentado un total del 158 VNR en un período de cuatro años. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES) gestiona una plataforma para alianzas que alberga en estos momentos 4321

«alianzas/compromisos». Con frecuencia hay eventos para empresas e inversores organizados conjuntamente con agencias de la ONU o facilitados por ellas.⁴ Las instituciones financieras internacionales (IFI) y los bancos multilaterales para el desarrollo han abogado por que se pase de movilizar miles de millones a billones.

Si bien la «familia» de la ONU ha hecho suyo el perfil de los ODS y lleva a cabo campañas a todos los niveles para concienciar sobre el tema, las voces críticas arguyen que buena parte de todo ese trabajo ha sido selectivo, para darse autobombo y para consolidar el propio posicionamiento, algo en lo que han pecado por igual los Gobiernos, las agencias de la ONU, las grandes empresas y las OSC.

Es comprensible que todos actores quieran dar la imagen de estar comprometidos con la consecución de los ODS y de ser vitales para la misma, pero lo cierto es que el impacto se sigue midiendo, de forma insuficiente, a través de la presencia, la capacidad de persuasión y de los números.

La década que queda hasta 2030 ha de estructurarse en base a ciclos de calidad, apoyarse en una supervisión independiente y contar con una fiscalización firme. Para ello se necesita un cambio radical respecto a las dinámicas actuales que predominan entorno a la ONU, que prefieren las actuaciones con provecho para todos («win-win») y la filosofía del «participa quien paga».

Se podría dar un primer paso incorporando marcadores comparativos, no solo indicadores sino también acciones, para destapar el postureo engañoso de Gobiernos y grandes empresas a costa de los ODS, que intentan blanquear su imagen anunciando a bombo y platillo sus buenas prácticas mientras que ocultan el impacto local y extraterritorial de emisiones contaminantes, la ausencia de un estándar de condiciones de trabajo, etc... Hay que dejar atrás las actuaciones fragmentarias, aisladas e inadecuadas y apoyar

² Asamblea General de la ONU (2013).

³ Resolución del Consejo Económico y Social E/RES/2018/12 del 20 de julio de 2018 (<https://undocs.org/es/E/RES/2018/12>).

⁴ La plataforma telemática «Partnerships for SDGs online platform»: <https://sustainabledevelopment.un.org/partnerships/> (estatus: 12 de mayo de 2019).

acciones genuinas que puedan dar pie a una transformación. Para ello no basta con un cambio de mentalidad, sino que es igualmente esencial que cambien las estrategias de financiación, las de medición y de incentivos, así como las de notificación y monitorización por parte de las instituciones públicas, incluyendo a la ONU, cuya tarea es señalar los obstáculos para la consecución de los ODS con tanto énfasis como las acciones que conduzcan a ellos.

Por su configuración y su funcionamiento práctico actuales, el FPAN no está en condiciones de realizar ese trabajo. Es una plataforma que da acogida a todos pero que no cuestiona a nadie.

2. Una gobernanza de nueva generación. ¿Y dónde encaja la ONU?

Según el Secretario General, la Agenda 2030 es una agenda que pretende no dejar a nadie atrás, erradicar la pobreza y crear las condiciones para que las personas vuelvan a confiar no solo en los sistemas políticos, sino también en las modalidades multilaterales de gobernanza y en las organizaciones internacionales como la ONU. En 2019 declaró:

Creo que es importante reconocer que existe una paradoja, ya que los problemas tienen una dimensión cada vez más global, lo mismo que pasa con los retos a que nos enfrentamos, y al mismo tiempo no es posible que un país, de forma individual, pueda resolverlos por sí mismo. Por ello, necesitamos respuestas globales y modalidades multilaterales de gobernanza. Asimismo, tenemos que poder compensar el déficit de confianza, y aquí se encuentra, en mi opinión, el mayor potencial de la Agenda 2030.⁵

El Secretario General dio la voz de alarma en su intervención inaugural de 2019:

No me voy a andar por las ramas. Viendo cómo se presenta 2019, saltan todas las alarmas.

Tenemos ante nosotros un mundo sumido en

problemas. Los conflictos armados amenazan a millones de personas y el número de desplazados forzosos alcanza cifras récord. Estamos muy lejos de haber conseguido erradicar la pobreza y el hambre se vuelve a extender. Aumenta la desigualdad. Y el cambio climático está causando una catástrofe. Vemos como aumentan los enfrentamientos comerciales entre los países, la deuda está por las nubes, el estado de derecho y los derechos humanos se ven amenazados, el espacio para la sociedad civil se reduce y la libertad de prensa se ve asediada.

Estos males tienen una repercusión grave en la vida cotidiana de las personas y son profundamente dañinos.

Generan ansiedad, son caldo de cultivo para la desconfianza y polarizan a la sociedad, tanto política como socialmente. Los países y sus gentes temen quedarse atrás, pues parece que el progreso solo redunda en beneficio de unos pocos afortunados.

Con este panorama es fácil comprender que muchos estén perdiendo la fe en la clase política, que duden de si sus Gobiernos nacionales se preocupan de ellos, y se preguntan si las organizaciones internacionales tienen algún valor.

Seamos claros: esa falta de fe afecta también a las Naciones Unidas.⁶

Los tres pilares de la ONU abarcan todo el abanico de problemas y ha ido evolucionando más allá de su marco inicial para conseguir mantener su papel relevante frente a los retos actuales, los existentes y los nuevos. La cuestión es si la revitalización de la ONU y las reformas relacionada a ella son simplemente una «puesta al día» o puede conducir a una transformación y ser congruente con los ODS.

Con demasiada frecuencia, el camino a seguir se reduce a la constatación de lo irónico que es que la estima a las Naciones Unidas siempre es mínima justo cuando más se la necesita.

⁵ Secretaría general de la ONU (2017).

⁶ Secretaría general de la ONU (2019b).

Y ya una revisión rápida de cuál es la situación real da qué pensar

El trabajo de la ONU en el área de los **derechos humanos** recibe un 3,7% del presupuesto ordinario total de la ONU,⁷ y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), con una plantilla ordinaria de 558 trabajadores que supone el 1,2% de los 44.000 que constituyen el personal de la ONU, se ha visto en dificultades para hacerse oír a nivel global y nacional.⁸

El **sistema de desarrollo de la ONU (UNDS por sus siglas en inglés)** acepta de buen grado que se enfatice el nivel nacional, lo cual acarrea el riesgo de subestimar las restricciones externas y no aplicar las normas de derechos humanos en la medida en que se debiera. Durante décadas no ha prestado la debida atención al impacto que los regímenes mundiales tienen en el ámbito de las políticas estatales y en el grado de competencia política efectiva a nivel nacional. Un ejemplo es que hiciese énfasis en la movilización de recursos internos mientras que ignoraba los flujos ilícitos de capital. La reforma en curso del UNDS quiere abordar esto: los países necesitan un apoyo integral y de alta calidad en la elaboración y aplicación de las políticas pertinentes, una mejor articulación de nuestro instrumental normativo y operativo, un análisis más sólido de las cuestiones transfronterizas, así como datos fiables y detallados que sirvan para una toma de decisiones bien fundamentada.⁹ Sin embargo, la dinámica de esta reforma se ve penalizada por la falta de apoyo de unos pocos de los principales países donantes a la propuesta del Secretario General de unas contribuciones prorrateadas que permitan que arranque su puesta en práctica.

En el pilar para la **paz y seguridad** de la ONU se dan muestras de comprender que la seguridad es tanto interna (desigualdad, discriminación por causa de género, derecho humanos, trabajo digno) como transfronteriza, y, además, con facetas diferentes a las

tradicionales (de forma evidente en lo que se refiere al impacto del cambio climático, contagio de crisis financieras y migración). Sin embargo, el órgano fundamental de gobierno de la organización, el Consejo de Seguridad, no tiene credibilidad y está dominado por los cinco miembros permanentes con derecho a veto (P5), que pertenecen al grupo de los seis mayores exportadores de armas del mundo.¹⁰

La capacidad de gobierno de Consejo de Seguridad y de los denominados P5 va más allá del mandato sobre paz y seguridad que es la base de su funcionamiento, de forma explícita ya que tienen la facultad de dar explícitamente su visto bueno para que otros órganos puedan ejecutar sus respectivos mandatos, e implícita, puesto de los países P5 hacen valer su influencia gracias a ser los donantes principales para todo el sistema de las Naciones Unidas.

La relación entre gobernanza y financiación

El montante total de las cuotas prorrateadas al presupuesto ordinario de las ONU para 2017 alcanzó los 2.800 millones de dólares americanos. La contribución de los diez mayores donantes supuso el 68%.¹¹

Igualmente, unos pocos Estados dominan en lo referente a las contribuciones destinadas a las actividades operacionales de la ONU para el desarrollo, que alcanzaron los 33.600 millones de dólares americanos en 2017; más aún, el 50% fue aportado por tres donantes: EE.UU., Reino Unido y Alemania.¹² Y hay que hacer constar que, además, solo el 20,6% del total se destina al trabajo central de la ONU, ya que buena parte del balance está reservado para favorecer las prioridades de donantes individuales.

7 Consignaciones presupuestarias ordinarias para el ACNUDH, 2018-2019, <https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/FundingBudget.aspx>.

8 Véase <https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=VD>.

9 Secretaría general de la ONU (2019a).

10 Véase: <https://www.sipri.org/yearbook/2018/05>

11 Asamblea General de la ONU (2018).

12 Asamblea General de la ONU / Consejo Económico y Social (2019), pág. 7.

Gráfico I.1

Lista de los 10 principales contribuidores al presupuesto ordinario de la ONU de 2017 a través de cuotas prorrateadas

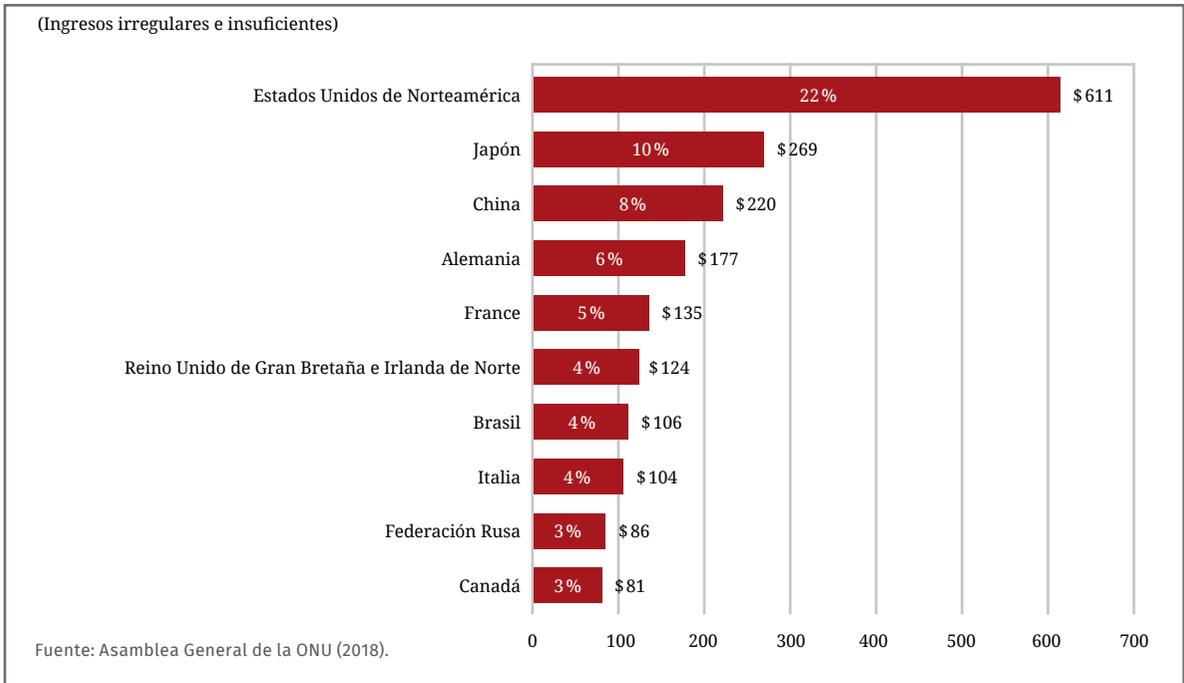
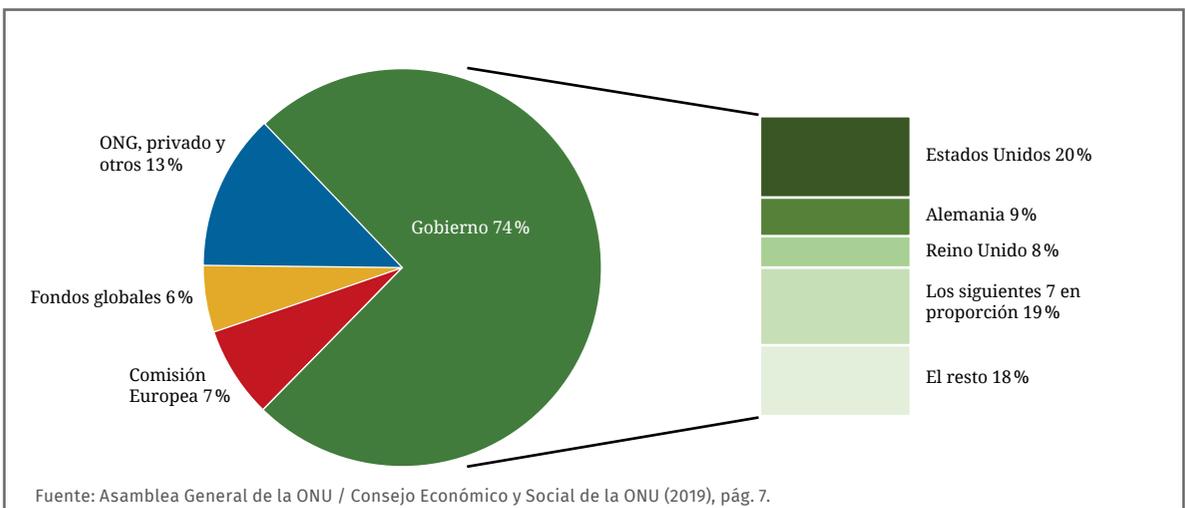


Gráfico I.2

Financiación total de las actividades operacionales de la ONU para el desarrollo en 2017



Aparte de ser vulnerable a la influencia indebida por parte de los donantes, el sistema de gobierno de la ONU sufre de unos niveles de financiación insuficientes. En 2017 recibió un total de 48.300 millones de dólares americanos, que, repartido entre todos los habitantes del planeta, supone 7 dólares por persona y año,¹³ mientras que en ese mismo año el gasto militar global ascendió a los 1,7 billones de dólares, lo cual representa el 2,2% del producto interno bruto (PIB) global y equivale a 230 dólares americanos per cápita.¹⁴

El gasto público en la infraestructura para la paz de la ONU es minúscula en comparación con el gasto público en infraestructura militar. Además, las finanzas públicas, que se suponen son insignificantes respecto a las del sector privado, concedieron subsidios a los combustibles de origen fósil que, por ejemplo, en 2015 llegaron a los 5,3 billones de dólares americanos.¹⁵

La crisis de financiación de la ONU, junto con la presión de los Estados miembro, ha acelerado un acercamiento al sector privado y al mundo de la filantropía, como se evidencia en la multiplicación de eventos e iniciativas de alianza que se ofrecen al sector empresarial, en el que se encuadran empresas del denominado «big data», bancos, instituciones financieras e inversores internacionales.

Los ODG han sido publicitados como si fuesen un catálogo para inversores. Recientemente ha surgido la iniciativa Global Investors for Sustainable Development (GISD), una nueva alianza de directores generales de empresas cuyo objetivo es incentivar la inversión en desarrollo sostenible de grandes cantidades de dinero a largo plazo, que se inspira en la Swedish Investors for Sustainable Development, y que arrancará oficialmente en septiembre de 2019 durante la semana de alto nivel de la Asamblea General de la ONU.

Es evidente que el concepto del desarrollo sostenible se compone de tres dimensiones esenciales, la **económica**, la social y la medioambiental, y que es imprescindible tener en cuenta las tres para alcanzar los ODS. Sin embargo, ya desde el principio, la dimensión económica ha dominado en ese trío, y los foros de políticas económicas se han mantenido apartados de la esfera de influencia de la ONU. Si se continúa con una integración de las tres dimensiones sin buscar equilibrarlas reforzará el desequilibrio y cualquier avance será rehén de las políticas económicas.

¿Quién gobierna la dimensión económica?

Durante décadas, las grandes economías mundiales han conseguido mantener a la ONU «fuera de sus negocios», gracias a la protección firme de la jurisdicción autónoma que suponen las denominadas instituciones de Bretton Woods (BWI): el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Esto supone de facto el ejercicio de un poder de **monopolio** (u oligopolio) de los Estados que durante muchas décadas ha socavado el multilateralismo democrático y ha descabalgado la búsqueda de justicia en materia social, económica, de género y medioambiental.

Esto ha tenido una repercusión negativa en la capacidad de los Gobiernos para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos en sus componentes cívica, política, económica, social y cultural, como documenta el trabajo de una serie de expertos en derechos humanos y relatores especiales de la ONU.

Juan Pablo Bohoshavsky, experto independiente en derechos humanos y especialista en los efectos de la deuda externa y otras obligaciones financieras internacionales asumidas por los Estados, ha elaborado los principios rectores para la evaluación del impacto de las reformas económicas en los derechos humanos y en el pleno disfrute de los mismos, en particular derechos económicos, sociales y culturales.¹⁶ Estos principios tratan de las obligaciones en materia de derechos humanos a que están sujetos los actores económicos:

13 Asamblea General de la ONU / Consejo Económico y Social (2019).

14 SIPRI, 2017, https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-05/sipri_fs_1805_milex_2017.pdf.

15 Coady et al. (2017).

16 Consejo de los Derechos Humanos de la ONU (2018).

La elaboración de políticas económicas ha de tener su base y su guía en normas sobre derechos humanos tanto en lo procesal como en lo substantivo.

Las evaluaciones de impacto para los derechos humanos son un procedimiento crucial que permite que tanto los Estados como otros actores garanticen que las reformas económicas fomenten, en vez de recortar, el que todos disfruten plenamente de los derechos humanos.¹⁷

El alcance y el objetivo de estos principios rectores es amplio:

Algunas políticas económicas, como el saneamiento de las cuentas públicas, los ajustes y reformas estructurales, la privatización, la desregulación de los mercados laboral y financiero y la reducción los estándares protección medioambiental, pueden tener consecuencias negativas para el disfrute de los derechos humanos.¹⁸

Es crucial que, en los principios, la atención a la rendición de cuentas se fije en el recurso y la compensación.

Principio 21 – Acceso a la justicia, rendición de cuentas y recursos.

Los Estados deben velar por que el acceso a la justicia y el derecho a un recurso efectivo estén garantizados, mediante mecanismos judiciales, cuasijudiciales, administrativos y políticos, con respecto a las acciones y omisiones en la preparación y en la aplicación de políticas de reforma económica que puedan menoscabar los derechos humanos.

Además, el comentario 21.1 indica que «el derecho a un recurso efectivo incluye reparaciones y garantías de no repetición», y el 21.2 indica:

«Un sistema eficaz de mecanismos nacionales, regionales e internacionales de rendición de cuentas en materia de derechos humanos, que incluya

instituciones nacionales de derechos humanos independientes y facultadas, es fundamental (...)»

Los principios detallan las «obligaciones de los Estados, las IFI y los actores del sector privado», entre las que se encuentran las obligaciones extraterritoriales (véase cuadro I.2).

En un momento en que el sistema de las Naciones Unidas y su Secretario General se acercan al establecimiento de alianzas con grandes inversores, grandes corporaciones y grandes empresas tecnológicas y de procesamiento de macrodatos, la rúbrica de estos principios debe ser una *conditio sine qua non* para poder sumarse a una alianza con la ONU. Además, es necesario que se sometan al más estricto examen de conflicto de intereses todo recursos empleados para cualquier proceso de monitorización, notificación o certificación independientes, para garantizar que no se usen los ODS para blanquear malas prácticas.

Estas iniciativas no deben, por otra parte, ni poner en entredicho el papel de la ONU ni socavar el margen competencial para poder movilizar recursos internos a través de una reforma fiscal mundial, la eliminación de los flujos ilícitos de capital y el establecimiento de un mecanismo de renegociación de la deuda.

Regímenes financieros, comerciales y de inversión: ¿a favor o en contra de los ODS?

El Comité de Políticas de Desarrollo de la ONU celebró una reunión extraordinaria en marzo de 2019 en la sede central de la organización en la que se trató el futuro de las políticas de desarrollo en vista del contexto cambiante para el marco multilateral. Las intervenciones desgranaron las contradicciones existentes entre las políticas seguidas por la economías dominantes y las políticas que imponen de forma bilateral y a través de su dominio del proceso de toma de decisiones en el FMI y en el G20, así como de la negociación de acuerdos comerciales y de inversión.

El Comité hizo hincapié en las diferentes vías por las que las políticas comerciales y de inversión limitan el margen competencial a nivel nacional interno: «Por desgracia, si firman ustedes acuerdos bilaterales

¹⁷ *Ibíd.*, pág. 1.

¹⁸ *Ibíd.*, pág. 4, apdo 1.1.

Cuadro I.2

Principios rectores relativos a las evaluaciones de impacto de las reformas económicas en los derechos humanos

Principio 13 – Asistencia y cooperación internacionales: «(...) los Estados tienen la obligación de respetar y proteger el disfrute de los derechos humanos de las personas que se encuentren fuera de sus fronteras. Ello implica evitar conductas que perjudicarían previsiblemente el disfrute de los derechos humanos por las personas que vivan más allá de sus fronteras, contribuir a la creación de un entorno internacional que permita la realización de los derechos humanos, así como realizar evaluaciones de los efectos extraterritoriales de las leyes, las políticas y las prácticas.»

Principio 14 – Influencia externa y espacio de políticas: Las instituciones financieras, los estados y otros actores «(...) no deberían ejercer una influencia externa

indebida en otros Estados a fin de que puedan adoptar medidas para elaborar y ejecutar programas económicos utilizando su espacio de políticas (...).

Principio 15 – Obligaciones de los acreedores y los donantes públicos: «Las instituciones financieras internacionales, los prestamistas bilaterales y los donantes públicos deberían velar por que las condiciones de sus transacciones y sus propuestas de políticas de reforma y las condicionalidades para el apoyo financiero no socaven la capacidad del Estado prestatario o receptor de respetar, proteger y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos». El comentario 15.3 añade: «Los Estados no pueden eludir la responsabilidad por los actos o el ejercicio de funciones que hayan

delegado en instituciones internacionales o entidades privadas (reagrupación de la financiación y privatización): la delegación no se puede utilizar como excusa para incumplir las obligaciones en materia de derechos humanos, en detrimento del carácter extraterritorial de esas obligaciones».

Principio 16 – Obligaciones de los acreedores privados: Comentario 16.2: «En relación con el principio 13 y el comentario 15.3, las obligaciones de los Estados receptores y de origen de proteger los derechos humanos, incluidas sus obligaciones extraterritoriales, exigen el establecimiento de salvaguardias adecuadas contra los efectos negativos en los derechos humanos resultantes de la conducta de las empresas privadas».

de comercio e inversión, o acuerdos regionales con países ricos, su libertad de actuación se verá enormemente restringida. Por favor, no los firmen».¹⁹

También señaló que el margen aún disponible a menudo no se usa debido al peso de incontables normativas, o no se puede recurrir a él en la práctica por los obstáculos administrativos y las tasas jurídicas exorbitantes.

El Comité dijo con claridad que este sistema se encuentra en crisis, y ha causado la crisis de desigualdad y el problema climático, y que es el momento de crear un nuevo multilateralismo que elija el desarrollo sostenible y una transición justa como ejes centrales de un sistema multilateral movido por valores y basado en normas.²⁰

Espacio de políticas de la ONU

Sigue habiendo un deseo de justicia y paz, y se recurre a la ONU por ello, ya que se considera a otras

¹⁹ Presentación en formato Power Point en la sesión del Comité de Políticas de Desarrollo, «The Future of Multilateralism» (El futuro del multilateralismo), 12 de marzo de 2019, UNHQ.

²⁰ *Ibíd.*

instituciones multilaterales como foros para la forja de acuerdos y la resolución de problemas, o bien para el establecimiento de estándares. Tiene el mandato y la maquinaria judicial para establecer el puente entre la áreas del desarrollo, la paz y los derechos humanos. Su capacidad de análisis y su experiencia establece la base esencial para detectar las causas subyacentes y practicar la prevención, si bien se aplican de forma mínima en el caso de desastres de evolución lenta (como pueden ser las desigualdades, la desintegración del tejido social o el cambio climático), así como catástrofes naturales y la devastación causada por un conflicto.

La ONU todavía cuenta con una buena reserva de expectativas positivas y un buen nombre, si bien en declive, pero faltan estrategias, especialmente entre los estados pequeños y medianos y algunas OSC, para establecer un juego de normas, de instituciones y de planes de acción con potencial transformador y que puedan sanar los males actuales. Mientras que se denuncia la falta de margen competencial a nivel nacional, no se ejerce de igual manera la autocrítica en lo referente a las restricciones del espacio para políticas de la ONU que se derivan del monopolios políticos o posiciones de dominación política. Además, hay que entender ese espacio para políticas como equivalente a un mayor margen para el sector público.

Los estados miembros se comprometieron a abordar las **«diferencias en oportunidades, riqueza y poder»** en la Agenda 2030. Las respuestas a los desequilibrios en la relación de fuerzas son variadas, y a menudo encontradas, pues van desde el cinismo hasta la búsqueda del mal menor, o desde el «hacemos todo lo que podemos» (proteger a las víctimas, etc...) a la necesidad de un cambio sistémico.

A menudo se piden nuevas normas, pero no se llega a tratar la cuestión de cómo conseguir que quien tenga una posición dominante las respete, o que permita siquiera que se elaboren esas nuevas reglas.

Hay quien pide planteamientos tipo «win-win», y ven las alianzas como una estrategia para facilitar la participación de todos, pero esto supone no tener en cuenta los desequilibrios de fuerzas en el seno

de tales alianzas y supone asumir *de facto* las reglas de las partes dominantes, con lo que se corre el riesgo de potenciar la desigualdad, no de fomentar la participación en pie de igualdad.

Esta suerte de multilateralismo de grupos de interés viene a ser una manifestación más de gobernanza de corte neoliberal. Parte de la premisa errónea de que los representantes de los diferentes intereses (partes interesadas o «stakeholders» en inglés) participan en pie de igualdad y con recursos equivalentes, pero ignora los derechos de aquellos representantes que dependen de un sistema democrático y de Gobiernos democráticos.

Las diferentes estrategias para atajar esta disparidad de poder revelan las tensiones entre aquellos que aceptan esta realidad como tal e intentan, bien alinearse con los ganadores, bien que el mal sea el menor posible, y aquellos que desean un cambio fundamental que reduzca el poder de los actores dominantes y lo distribuya.

Esas mismas tensiones y divisiones aparecen entre los estados pequeños y medianos de todas las regiones, en sus estrategias, en bloques y en la percepción de las posibles opciones: alinearse o reagruparse.

También se constatan esas tensiones en el sistema de las Naciones Unidas y en las OSC: mientras que partes del sistema de las Naciones Unidas promueven y multiplican las alianzas, la ACNUDH documenta casos de intimidación, recriminaciones y represalias realizadas tanto por Estados como por actores no estatales.²¹

Algunos se entregan a otros centros de poder, como las grandes corporaciones y empresas, o a las ONG de gran envergaduras, o bien aquellos que surgen del regionalismo y de la cooperación sur-sur. Se considera que este enfoque incremental es políticamente viable para romper la inmensa concentración de poder, que no cesa. Un enfoque que va a la par con las estrategias para aumentar el margen competencial a nivel nacional, pero que a menudo es insuficiente para compensar la falta de ese margen

21 Secretaría general de la ONU (2018).

en la gobernanza global en materia de economía y seguridad.

Otros abogan por otra cámara en la ONU con parlamentarios u OSC. En vista del un papel vital que ambos tienen a la hora de crear un puente entre gobernanza nacional y gobernanza global, su impacto tal vez se vería potenciado si se incorporasen de forma permanente en las delegaciones nacionales ante la Asamblea General en vez de configurar una cámara paralela separada.

Lo mismo economistas que ecologistas y activistas pro-derechos humanos indican que es necesario actuar frente al monopolio de poder que domina las instituciones políticas y los procesos de gobierno, y subrayan que un primer paso esencial es la reforma del sistema de resolución de litigios entre Estados e inversores.

¿Gobiernan los Estados o gobiernan los inversores?

En una inusual carta conjunta dirigida a la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), y en concreto al grupo de

trabajo III (Reforma de la resolución de controversias entre inversores y estados, ISDS por sus siglas en inglés), siete expertos en derechos humanos señalaban que era urgente «subsana el desequilibrio de poder entre inversores y Estados» y pedían una reforma sistémica en su solicitud de consideración de la arquitectura del sistema ISDS (véase inciso I.3).²²

Su carta aborda muchos aspectos esenciales que están relacionados con las bases de la gobernanza: las responsabilidades de los Estados y su voluntad de asumir los compromisos de la Agenda 2030.

Los firmantes llamaron la atención sobre las contradicciones e incongruencias entre la legislación en materia de derechos humanos y el estado derecho, contradicciones especialmente preocupantes en lo que se refiere a la Agenda 2030 y los ODS

y que reafirma la importancia de que exista un contexto económico propicio con, entre otras cosas, un comercio mundial y unos sistemas

²² Deva et al. (2019).

Expertos en derechos humanos alzan la voz contra el poder de los inversores

Cuadro I.3

Los siguientes expertos en derechos humanos firmaron conjuntamente la carta del 7 de marzo de 2019 sobre la reforma del sistema de resolución de litigios entre inversores y Estados (ISDS por sus siglas en inglés):

Surya Deva, relator y presidente del grupo de trabajo sobre derechos humanos y grandes corporaciones y otras empresas internacionales.

Saad Alfarargi, relator especial sobre derecho al desarrollo.

David R. Boyd, relator especial sobre obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medioambiente seguro, limpio, saludable y sostenible.

Juan Pablo Bohoslavsky, experto independiente en los efectos de la deuda externa de los Estados y otras obligaciones financieras afines en el pleno disfrute de todos los derechos humanos, y en

particular los económicos, sociales y culturales.

Victoria Lucia Tauli-Corpuz, relator especial sobre derechos de los pueblos indígenas

Livingstone Sewanyana, experto independiente en materia de promoción de un orden internacional democrático y justo.

Léo Heller, relator especial sobre el derecho humano a disponer de agua potable y servicios de saneamiento.

monetarios y financieros congruentes y de apoyo mutuo, así como una gobernanza global reforzada y mejorada. Existe una necesidad fundamental de reformar los acuerdos internacionales de inversión (AII) y el ISDS para conseguir que la inversión internacional contribuya de forma efectiva al cumplimiento de todos los derechos humanos y se consigan los ODS, en vez de entorpecerlo.

El principio 9 de los principios rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos (UNGP por sus siglas en inglés) recuerda a los Estados que «deben mantener un marco normativo nacional adecuado para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos cuando concluyan acuerdos políticos sobre actividades empresariales con otros Estados o empresas, por ejemplo a través de tratados o contratos de inversión».²³

Inciso 1.3 Expertos en derechos humanos hablan a las claras sobre el poder de los inversores

Además, el principio 10 establece lo siguiente:

Cuando actúen en calidad de miembros de instituciones multilaterales(...), los Estados deberán tratar de asegurarse de no limiten la capacidad de los Estados miembro de cumplir su deber de protección ni pongan trabas a la observancia de los derechos humanos por las empresas.

Al respecto de la urgencia con la que hay que reformar el ISDS de forma sistémica, la carta de los expertos en derechos humanos declara:

La naturaleza inherentemente asimétrica del sistema ISDS, la ausencia de obligaciones en materia de derechos humanos para los inversores, el coste exorbitado de las tramitaciones del ISDS y el número elevadísimo de laudos arbitrales son algunas de los factores que han dado pie a un recorte indebido de la competencia presupuestaria de los estados y han socavado su capacidad para regular la actividad económica y velar por los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales.

El sistema ISDS puede, además, perjudicar el derecho de las comunidades a interponer recurso efectivo contra los inversores por vulneraciones de los derechos humanos vinculadas a un determinado proyecto. Hay una serie de casos en los que el mecanismo ISDS, o la simple amenaza de recurrir a él, ha hecho que se congelase el proceso legislativo o el desarrollo de la ley y llevó a los Estados a desistir en su intención de tomar medidas para proteger y fomentar los derechos humanos.²⁴

Aparte de mencionar su preocupación al respecto de las normas aplicadas para elegir a los árbitros y otros cargos con poder de decisión, así como sobre el coste y la duración de los casos tramitados por el ISDS, la carta resalta dos cuestiones a las que no se ha prestado atención: el derecho a recurso y la participación de partes terceras afectadas. Indica en concreto que:

Si el mecanismo del ISDS sigue ofreciendo a los inversores (...) una vía de recurso urgente que les permita proteger sus intereses económicos, se debería abrir una vía equivalente para aquellas comunidades que se hayan visto perjudicadas por proyectos relacionados con esas inversiones (...) De esta forma se corregiría en parte la asimetría sistémica a la que nos referimos más arriba.²⁵

La ONU y la asimetría sistémica

En la carta figuran detalles que ilustran la variedad de obstáculos a la que se enfrentan, a todos los niveles de gobierno, tanto los funcionarios públicos como quienes defienden al sector público.

Retirar a los inversores la capacidad de llevar a los Estados ante un tribunal es la primera medida que se requiere para pasar a una gobernanza de nueva generación. Tanto el ISDS como otras disposiciones similares que figuran en los acuerdos comerciales y de inversión inoculan esa **asimetría sistémica** en el mismo corazón del estado de derecho.

²³ ONU (2011).

²⁴ Deva et al. (2019).

²⁵ Ibid.

Cuanto más se quieran vender los ODS a los inversores argumentando que «hacer un buen negocio es el bien» más se hunde la ONU en la lógica de mercado y más relevancia se concede al gran capital, no a aquellos a quien se está dejando atrás.

En vez de comprometerse a favor de una gobernanza democrática, la ONU se ve instrumentalizada como plataforma para soluciones basadas en la lógica de mercado, por más que mantenga su retórica de «que nadie se quede atrás», que, de tomarse en serio, implicaría seguir una lógica de respeto de los derechos humanos.

Esa apelación a «no dejar a nadie atrás», ¿es de aplicación al proceso de toma de decisiones, gobernanza y fiscalización, o se limita a los servicios ofrecidos? Ese compromiso, ¿lo es en base a un respeto de los titulares de derechos o bien en base a una lógica de consumidores o clientes?

Al mismo tiempo, los líderes de la ONU parecen querer externalizar su obligación de fiscalización transfiriéndola a la sociedad civil, si bien la desarma integrándola en plataformas irrelevantes de partes interesadas múltiples que disponen de muy pocos recursos.

Estas maniobras hacen que la ONU se vea limitada a poner paños calientes frente a catástrofes humanitarias y naturales, y que renuncie a esa misión de prevención que ella misma se arroga.

Para rechazar esta mentalidad de gobierno en la que el más fuerte se queda con todo, es necesario es necesario atajar esta **asimetría sistémica** y reconocer que para corregir el desequilibrio en la relación de fuerzas no bastará con pedir a los actores más potentes que cedan parte de su poder o que renuncien a ejercerlo.

En una Asamblea General revitalizada, uno de los primeros temas a examinar podría ser el examen de la repercusión que tienen las preferencias de los inversores en su trabajo y en el del sistema de las Naciones Unidas. Esta iniciativa haría más eficientes los esfuerzos del todo el sistema de la ONU por conseguir los ODS, y constituiría una oportunidad única

de reducir y desmontar esa **asimetría sistémica** que siguen manteniendo las grandes potencias, tanto del sector público como del privado.

Bibliografía

Coady, David/Parry, Ian/Sears, Louis/Shang, Baoping (2017): How Large Are Global Fossil Fuel Subsidies? En: *World Development* 91, marzo de 2017, págs. 11-27.

www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X16304867

Deva, Surya et al. (2019): Carta a los miembros del grupo de trabajo III de CNUDMI. Ginebra (OL ARM 1/2019, 7 de marzo de 2019).

www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/OL_ARM_07.03.19_1.2019.pdf

ONU (2011): Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar». Nueva York. Ginebra.

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

Asamblea General de la ONU / Consejo Económico y Social (2019):

Funding analysis of Operational Activities for Development - Addendum 2, advanced unedited edition, 18 de abril de 2019. Nueva York (ONU doc. A/74/73 - E/2019/4)

www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/SGR2019-Add_2%20-%20Funding%20Analysis%20OAD.pdf

Asamblea General de la ONU (2018): Informe financiero y estados financieros auditados correspondientes al ejercicio terminado el 31 de diciembre de 2017 e Informe de la Junta de Auditores, volumen I. Nueva York.

[https://undocs.org/es/A/73/5\(VOL.I\)](https://undocs.org/es/A/73/5(VOL.I))

Asamblea General de la ONU (2013): Formato y aspectos organizativos del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible. Nueva York (UN Doc. A/RES/67/290).

<https://undocs.org/es/A/RES/67/290>

Secretaría general de la ONU (2018): Cooperación con las Naciones Unidas, sus representantes y mecanismos en la esfera de los derechos humanos. Informe del Secretario General. Nueva York (ONU Doc. A/HRC/39/41).

<https://undocs.org/es/A/HRC/39/41>

Consejo de los Derechos Humanos de la ONU (2018): Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos. Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales Ginebra (ONU doc. A/HRC/40/57).

<https://undocs.org/es/A/HRC/40/57>

Secretaría general de la ONU (2019a): Implementation of General Assembly resolution 71/243 on the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system – Advanced, unedited version, 18 April 2019. Informe del Secretario General. Nueva York (ONU doc. A/74/73 - E/2019/4).

www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/SGR2019-%20Advance%20Unedited%20Version%20-%2018%20April.pdf

Secretaría general de la ONU (2019b): Secretary-General remarks to Informal Session of the General Assembly, 16 January 2019. Nueva York. www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2019-01-16/secretary-general-remarks-informal-session-of-the-general-assembly-bilingual-delivered

Secretaría general de la ONU (2017): Remarks to the High-level Political Forum on Sustainable Development, 17 de julio de 2017. Nueva York. www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-07-17/secretary-generals-high-level-political-forum-remarks

Barbara Adams es presidente de la junta ejecutiva de Global Policy Forum.

Los derechos humanos en la Agenda 2030: la justicia y la fiscalización en el núcleo de la gobernanza del desarrollo sostenible

POR IGNACIO SAIZ, CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS (CESR)

Siete décadas después de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), estos han quedado profundamente enraizados en el discurso, las normas y las estructuras de la gobernanza global. El fomento de los derechos humanos es uno de los objetivos esenciales de las Naciones Unidas.¹ Los acuerdos sobre derechos humanos, y los desacuerdos, han conformado de forma esencial la dinámica de las relaciones entre los Estados, así como las de los Gobiernos con sus ciudadanos. Los principios que consagra la DUDH representan el punto más cercano a un acuerdo universal sobre el marco de normas que regulen esas relaciones en que la humanidad se haya encontrado nunca.

A lo largo de estos años, los derechos que se articulan en la DUDH se han codificado y se han ampliado en un extenso sistema de tratados internacionales y otras normas dispositivas, así como en las constituciones nacionales y en los ordenamientos jurídicos de países en todo

el mundo. Se ha desarrollado igualmente una elaborada infraestructura institucional que permita supervisar y aplicar estas normas, y que va desde las comisiones nacionales para los derechos humanos a los tribunales regionales y los órganos de monitorización de los tratados de las Naciones Unidas. Los derechos humanos son, por tanto, parte integral tanto del algoritmo (el *software*) como de la máquina (el *hardware*) de la gobernanza global contemporánea.

Los derechos humanos están integrados de forma explícita en el propósito, la visión y las bases normativas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS.² Que la Agenda 2030 se asiente en las normas de derechos

humanos, lo que constituye una trabajosa victoria de la sociedad civil, representa una evolución de inmensa importancia en la relación, tradicionalmente problemática, entre los derechos humanos y el desarrollo en el ámbito de la gobernanza global.³ Mientras que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG por sus siglas en inglés) socavaban los derechos humanos, los ODS los refuerzan al exigir de forma explícita que se realicen de forma congruente con las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos que se derivan del derecho internacional.⁴

La integración de los derechos humanos en los ODS puede representar un poderoso medio para corregir las deficiencias de gobernanza que han surgido en relación con la Agenda 2030 desde 2015. En primer lugar, las normas de derechos humanos establecen una serie de líneas rojas claras que limitan que los Gobiernos puedan o no escoger a su discreción la forma en que interpretan

1 Carta de las Naciones Unidas, capítulo 1, art. 1.

2 Los ODS «pretenden hacer realidad los derechos humanos de todas las personas» y «aspiran a un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas»; sus «fundamentos son la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos,(...). Se basa asimismo en otros instrumentos, como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo». Véase ONU (2015), preámbulo y apartados 8 y 10.

3 Alston and Robinson, ed. (2005).

4 ONU (2015), apdo. 18.

y realizan los ODS. En cuanto que marco amplio, universal y jurídicamente vinculante que aborda las diferentes facetas del bienestar del ser humano, los derechos humanos ofrecen una orientación normativa clara sobre cómo se han de diseñar y evaluar los resultados del desarrollo, el trabajo de elaboración y la aplicación de políticas y la financiación, así como sobre cómo resolver las carencias, las ambigüedades y las soluciones transaccionales. Por ejemplos, los esfuerzos para poner en práctica la aspiración, vaga por más que loable, de «que nadie se quede atrás» pueden recurrir a acuerdos ya ampliamente ratificados sobre lucha contra la discriminación por causa de género, raza, discapacidad y condición de indígena. Algunas iniciativas gubernamentales, de la ONU y de la sociedad civil ha mostrado las consecuencias prácticas y el potencial transformador de un enfoque centrado en los derechos para establecer niveles mínimos de protección social (ODS 1),⁵ garantizar la salud infantil y materna (ODS 3)⁶ y reducir

las desigualdades económicas (ODS 10).⁷

En segundo lugar, los mecanismos y procesos relacionados con los derechos humanos pueden ayudar a afianzar la frágil arquitectura de los ODS en materia de rendición de cuentas. Las instituciones nacionales para los derechos humanos, por ejemplo, desempeñan un papel central en la monitorización del avance hacia los ODS, velando por la congruencia con los derechos humanos de las metas nacionales y sus indicadores, facilitando la participación de los titulares de los derechos y atendiendo a las reclamaciones de aquellos que se hayan visto afectados por políticas y prácticas injustas.⁸ Los órganos de supervisión regionales y de la ONU también están incorporando los ODS en sus procesos de revisión periódica de cada país, intentando aprovechar sinergias con la notificación en materia de ODS.⁹ Estos mecanismos abordan facetas cruciales de fiscalización que no están bien cubiertas por el sistema de examen de los ODS, como puede ser la fiscalización a nivel transnacional y corporativo.

Los órganos creados en virtud de los tratados, por ejemplo, aumentan su capacidad de exigir cuentas a los Estados sobre cómo sus políticas comerciales, fiscales, de inversión y de ayuda al desarrollo afectan a los derechos

humanos allende sus fronteras,¹⁰ y al respecto, igualmente, de su obligación de velar por que las grandes empresas no vulneren los derechos humanos.¹¹

Naturalmente, los derechos humanos pueden convertirse en víctima de las dinámicas de poder de la gobernanza global en vez de actuar como correctivo de la misma. Por más que haya convergencia sobre el papel, en la práctica, los derechos humanos siguen siendo tema de debate en los foros internacionales de desarrollo. Aún se oye a los Gobiernos argumentar en el Foro Político de Alto Nivel (FPAN) que los derechos reproductivos y los del colectivo LGBTQI no forman parte de la agenda del desarrollo, que no existe el derecho al desarrollo como tal y que la cooperación internacional es un asunto discrecional, y no un deber según los derechos humanos. Las discrepancias suelen seguir la línea de división norte-sur, un legado de la larga historia de vulneración de los derechos humanos por parte de los países

5 Véase p. ej. la plataforma de internet para la protección social y los derechos humanos que ha desarrollado el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD por sus siglas en inglés) (<https://socialprotection-humanrights.org>) y la Global Coalition for Social Protection Floors, compuesta por más de cien organizaciones de la sociedad civil que hacen campaña a favor de niveles mínimos de protección social para todos como un objetivo de desarrollo basado en derechos universales (www.socialprotectionfloorscoalition.org/).

6 Véase p. ej., ACNUDH et al. (2015).

7 Véase p. ej., CESR (2016).

8 Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) (2017).

9 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (2019).

10 Véase, p. ej., Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (CEDM (2016)), que apeló a que Suiza emprendiera evaluaciones de impacto periódicas sobre el efecto que tienen más allá de sus fronteras sus políticas sobre el secreto bancario y de impuestos de sociedades.

11 Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (2017), que se basa en los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos de la ONU. Véase también Grupo de Trabajo de la ONU sobre empresas y derechos humanos (2017).

poderosos como justificación de la condicionalidad en las ayudas, las sanciones económicas e incluso la intervención militar. Los derechos humanos se ven igualmente menoscabados por los limitados instrumentos para obligar a su respeto en comparación a otros acerbos legales del derecho internacional, como pueden ser los acuerdos bilaterales de inversión, que se invocan de una forma que restringen los derechos.¹² A este hecho se le añade al auge actual del nacionalismo, a la estela del cual ha habido Gobiernos que han rechazado abiertamente que los derechos humanos sean la base de las relaciones internacionales y han socavado el sistema multilateral que es el fundamento de los derechos humanos.

Posiblemente nunca antes se había arremetido de forma tan patente contra los derechos humanos en cuanto que marco ético para la gobernanza global, y sin embargo nunca antes, desde la última guerra mundial, ha sido tan urgente la existencia de ese marco. Los derechos humanos son lo más parecido a ello que tenemos, por más que se les cuestione, critique y restrinja, y sin embargo siempre se les sanciona de forma colectiva y están en continua evolución. Las feministas y los activistas a favor de los derechos de los pueblos indígenas, de las personas con discapacidades y

otros activistas de la sociedad civil consideran que era capital que los ODS se basasen en los derechos humanos, y es porque permiten reconfigurar el propósito del desarrollo sostenible como una empresa en busca de igualdad, justicia y fiscalización esenciales.

Si los ODS han de contribuir a «transformar nuestro mundo», hay que dar tres pasos para desmontar la selectividad y la hipocresía que aún envuelve esta cuestión en el ámbito de la gobernanza del desarrollo global. En primer lugar, hay que tener un planteamiento integral para articular y entender los derechos humanos, de modo que abarque sus dimensiones social, económica y medioambiental. Asimismo, hay que reconocer su relevancia para el conjunto de la agenda 2030, no solo para el Objetivo 16 sobre paz y sociedades justas. En segundo lugar, no solo hay que defender sino ampliar el margen para que aquellos que más afectados se ven por la injusticia en el desarrollo tengan la capacidad de exigir responsabilidades por acciones u omisiones a través del amplio ecosistema de rendición de cuentas que se basa en los derechos humanos. En tercer lugar, los gobiernos deben adoptar un enfoque radicalmente diferente en materia de cooperación internacional y colaboración global que se base en sus respectivas responsabilidades comunes pero diferenciadas para que dentro de sus fronteras se respeten, se protejan y se hagan valer los derechos humanos.

12 Columbia Center for Sustainable Investment y Grupo de Trabajo de la ONU sobre empresas y derechos humanos (2018).

Bibliografía

Alston, Philip and Robinson, Mary, eds. (2005): Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement. Oxford: Oxford University Press.

CESR (2016): From Disparity to Dignity. Nueva York.
www.cesr.org/sites/default/files/disparity_to_dignity_SDG10.pdf

Columbia Center for Sustainable Investment y Grupo de Trabajo de la ONU sobre empresas y derechos humanos (2018): Impacts of the International Investment Regime on Access to Justice, Nueva York/Ginebra.
www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/CCSI_UNWGBHR_InternationalInvestmentRegime.pdf

Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) (2017): National Human Rights Institutions Engaging with the Sustainable Development Goals (SDGs). Ginebra.
https://nhri.ohchr.org/EN/News/Documents/GANHRI_NHRIs%20engaging%20with%20the%20SDGs.pdf

ACNUDH et al. (2015): Summary Reflection Guide on a Human Rights-Based Approach to Health. Ginebra.
www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/Health/RGuide_HealthPolicyMakers.pdf

ONU (2015): Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Nueva York (ONU doc. A/RES/70/1).
<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (2019): La promesa de no dejar a nadie atrás: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Ginebra (ONU Doc. E/C.12/2019/1).
<https://undocs.org/es/E/C.12/2019/1>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (2017): Observación general n.º 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales. Ginebra.
<https://undocs.org/es/E/C.12/GC/24>

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (CEDM) (2016): Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Suiza (2016)
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/403/02/PDF/N1640302.pdf?OpenElement>

Grupo de Trabajo de la ONU sobre empresas y derechos humanos (2017): The Business and Human Rights Dimension of Sustainable Development: Embedding «Respect, Protect and Remedy» in SDGs Implementation. Ginebra.
www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Session18/InfoNoteWGBHR_SDGRecommendations.pdf

Ignacio Saiz es director ejecutivo de Center for Economic and Social Rights (CESR).

II

Clubes de gobierno: el mundo a cargo de «acuerdos de caballeros»

POR ROBERTO BISSIO, SOCIAL WATCH

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible identifica claramente varios temas, que van desde las finanzas hasta el clima y el comercio, que requieren nuevos acuerdos de gobernanza global. Pero las decisiones reales sobre estos temas a menudo van en la dirección opuesta. «Clubes de gobierno» sin legitimidad ni mandato ejercen la autoridad de facto y plantean obstáculos para la implementación de los ODS.

La Agenda 2030 afirma ser «transformadora» porque exige cambios a nivel nacional, regional y global. A nivel global, muchas de las transformaciones requeridas sobrepasan lo que los gobiernos, aun los más poderosos, pueden lograr actuando solos y necesitan algún mecanismo de gobernanza global. Este es el caso, por ejemplo, de la prometida «acción urgente para combatir el cambio climático y sus impactos» (ODS 13), donde la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es identificada como el foro principal a través del cual lograr una respuesta global, o el «sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo» que demanda el ODS 17 sobre los medios de implementación, donde el mecanismo identificado es la Organización Mundial del Comercio (meta 17.10).

Otros objetivos de política pública mundial igualmente importantes que la Agenda 2030 consagra son, por ejemplo, la mayor «estabilidad macroeconómica global» que se logrará «a través de la coordinación y coherencia de políticas» (meta 17.13), la «coherencia de políticas para el desarrollo sostenible» (meta 17.14) y la reducción de los flujos ilícitos financieros y de armas (meta 16.4). No se identifica ningún organismo concreto para cumplir con estos, ya sea porque diferentes instituciones financieras tendrían que ser coordinadas o porque los gobiernos aún no

han acordado un organismo global para supervisar y coordinar las políticas fiscales (necesarias para reducir los flujos financieros ilícitos) o un mecanismo global de renegociación de las deudas soberanas (necesario para lograr la estabilidad financiera mundial en momentos en que se teme una nueva ola de crisis de deuda).

Peor aún, mientras que la Agenda 2030 obliga a todos los Estados miembros a «mejorar la asociación global (entre gobiernos) para el desarrollo sostenible, complementada por asociaciones de múltiples partes interesadas» en la práctica se promueven asociaciones público-privadas e inversiones privadas subsidiadas públicamente, que a menudo hacen más difícil alcanzar los ODS y socavan los derechos de las pequeñas y medianas empresas, mientras que el espacio de políticas de los gobiernos (cuyo respeto se estipula en la meta 17.15), se ve erosionado aún más por los acuerdos bilaterales de inversión y las políticas de austeridad prescritas por las instituciones financieras internacionales y que en muchos casos ni siquiera son necesarias.

Si bien los líderes de todos los Estados miembros de la ONU acordaron una agenda transformadora para 2030, un gobierno global de facto, a veces llamado «gobierno en la sombra», funciona en la dirección opuesta. Operando en oposición a las normas

globales como ‘coaliciones de países con voluntad’ auto-seleccionadas o en los intersticios de las soberanías nacionales, como la ‘banca offshore’ global, donde los flujos financieros ilegales se encuentran con las finanzas del *establishment*, estos obstáculos importantes que enfrentan los ODS no son tendencias aisladas o fuerzas salvajes más allá de todo control, sino que resultan de una red secreta pero eficiente de ‘clubes’ de gobernanza que operan más allá del escrutinio público o la supervisión parlamentaria, los dos mecanismos de responsabilidad identificados en la Agenda 2030.

No son «apenas clubes»

La «gobernanza por clubes», que se consolidó a partir de la crisis financiera mundial en 2008, fue definida en una revisión de la literatura del Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y de Seguridad como «grupos de estados (a veces con la participación de organizaciones internacionales) que ejercen explícitamente funciones de gobernanza más allá del círculo inmediato de los miembros efectivos del club, en uno o más campos de política», mientras que pretenden operar por «el bien público».¹

Esta definición implica una cierta ilegitimidad de tales «clubes». Ejercer funciones de gobernanza sin mandato o delegación de los involucrados implica una violación de su soberanía y/o una intrusión en sus asuntos internos. Por lo tanto, siempre se justifica a los clubes con el argumento de que son «clubes apenas», foros informales para coordinar posiciones que luego serán consideradas por los tomadores de decisiones legítimos.

Si el beneficio del club (y al mismo tiempo la razón de su ilegitimidad) es su toma de decisiones sobre los demás, los arreglos más efectivos serán aquellos que funcionen discretamente. Tal es el caso, por ejemplo, del «acuerdo de caballeros» que establece el derecho europeo a seleccionar al jefe del Fondo Monetario Internacional (FMI) a cambio de que el Banco Mundial siempre sea administrado por un estadounidense. Así, la designación de un notorio

negacionista del clima para dirigir el Banco Mundial, la agencia de desarrollo más grande del mundo, por parte de la administración actual de los Estados Unidos no ha sido cuestionada por ninguno de los otros 188 gobiernos representados en el Banco Mundial, a pesar de que no hay regla escrita que otorgue al presidente de los Estados Unidos el derecho a hacer tal nombramiento.

Del mismo modo, cuando el presidente de los Estados Unidos unilateralmente liquidó el patrón oro en 1971, los ministros de finanzas de los países que emitían las principales monedas de reserva de la época (Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia y Japón) comenzaron a reunirse de forma regular pero reservada para coordinar las finanzas mundiales. La existencia de este grupo de cinco países (G5) solo se reconoció oficialmente en 1985, cuando el Grupo acordó que el dólar tenía que ser devaluado nuevamente y firmó un documento formal para ese fin, llamado Plaza Accord, por el hotel en Nueva York donde se reunieron.

Para entonces, ya se había establecido otro «club» a nivel de jefes de Estado, el grupo de siete (G7). Para evitarles un desplante diplomático, Canadá e Italia, miembros del G7 desde 1976, fueron también invitados al club financiero, y las fechas y lugares de sus reuniones comenzaron a hacerse públicos, mientras que la agenda y los procedimientos permanecieron en gran parte secretos. Sin embargo, cuando el G7 se convirtió en el G8 para incluir a Rusia, entre 1998 y 2014, los ministros de finanzas de los siete nunca invitaron a Moscú a su club.

La crisis financiera mexicana de 1994, seguida por las de Asia (1997) y Rusia (1998) demostró que el G7 financiero por sí solo no podía garantizar la estabilidad global, ahora amenazada no solo por los desequilibrios dentro del grupo sino por las «economías emergentes». Por lo tanto, los ministros de finanzas y los gobernadores de los bancos centrales de 19 países seleccionados arbitrariamente (Sudáfrica está adentro pero Nigeria y Egipto están afuera; Australia está adentro pero España está afuera) y la UE fueron invitados por el G7 financieros (liderado por Estados Unidos y Canadá) para formar el G20, una agrupación destinada a

¹ Schneckener (2009), p. 3.

complementar el G7, pero no a sustituirlo.²

El G20 financiero no fue capaz de predecir o prevenir el colapso del sistema financiero global en 2008, pero esa emergencia fue el pretexto para «actualizar» el G20, hasta entonces desapercibido por el público, y elevarlo de reunión ministerial a cumbre de líderes. La primera reunión del G20 a nivel de jefes de Estado se anunció como una especie de conferencia de Bretton Woods II. Pero en lugar de apostar por la muy necesaria reforma del Banco Mundial y del Fondo, el G20 anunció un billón de dólares (un millón de millones) en apoyo a esas instituciones, para que pudieran ayudar a los países más ricos en el rescate de sus bancos en quiebra. A cambio de mirar hacia otro lado mientras que cada regla del neoliberalismo era violada con esa enorme socialización de pérdidas privadas con dinero público, a los países en desarrollo que se unieron al G20 se les prometió progreso en la Ronda de Doha sobre comercio y más poder de voto en las instituciones de Bretton Woods, dos compromisos que nunca se materializaron cuando terminó la emergencia.

Algunos investigadores han argumentado que el G20 es «el centro de las redes de gobierno global, en lugar de un club», mientras que el G7 funciona «mucho más como un club de ideas afines», porque «los funcionarios y políticos del G7 son normativamente mucho más compatibles con normas basadas en la economía de mercado y la democracia liberal».³

Votar o no votar

Una justificación frecuente para esta gobernanza por clubes es que 193 Estados miembros de la ONU serían demasiados para trabajar de manera eficiente y, por lo tanto, cualquier acuerdo lleva demasiado tiempo para ser discutido. Además, no sería democrático que Islandia, con 300 mil habitantes se sienta al lado de la India, con 1.300 millones, y ambos tengan el mismo voto.

Sin embargo, la Asociación Internacional de Fútbol (FIFA) gobierna sobre el fútbol masculino mundial con 211 países como miembros y los Juegos Olímpicos de Río en 2016 convocaron delegaciones de 206 países sin que el tamaño o la igualdad de derechos de voto fueran un obstáculo para su aceptación universal. Ambas instituciones han sufrido escándalos de corrupción últimamente, pero esos son problemas de responsabilidad, no un resultado de sus mecanismos de toma de decisiones.

El principio de «un país, un voto» de las Naciones Unidas no fue revolucionario por postular la igualdad formal entre soberanos de diferentes tamaños, riqueza y poder. Después de todo, esta fórmula es antigua, se remonta al menos a la Paz de Westfalia de 1648 que puso fin a la devastadora Guerra de los Treinta Años entre protestantes y católicos en Europa, sin declarar ganadores o perdedores.

La innovación está en el «voto».

La Liga de las Naciones, creada después de la Primera Guerra Mundial, creía tan firmemente en la «Soberanía de Westfalia» que requería unanimidad para sus decisiones, tanto en la Asamblea General como en el Consejo de la Liga. Y esa fue una de las razones de su fracaso y una lección aprendida cuando se creó la ONU. Los caprichos potenciales de la mayoría se verían limitados por el requisito de mayorías especiales en las decisiones clave y por el poder de veto en el Consejo de Seguridad para los cinco países que surgieron como vencedores en 1945.

La ONU ha tenido éxito en evitar una Tercera Guerra Mundial y en supervisar el fin de los imperios coloniales durante los años cincuenta, sesenta y setenta. Pero a medida que la membresía de la ONU creció con el progreso en la descolonización, pasando de los 51 miembros fundadores a 80 miembros en 1956 y 110 en 1962, comenzaron a oírse quejas sobre la «tiranía de la mayoría».⁴

En 1962, Francia y la Unión Soviética votaron contra las operaciones de paz en Suez y el Congo, y no

² Ver <https://www.theglobeandmail.com/news/world/how-canada-made-the-g20-happen/article4322767/>

³ Luckhursts (2016), p.185

⁴ Bailey (1966)

queriendo pagar su parte por ellas, llevaron el caso a la Corte Internacional de Justicia (CIJ). La CIJ dictaminó claramente que, en contra de la regla de unanimidad de la fallida Liga de las Naciones, la Asamblea General de la ONU tiene el derecho de tomar decisiones con implicaciones presupuestarias por dos tercios de los miembros, y que todos los miembros deben pagar, independientemente de cómo votaron.⁵ Estados Unidos argumentó que «las Naciones Unidas pueden pagar por lo que están facultadas (por la Carta) para hacer» y «lo que las Naciones Unidas pueden hacer, pueden pagar». La respuesta de los Estados Unidos a los reparos de la «tiranía de la mayoría» fue que «los Estados miembros no encuentran protección contra tal eventualidad, si se necesitara protección, en las restricciones legales de la Carta, sino en la mayoría de dos tercios de la Asamblea General». Si, en última instancia, esto resultó en una erosión de la soberanía absoluta para el bien común, que así sea.⁶

Unos años más tarde, Estados Unidos se convirtió en la voz más fuerte contra la «mayoría automática» de la Asamblea General, cuando comenzaron a perder esos votos abrumadoramente. Los países en desarrollo afirmaron su independencia recién obtenida en la década de 1970, proponiendo un Nuevo Orden Económico Internacional, creando la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para apoyar sus esfuerzos de comercio y desarrollo y tratando de que la UNESCO apoyara un Nuevo Orden Internacional de Información. A pedido del presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, el canciller alemán Willy Brandt presidió una Comisión Norte-Sur que propuso una reforma pro-desarrollo de la economía global y convocó la Cumbre Norte-Sur de 22 jefes de Estado⁷ que se reunió en Cancún en 1981. Para entonces, Ronald Reagan había reemplazado a Jimmy Carter en la Casa Blanca y por su rechazo, el 'G22' no llegó a acuerdo alguno y nunca se volvió a reunir.

5 ICJ (1962)

6 Murphy (2004)

7 La participación difirió del G20 actual en que incluía a Argelia, Austria, Bangladesh, Costa de Marfil, Guyana, Nigeria, Filipinas, Tanzania, Venezuela y Yugoslavia, que no están en el G20 de hoy y excluyó a Argentina, Australia, Indonesia, Italia, Rusia, Sudáfrica, Corea del Sur y Turquía que están en el G20 pero no fueron invitados al G22 Norte-Sur de Cancún.

En cambio, el eje Estados Unidos-Reino Unido encabezado por el presidente Reagan y la primera ministra británica Margaret Thatcher utilizaron al G7 para imponer el llamado 'Consenso de Washington' de liberalización, privatización y desregulación, a través de las instituciones de Bretton Woods que el G7 controla⁸ y generalizar estas políticas en todo el mundo a través de las condicionalidades de los préstamos de ajuste estructural.

En las Naciones Unidas, el G7 tiene tres miembros con poder de veto en el Consejo de Seguridad (Estados Unidos, Francia y Reino Unido), lo que les asegura de que nada se puede resolver sin su aprobación. Pero ser proactivo y no sólo bloqueador es más complicado, ya que siete votos en 193 es una pequeña minoría en la Asamblea General. Ahí es donde entra en juego el «poder del bolsillo». Además de utilizar su ayuda bilateral para ganar amigos, los países del G7 se benefician de su control sobre el Banco Mundial y el FMI: el patrón de votación en la Asamblea General de 188 países durante el período 1970-2002 muestra que «los países que reciben programas de ajuste y los préstamos no concesionales más grandes del Banco Mundial votan con mayor frecuencia de acuerdo con el país promedio del G7». Lo mismo es cierto para los países que obtienen programas no concesionales del FMI.

Las decisiones importantes en las instituciones de Bretton Woods requieren una mayoría del 85 por ciento y, por lo tanto, con el 16 por ciento de los votos, Estados Unidos es el único país con poder de veto. Pero para formar una mayoría, tiene que coordinarse con los otros países del G7 y también con el G10, otro club, compuesto por el G7 más los Países Bajos, Bélgica, Suecia y Suiza.⁹

8 El G7 tiene un poder de voto combinado del 40% después de las últimas reasignaciones de cuotas. Estados Unidos 16% (se requiere un 15% para tener veto efectivo), Japón 7%, Alemania 4%, Reino Unido 3.8%, Francia 3.8%, Italia 2.7%, Canadá 2.5%, Bélgica 1.6%, Países Bajos 1.9%, Suecia 0.9% y Suiza 1.5%. Ver <http://pubdocs.worldbank.org/en/795101541106471736/IBRDCountryVotingTable.pdf> and <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>

9 Una misteriosa regla sugiere que el número que sigue a la «G» en los nombres de clubes multi-nacionales rara vez coincide con el número de miembros cuando estos pasan la decena.

Las reuniones de ministros de finanzas y banqueros centrales del G7 y del G10 generalmente preceden a las reuniones de primavera y otoño del Banco Mundial y el FMI, y con frecuencia se invita a ellas a los jefes de las instituciones de Bretton Woods.

El Grupo de Investigación del G8 ha demostrado que la palabra «nosotros» utilizada en las declaraciones oficiales del G8 se refiere a acuerdos no solo entre los miembros del G8 sino también entre ellos y las instituciones financieras internacionales, incluidos el Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo, a las que los ministros dan instrucciones. En la Cumbre de Lyon en 1996, el G7 «instó» a las instituciones de Bretton Woods a implementar la Iniciativa de los Países Altamente Endeudados. El Banco Mundial y el FMI lanzaron dicha iniciativa pocos meses después y el Club de París (de países acreedores) la aprobó de inmediato.¹⁰

Diferentes estudios muestran que los ministros del G7 y sus suplentes son informados regularmente de las decisiones del FMI por altos funcionarios del Fondo a través de llamadas en conferencia. Los Directores Ejecutivos (DE) de los países del G7 y el G10 se coordinan entre sí y armonizan sus posiciones en una gran cantidad de temas. El DE a cargo de la presidencia del G7 organiza reuniones informales con los otros DE dentro del FMI y el Banco Mundial, circula las notas de discusión que sirven de base para las negociaciones y el establecimiento de posiciones comunes. Cuando se lo considera necesario, la posición que se ha acordado es enviada al Director Gerente del FMI y al Presidente del Banco Mundial. Estos esfuerzos de coordinación requieren personal y medios importantes: Estados Unidos envía 30 funcionarios al FMI para ayudar a su representante, 40 en el caso de los Estados Nórdicos y del Báltico y muchos más por parte de los miembros europeos en su conjunto.¹¹

Además, según un estudio:

Al coordinar las negociaciones sobre el monitoreo financiero global después de las crisis financiera mexicana y asiática, las OIG [organizaciones intergubernamentales] específicas fueron seleccionadas deliberadamente como foro por las características de sus miembros, de modo que los representantes del G7 superaran en número a los no miembros del G7, y pudieran por lo tanto influir en el resultado.¹²

Amor y odio entre la ONU y las instituciones de Bretton Woods.

Durante las décadas de 1980 y 1990 continuó la divergencia programática entre la ONU y las instituciones de Bretton Woods. Por un lado, el PNUD comenzó a publicar su Índice de Desarrollo Humano en 1990, midiendo el progreso con indicadores sociales y no solo el crecimiento económico, la Cumbre de la Tierra en 1992 respaldó oficialmente el concepto de «desarrollo sostenible» y dio inicio a las negociaciones mundiales sobre el cambio climático dentro de la ONU. El séptimo compromiso de la Cumbre Social en 1995 declaró que las políticas de ajuste estructural «deberían incluir objetivos de desarrollo social ... dar prioridad al desarrollo de recursos humanos (y) promover instituciones democráticas».¹³

Tras el fin de la Guerra Fría, las Naciones Unidas articularon una agenda basada en la esperanza de un dividendo de paz. Pero los aportes para implementar esas decisiones no se proporcionaron al presupuesto general, sino a fondos extrapresupuestarios específicos, mientras que el Banco Mundial controlado por el G7, era alentado a invadir espacios hasta entonces reservados a agencias especializadas de la ONU.

En los años cincuenta y sesenta, el Banco se centró en la financiación de grandes proyectos de infraestructura pública, como presas, redes eléctricas, sistemas de riego y carreteras. El sector agrícola se convirtió en un foco principal en la década de 1970, y luego,

10 Foch (2013).

11 Ibid.

12 Dowling/Yap (2007).

13 Naciones Unidas (1995).

según la página web de historia oficial del Banco, «los proyectos de desarrollo reflejaron objetivos orientados a las personas en lugar de exclusivamente a la construcción de estructuras materiales. Se diseñaron proyectos relacionados con la producción de alimentos, el desarrollo rural y urbano, y la población, la salud y la nutrición» y «en la década de 1980, el Banco continuó ampliando su enfoque en temas de desarrollo social..., incluida la educación, las comunicaciones, el patrimonio cultural y la buena gobernanza».¹⁴

En 1999, el impulso neoliberal apodado «TINA»¹⁵ parecía irresistible. La Organización Mundial del Comercio, creada en 1995, estaba liberalizando rápidamente el comercio de bienes y servicios (al mismo tiempo que hacía cumplir y expandía los derechos de propiedad intelectual monopólicos de las corporaciones) y la OCDE, con frecuencia llamada ‘el club de los ricos’ (ver Cuadro II.1) había abierto negociaciones en torno a un Acuerdo Multilateral de Inversión.

14 Ver <http://www.worldbank.org/en/about/archives/history>

15 Sigla en inglés de «there is no alternative» (no hay alternativa), slogan popularizado por la primera ministra Margaret Thatcher en el Reino Unido.

En 1999, el entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan, fue a Davos para anunciar en el Foro Económico Mundial (véase el recuadro II.2) la creación del Pacto Mundial, una iniciativa voluntaria diseñada para dar a los líderes empresariales acceso a las reuniones de la ONU a cambio de un compromiso no verificado de adhesión a algunos principios de derechos humanos y prácticas ambientales.

Ese mismo año, Kofi Annan nombró al entonces vicepresidente de Asuntos Externos del Banco Mundial, Mark Malloch-Brown, como Administrador del PNUD y jefe del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (GNUD) que coordina a todas las demás agencias de desarrollo del sistema.

Se firmaron, entonces, memorandos de entendimiento entre el GNUD y el Banco Mundial para alinear las estrategias de asistencia al país de ambas instituciones, rebautizando los Programas de Ajuste Estructural (PAE) como «Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza» (PRSP en su sigla en inglés). El PRSP «puede verse como un reempaquetado programa de ajuste estructural, con modificaciones en el contenido social y énfasis en los temas de apropiación nacional

Que los ricos decidan sobre los impuestos

Recuadro II.1

Con sede en París, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fue fundada en 1961 por 18 países europeos, Estados Unidos y Canadá para coordinar sus esfuerzos de desarrollo económico. Actualmente cuenta con 36 países miembros y su proceso de «adhesión» ha sido visto como una «graduación» fuera de la condición de país en desarrollo. Sin embargo, Chile accedió a la condición de miembro en 2010 sin abandonar su membresía en el G77, el grupo negociador de los países en desarrollo en la ONU.

Se puede considerar a la OCDE como un «club de gobernanza global», ya que apunta explícitamente a establecer estándares que se volverán universales. En última instancia, los no miembros tienen que enfrentarse a una opción de «tómalo o déjalo» en relación con esas normas, sin muchas posibilidades de negociarlas.

Las negociaciones auspiciadas por la OCDE hacia un Acuerdo Multilateral sobre Inversiones colapsaron en 1998, pero la Organización está desempeñando un papel similar

en cuestiones fiscales globales, está revisando la definición de qué se contabiliza como asistencia oficial para el desarrollo (AOD) e impulsa, además, un controvertido indicador de Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (TOSSD), dirigidos ambos a permitir que más subsidios para los inversores privados del país donante se contabilicen como «ayuda».

Además, la OCDE es la secretaria de facto del G20.

El Club de los Millardarios

Recuadro II.2

El European Management Forum, fundado en 1971, cambió su nombre a World Economic Forum (WEF) en 1987. Sus reuniones anuales en la estación de esquí suiza en Davos atraen a millardarios, jefes de Estado, líderes de organizaciones internacionales y celebridades varias. Esta composición se refleja en su Junta, que incluye a los directores generales de Nestlé y Alibaba (entre otros ejecutivos de mega-empresas), varios ministros en funciones y los jefes de la OCDE, el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.¹

A pesar de ser una fundación suiza, en 1975 el WEF firmó un Acuerdo de País Anfitrión con el

1 Ver www.weforum.org/about/leadership-and-governance

gobierno suizo, obteniendo así el estatus formal de «Institución internacional para la cooperación público-privada».

El WEF ha estado defendiendo el multisectorialismo desde su creación, inicialmente como un modelo de gobernanza para empresas transnacionales que tuviera en cuenta los intereses de todos los afectados y no solo de los accionistas. Más tarde la idea se convirtió en un modelo de gobernanza global que otorgaría a estas corporaciones un papel importante en la toma de decisiones globales que las afectan.

En 2018, el WEF advirtió que «el sistema de gobernanza global actual está cambiando debido a que la centralidad de las instituciones globales se debilita y los

estados-nación reafirman sus poderes».²

En Junio de 2019, las Naciones Unidas y el WEF anunciaron un acuerdo de «partnership» por el cual el WEF se compromete a invitar al Secretario-general de la ONU a su reunión anual en Davos (algo que ya sucede de hecho), a cambio de que los Coordinadores Residentes a cargo de las representaciones de la ONU en cada país abran sus puertas a los empresarios locales asociados al Foro.³

2 Ver <https://www.weforum.org/agenda/2018/09/we-need-a-new-framework-for-global-governance-here-s-how-we-could-build-one/>

3 Ver <https://www.weforum.org/press/2019/06/world-economic-forum-and-un-sign-strategic-partnership-framework/>

y consulta»,¹⁶ cumpliendo así con las demandas de «ajuste con rostro humano».

Mientras tanto, los expertos del Banco Mundial y el FMI (instituciones contraladas por el G7), más la OCDE y el PNUD, calcularon el impacto global esperado de esos planes sobre la reducción de la pobreza extrema y lo expresaron en un conjunto de seis objetivos, publicados por primera vez en julio de 2000 en un folleto conjunto.¹⁷ Unos meses después, con el agregado de un objetivo ambiental y algunas responsabilidades vagas de los países desarrollados, estas metas fueron compiladas como un anexo a la Declaración del Milenio.

16 Heidhues (2011).

17 MF (2000).

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) así pergeniados constituyen el ejemplo más exitoso del impacto de la gobernanza por clubes sobre las Naciones Unidas, ya que moldearon el discurso y la práctica del desarrollo durante 15 años sin haber sido negociados o respaldados por ningún proceso intergubernamental en la ONU.

¿Crisis del multilateralismo o crisis del clubismo?

La Agenda 2030, por el contrario, es el resultado de años de negociaciones y consultas con niveles de participación sin precedentes, por lo que goza de un amplio apoyo político y legitimidad, incluso cuando las cuestiones clave en torno a la medición y la evaluación, el marco de indicadores globales y el papel de las asociaciones aún están sin resolver y son

objeto de intensos juegos de poder tras bambalinas.

Después de la adopción de la Agenda 2030, el surgimiento del chovinismo como fuerza política importante en varios países ha generado preocupación por la «crisis del multilateralismo». Si bien es cierto que la ONU es frecuentemente atacada por los anti-globalizadores de derecha, la «gobernanza por clubes» y particularmente el G20 y el G7 están sufriendo aún más. El G20 no ha podido tomar ninguna decisión importante desde 2010.

El G20 fue creado para combatir el proteccionismo y las políticas de «empobrecer al vecino» (*beggar thy neighbor*) pero un análisis comparativo detallado de las políticas reales ha demostrado que estas prácticas son más frecuentes entre los miembros del G20 que entre otros países: «Cuando se enfrentan a la misma crisis económica sistémica, los gobiernos que se comprometieron en las cumbres del G20 a no erigir nuevas barreras comerciales y similares, de hecho las plantean con más frecuencia que las que no hicieron tal promesa.»¹⁸

Una crisis de credibilidad similar ha golpeado al G7 aún más, ya que sus miembros se han enfrentado en casi todas las decisiones importantes sobre comercio y finanzas desde 2016. La afinidad que dio origen al grupo no ha existido en los últimos tres años. Muchos actores y observadores de la gobernanza mundial parecen estar conteniendo la respiración a la espera de que regrese lo que consideran «normalidad», pero esta no es una apuesta segura.

Tanto el multilateralismo como la gobernanza por clubes están en crisis simultáneamente, pero por diferentes razones. El sistema de la ONU no adolece de falta de legitimidad sino de falta de autoridad, ya que el G7 y otros «clubes» ignoran o eluden indebidamente las decisiones y normas multilaterales. Los mecanismos de gobernanza por club nunca tuvieron legitimidad y ahora carecen de la sintonía esencial que los unió y es cada vez más frecuente que no puedan llegar a un consenso. El caos global generalizado que amenaza con surgir es precisamente el tipo de

escenario que se quiso evitar con la creación de las Naciones Unidas, hace tres cuartos de siglo.

Bibliografía

- Bailey, Sydney D. (1966): U.N. Voting: Tyranny of the Majority? En: *The World Today*, Vol. 22, No. 6 (Jun., 1966), págs. 234-241. www.jstor.org/stable/40393867
- Dowling, John Malcolm/Yap, Chin-Fang (2007): *Modern Developments in Behavioral Economics: Social Science Perspectives on Choice and Decision Making*. World Scientific Publishing Company.
- Dreher, Axel/Sturm, Jan-Egbert (2006): Do IMF and World Bank Influence Voting in the UN General Assembly? CESifo Working Paper Series No. 1724. Zurich: Center for Economic Studies and Ifo Institute. www.cesifo-group.de/DocDL/cesifo1_wp1724.pdf
- Evenett, Simon (2013): Five More Years of the G20 Standstill on Protectionism? VOX – CEPR Policy Portal. <https://voxeu.org/article/five-more-years-g20-standstill-protectionism>
- Foch, Arthur (2013): Explaining the G7 and G10's influence on World Bank decisions: The role of formal and informal rules of governance. Documents de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne, Université Panthéon-Sorbonne (Paris 1). <ftp://mse.univ-paris1.fr/pub/mse/CES2013/13035.pdf>
- Heidhues, Franz/Obare, Gideon (2011): Lessons from Structural Adjustment Programmes and their Effects in Africa. En: *Quarterly Journal of International Agriculture* 50 (2011), No. 1, págs. 55-64. https://ageconsearch.umn.edu/bitstream/155490/2/4_Heidhues.pdf
- International Court of Justice (1962): Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter). Summary of the Advisory Opinion of 20 July 1962. The Hague. www.icj-cij.org/en/case/49/summaries
- IMF/OECD/United Nations/World Bank (2000): A Better World For All: Progress towards the international development goals». New York/Paris/Washington, D.C. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/jointpub/world/2000/eng/bwae.pdf>
- Luckhurts, Jonathan (2016): *G20 Since the Global Crisis*. Springer.
- Murphy, John F. (2004): *The United States and the Rule of Law in International Affairs*. Cambridge University Press.
- Naciones Unidas (1995): Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995 (A/CONF.166.9). <https://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>
- Schneckener, Ulrich (2009): *The Opportunities and Limits of Global Governance by Clubs*. SWP Comments. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. https://www.files.ethz.ch/isn/117449/2009_Global_Governance_Clubs_E.pdf

¹⁸ Evenett (2013).

Roberto Bissio es director ejecutivo del Instituto del Tercer Mundo (ITeM) y coordinador de la red Social Watch.

Movilización feminista y estructuras de gobernanza con partes interesadas múltiples: reflexiones a partir de experiencias en la OMC y el G20

POR CORINA RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, MUJERES POR UN DESARROLLO ALTERNATIVO PARA UNA NUEVA ERA (DAWN)

Las organizaciones de mujeres y las organizaciones feministas están cada vez más involucradas en cuestiones económicas y participan de forma activa en la resistencia mundial que cuestiona lo que supone la financierización, la concentración de riqueza, el aumento de la desigualdad y el incremento de poder de las grandes corporaciones.

La evolución de la agenda de los intereses de las mujeres, así como muchos años de trabajo de incidencia política, han hecho que estas cuestiones se filtren en las agendas de las instituciones multilaterales y en las áreas de gobernanza global con múltiples partes interesadas. Sin embargo, los planteamientos de ambas instituciones son problemáticas desde el punto de vista de género, y el espacio de dejan para la que las mujeres articulen su mensaje y lo hagan oír es polémico y limitado.

Hay dos ejemplos recientes que sirven de ilustración. Uno es la Declaración conjunta sobre Comercio y Empoderamiento Económico de las Mujeres con ocasión de la Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos

Aires en diciembre 2017.¹ Se presentó como muestra de la concienciación de esta institución al respecto de las desigualdades de género y la necesidad de incorporar esta dimensión en el debate sobre las normas generales de regulación (o no regulación) del comercio mundial. Sin embargo, esta declaración demuestra un enfoque completamente instrumental respecto a los derechos de las mujeres que se basa en la conveniencia de eliminar las brechas de desigualdad simplemente porque es eficiente desde el punto de vista económico.

La declaración supone una obvia negación de todas las evidencias que han aportado las economistas feministas sobre la repercusión que tienen las políticas comerciales en la dimensión de género, que demuestran, en claro contraste con lo que pretende decir la declaración, que no es posible elaborar en el marco de la OMC políticas comerciales que atiendan a esa dimensión de

género, ya que dicho marco en realidad favorece los intereses de los países del Norte Global y los de las grandes corporaciones. La inclusión de una agenda de género entre sus prioridades no es más que un intento de blanqueo moral en cuestiones de género que de ninguna manera contribuye a transformar las estructuras que perpetúan la desigualdad.

Siguiendo el mismo tenor, el G20 incluyó entre sus grupos uno dedicado específicamente a la elaboración de propuestas para el empoderamiento económico de las mujeres: el W20 (Women 20). El espacio formal que queda para que las mujeres puedan articular su discurso es marginal, ya que este grupo, como el resto de grupos, elabora recomendaciones para los Estados miembro que no son vinculantes. Además, la forma en que funcionó en la última cumbre del G20 en Buenos Aires mostró la distancia entre las voces de la resistencia de las mujeres en las calles y lo que estas instituciones están dispuestas a aceptar a nivel de participación formal.

Las personas que Argentina nombró para dirigir el grupo

¹ Véase https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc11_s/genderdeclarationmc11_s.pdf.

W20 representaban con claridad la opinión dominante al respecto de la naturaleza de la agenda de género, pues insistieron en que era económicamente eficiente empoderar económicamente a las mujeres, devaluando la vertiente de los derechos. En consonancia, dan prioridad a estrategias como la inclusión financiera de las mujeres (que es intentar volver a poner de moda programas fracasados de microcréditos), forzando perspectivas minimalistas que hacen hincapié, por ejemplo, en que a las mujeres que sean pequeñas productoras rurales les basta con tener acceso al comercio electrónico para transformar sus vidas, sin considerar cuales son las raíces estructurales que causan su exclusión.

La declaración del W20 de Buenos Aires terminó por incluir algunas de las demandas de organizaciones de mujeres y feministas, pero más bien por causa de la presión que ejercieron de forma insistente los delegados provenientes del movimiento de las mujeres que por que estuviesen en la perspectiva de aquellos que dirigían el proceso.² Obvia decir que la agenda del propio G20, dominada por las grandes corporaciones, contradice completamente algunas de esas aspiraciones, como indicaron las organizaciones de mujeres que trabajan de forma conjunta en el

Foro Feminista contra el G20 y que se reunió de forma paralela en las calles.³

En última instancia, estas experiencias demuestran que las instituciones de la gobernanza global se están adaptando a los tiempos que corren absorbiendo referencias a las cuestiones de género. Sin embargo, lo hacen desde una consideración de los derechos de las mujeres instrumental y superficial, mediante mecanismos limitados, y en evidente contradicción con la agenda feminista progresista, desde la que se denuncia sistemáticamente que los intereses de las grandes corporaciones cooptan estas instituciones y su funcionalidad para convertirlas en un sistema que expropia territorios y sustrae a las personas sus medios de subsistencia.

Corina Rodríguez Enríquez es miembro del Comité Ejecutivo de Mujeres por un Desarrollo Alternativo para una Nueva Era (DAWN) y está en el equipo sobre economía política de la globalización (PEG por sus siglas en inglés) de DAWN.

2 Véase http://w20argentina.com/wp-content/uploads/2018/10/W20_Communique%CC%81_esp.pdf.

3 Véase <http://dawnnet.org/cobertura-especial-dawn-en-el-foro-feminista-frente-al-g20/>.



Tres propuestas para prevenir la próxima crisis financiera sin dejar de financiar el desarrollo sostenible

POR KAVAJIT SINGH, MADHYAM, CON LA ASISTENCIA DE STEFANO PRATO, SOCIETY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (SID)¹

La crisis financiera global ha revelado los puntos débiles de un sistema financiero liberalizado y centrado en intereses privados. En diferentes partes del mundo, los Gobiernos intervinieron en dicho sistema para apoyarlo con un abanico de medidas sin precedentes entre las que figuraban los rescates, la nacionalización de entidades financieras en problemas, fusiones y recapitalización. Sin embargo, la mayoría de los problemas estructurales que condujeron a la crisis se abordaron de forma parcial o nula. La preocupación por el estallido de una nueva crisis financiera ha aumentado en los últimos meses a la vista de una preocupante combinación de factores: aumentan los niveles de deuda de forma insostenible, así como la inestabilidad de las monedas y de los mercados financieros. Aquí exponemos tres propuestas que podrían contribuir a prevenir una nueva crisis al tiempo que permitirían seguir aportando financiación esencial al desarrollo sostenible: explorar el potencial de los bancos de desarrollo, devolver la gestión de la cuenta de capital de la balanza comercial al instrumental de políticas de los gobiernos e instaurar un sistema de impuestos sobre las transacciones financieras.

Muchos economistas consideran que la crisis financiera mundial que explotó en los Estados Unidos de América entre 2007 y 2008 fue la peor crisis financiera desde la Gran Depresión de los años 30 del siglo pasado. La crisis se inició en el mercado de hipotecas de alto riesgo de los EE.UU., pero creció rápidamente hasta alcanzar la talla de una crisis mundial debido al contagio vehiculado por la inteconexión de los mercados financieros. Un sistema bancario en graves problemas causó un importante daño a la economía real.

La crisis financiera global dejó claramente al descubierto los puntos débiles de un sistema financiero liberalizado y centrado en intereses privados. Con un sistema financiero basado en bancos, estos constituyen el intermediario clave de las operaciones

financieras ya que se encargan de canalizar el capital de los ahorradores hacia los prestatarios. La existencia de un sistema bancario sólido y bien regulado es una *conditio sine qua non* para la estabilidad macroeconómica y para un desarrollo económico constante.

Mientras los gobiernos de todo el mundo comprometían billones de dólares en préstamos, garantías, inyecciones de capital y otras formas de ayuda para rescatar alguno de los mayores bancos y entidades financieras del mundo que estaban al borde del colapso, la crisis financiera volvió a reavivar un intenso debate sobre las modalidades de la propiedad en el sector bancario y la conveniencia de que el estado interviniese directamente en el sector financiero. La crisis financiera global ha cuestionado, con argumentos razonables, la doctrina tradicional sobre la titularidad estatal de las instituciones financieras. Igualmente, ha forzado a los políticos a reconsiderar el papel del Estado en el sector financiero, especialmente en lo referente a la titularidad estatal

¹ Este artículo se basa en Singh (2018) y otros artículos de opinión del autor que Stefano Prato ha compilado, armonizado y editado.

de los bancos y otras modalidades de instituciones financieras.

La crisis también sacó a la luz carencias de regulación y fallas estructurales, que a día de hoy siguen, en su mayoría, sin subsanarse. Hoy por hoy, el sector financiero es mayor y está más interconectado de lo que lo estaba antes de la crisis, algo que se caracteriza por el importante crecimiento del sector de la gestión de capitales y la oposición continuada, en muchas jurisdicciones, a una regulación adecuada de la financiación según mecanismos de mercado, denominada en inglés «shadow banking», es decir, un sector financiero paralelo no regulado. A este respecto, en las conclusiones del Foro del Consejo Económico y Social sobre el seguimiento de la financiación para el desarrollo de 2019, acordadas a nivel intergubernamental, se insta a las autoridades de regulación financiera a que cambien de enfoque y centren la atención en los riesgos subyacentes asociados a la actividad financiera en vez de en el tipo de institución financiera.²

Grandes intervenciones directas del estado ...

Para atajar el efecto de contagio que podía perjudicar seriamente la estabilidad financiera, muchos Gobiernos del mundo intervinieron en el sistema financiero, apoyándolo con un abanico de medidas sin precedentes entre las que figuraban los rescates, las nacionalización de entidades financieras en problemas, fusiones y recapitalizaciones. El objetivo último era evitar una ola de bancarrotas en el sector financiero y recuperar la estabilidad en el mismo.

Durante la crisis, los programas de rescate bancario pusieron a disposición de los grandes bancos e instituciones financieras enormes cantidades de dinero público y otro tipo de ayudas a para evitar que cundiera el pánico. Entre los elementos comunes a todos estos programas estatales de rescate se encontraban las inyecciones directas de capital a bancos e instituciones financieras, la compra de activos tóxicos por parte de los Gobiernos, y la emisión de garantías globales para un amplio abanico de instrumentos

de financiación, incluyendo deuda bancaria. Estas medidas supusieron un riesgo considerable para un montante enorme del dinero de los contribuyentes. Los Gobiernos también recurrieron a enormes paquetes de estímulo financiero a cargo del presupuesto estatal para activar la demanda agregada nacional.

Durante la reestructuración financiera, los Gobiernos gastaron importantes sumas del erario público que, en última instancia, tuvieron que asumir los contribuyentes. Se estima que las ayudas concedida a las instituciones financiera de importancia sistémica (SIFI por sus siglas en inglés) ascendieron a casi el 25% del PIB mundial en noviembre de 2009.³ En algunos países, el presupuesto del gobierno se vio en serias dificultades por causa de las ayudas concedidas a la banca. En el caso de Islandia e Irlanda, la crisis que inicialmente lo fue del sector bancario se convirtió en una crisis de deuda soberana.

El informe de 2009 sobre la estabilidad financiera del Banco de Inglaterra indicaba:

En el caso altamente improbable de que se haga uso del total de los recursos puestos a disposición por los bancos centrales y los gobiernos, el montante total de las ayudas ofrecidas al sistema bancario en el Reino Unido, en los EE.UU. y en la zona euro superaría los 14 billones de dólares americanos. Esto equivale a aproximadamente el 50% del PIB anual de los países mencionados.⁴

Se ha constatado que, en la Unión Europea, el grueso de las ayudas estatales aprobadas y hechas efectivas estaban vinculadas a garantías, mientras que en los EE.UU. el programa Troubled Asset Relief Program (TARP) constaba esencialmente de inyecciones directas capital y la compra de activos tóxicos. El TARP constituye el mayor programa gubernamental de rescate de la historia de los EE.UU.

² ECOSOC, ONU (2019).

³ Alessandri/Haldane (2009).

⁴ Banco de Inglaterra (2009), pág. 21.

... pero, a la postre, todo sigue igual.

El objetivo último de las enormes intervenciones directas del Estado en el sistema bancario era garantizar la estabilidad del sector financiero e incentivar a los bancos para que siguiesen prestando dinero durante la crisis, lo cual hizo que las instancias políticas obviasen varios aspectos fundamentalmente preocupantes de la aplicación de estas políticas, como el importante coste para las arcas públicas, el riesgo de comportamientos irresponsables por impunidad virtual (incitar a los banqueros a asumir riesgos excesivos ya que presupondrían que serían los contribuyentes quienes terminarían asumiendo las posibles pérdidas futuras), la creación de normativa a medida para una parte de los actores, dando así pie a una situación de desigualdad, y la distorsión de los incentivos al mercado.

Si bien adquirieron participaciones en los bancos con problemas, los Gobiernos apenas intentaron usar su peso como accionistas mayoritarios para cambiar de forma esencial las prácticas de los bancos. No se aprovechó esa cantidad de dinero público que se dio a los grandes bancos privados para conseguir resultados positivos en términos de las políticas buscadas, como por ejemplo forzar a los bancos a cambiar su modelo de negocio de alto riesgo o escindir grandes instituciones financieras de importancia sistémica (de las que se decía que eran tan grandes que no se las podía dejar caer, «too big to fail» o TBTF en inglés) en entidades más pequeñas, más simples y más fáciles de regular y supervisar. Por supuesto, muchos bancos tienen hoy una envergadura mayor de la que tenían en 2008, incluso con cifras corregidas descontando la inflación.

Además, en muchos casos, las medidas de rescate no vinieron acompañadas por una reestructuración de la organización, ni se impusieron restricciones estrictas al pago de dividendos ni a las remuneraciones de los ejecutivos. Como ejemplo, en 2008 más de 5.000 banqueros y agentes de bolsa de nueve instituciones financieras (entre las que figuran Goldman Sachs, Morgan Stanley, Citigroup y Bank of America) recibieron primas de más de 1 millón de dólares cada uno. En ese mismo año, estas nueve empresas pagaron 32.000 millones de dólares americanos en primas

mientras recibían 175.000 millones del fondo federal para rescates a través del TARP.⁵

En términos generales, la participación del estado en los bancos e instituciones financieras con problemas fue temporal, con un planteamiento a corto plazo, con una mala coordinación y limitándose a sanear sus balances contables. No se diseñó para formular y aplicar una política relativamente coherente a largo plazo que llevase a reconstruir un sistema bancario saludable que pudiese garantizar una estabilidad financiera, además de cumplir con objetivos económicos y de desarrollo más amplios.

Indicios de inestabilidad,... ¿y qué pasa con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible?

Va quedando cada vez menos margen para el optimismo, pues en los últimos meses se ha constatado una preocupante combinación de factores que generan preocupación por un posible estallido de una nueva crisis financiera: aumentan los niveles de deuda de forma insostenible, así como la inestabilidad de las monedas y de los mercados financieros. A pesar de la retórica de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, muchas corrientes siguen promoviendo políticas que contribuyen a la financiarización de la economía mundial al tiempo que restringen el margen para intervenciones reguladoras que pudiesen acercarla a los imperativos del desarrollo sostenible. Ejemplo de ello son la firme intención de atraer inversión privada a las economías en vías de desarrollo y de catalizar el sector financiero privado sin haber establecido un marco regulador apropiado.

Sin ninguna duda, el sector privado puede contribuir de manera importante en la consecución de los ODS, pero el sector público tiene un papel fundamental a la hora de ofrecer servicios y bienes públicos. Los ODS requieren financiación, y para ello es necesario aumentar la inversión pública.

En este contexto se persiguen dos objetivos ligados mutuamente: prevenir una nueva crisis financiera

⁵ Freifeld (2009).

y garantizar una financiación adecuada para la ejecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Y para ello existen tres vías de trabajo que podrían facilitar la convergencia entre ambos: sondear el potencial de los bancos de desarrollo, recuperar la gestión de las cuentas de capital para devolverlas al instrumental estándar de los Gobiernos e implantar un sistema de impuestos sobre las transacciones financieras.

1. Bancos de desarrollo: con el potencial de darle la vuelta a la partida⁶

La crisis financiera global de 2008 ha devuelto a los bancos para el desarrollo (BD) y las instituciones financieras para el desarrollo (IFD) a la escena política. Después de la crisis, en muchas partes del mundo los Gobiernos consideran que estas instituciones son parte del instrumental de políticas contracíclicas, además de reconocer el papel que desempeñan en el fomento del desarrollo económico y en la transformación estructural.

Puesto que la inversión privada (lo mismo la interna que la externa) no se han dejado ver después de la crisis financiera global, en los países en desarrollo ha aumentado la demanda de fondos públicos. En este contexto, los bancos de desarrollo pueden catalizar la movilización de fondos para el desarrollo y contribuir a colmar las lagunas de financiación para los ODS. Su papel se torna aún más importante en vista de que en los últimos años el panorama de la financiación para el desarrollo ha cambiado rápidamente: la ayuda oficial al desarrollo (AOD) ha quedado lejos del 0,7% del la renta nacional bruta que había fijado la ONU para los países del CAD. No hay grandes esperanzas de que se consiga ese objetivo en un futuro cercano.

Los bancos de desarrollo tienen características únicas que les permiten contribuir a la consecución de los ODS por su capacidad para obtener recursos financieros de diferentes fuentes, aportar financiación a proyectos que no la conseguirían por otras vías y ofrecer conocimientos técnicos para la realización

de proyectos de desarrollo a largo plazo. Además, disponen de la voluntad y experiencia necesarias para incorporar un modelo de gobernanza corporativa medioambiental y social (ESG por sus siglas en inglés) en negocios y actividades comerciales, lo que les coloca en una posición privilegiada para asumir un papel líder en la consecución de los ODS.

En la India y en otros países, muchos bancos de desarrollo se centran en diferentes retos ligados al desarrollo, como la vivienda, la agricultura, el empoderamiento de las mujeres y las pequeñas empresas, y algunos de ellos han demostrado que se pueden conseguir a la par un buen resultado financiero y un éxito en términos de desarrollo. Un éxito que puede replicarse en todo el mundo. Los países pobres y aquellos en desarrollo pueden fundar bancos de desarrollo nuevos para abordar esta difícil tarea. No es necesario que un banco de desarrollo sea de titularidad estatal exclusiva, aunque es deseable que el Gobierno participe en la misma para conseguir objetivos sociales y económicos amplios. Los bancos de desarrollo pueden pedir préstamos en los mercados de capital nacional e internacional para movilizar la financiación necesaria para proyectos orientados al desarrollo. Para que puedan obtener financiación a un coste razonablemente bajo, los Gobiernos pueden ofrecerles ayuda financiera directa o bien permitirles emitir bonos sin gravamen fiscal. Otra opción es la de recabar fondos en condiciones de favor provenientes de bancos de desarrollo nacionales e internacionales, como por ejemplo el banco alemán Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Como se puede comprobar, pueden sondearse diferentes opciones. Por más que sean instituciones financieras con una participación mayoritaria del estado en su capital social, no hay una definición concreta de lo que es un banco de desarrollo. El Banco Mundial lo define como «un banco o institución financiera con una participación estatal de al menos el 30% y con un mandato legal específico que le fija la consecución de determinados objetivos socioeconómicos en una región, en un sector, o en un segmento específico de mercado». ⁷ La ONU define a estos bancos como:

⁶ Para más información, véase Singh (2018).

⁷ de Luna-Martínez/Vicente (2012), pág. 4.

instituciones financieras que se establecen para fomentar el desarrollo económico, que a menudo recogen objetivos de desarrollo social e integración regional, y que lo hacen ofreciendo o facilitando la financiación a largo plazo de proyectos que generen efectos externos positivos.⁸

Su capacidad crediticia queda garantizada por el apoyo del Estado a través de fondos y garantías que, además, les permiten financiarse en los mercados de capital nacional e internacionales.

Los bancos de desarrollo difieren mucho de una parte a otra del mundo, tanto en su envergadura, su titularidad, su financiación y sus actividades. Los nacionales operan normalmente dentro de un país, son relativamente pequeños en comparación con otros actores del sector financiero y se centran en activar la economía nacional a través de préstamos,

participaciones y otros instrumentos financieros. Ejemplos excelentes de este tipo de bancos son The Small Industries Development Bank de la India, el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de Brasil, y el British Business Bank.

A diferencia de ellos, los bancos de desarrollo bilaterales financian proyectos de desarrollo y actividades en países pobres y en desarrollo. Su amplio catálogo de asistencia incluye ayudas, préstamos, fondos estructurados y asesoría técnica. Ejemplos de este tipo de bancos son la Japan International Cooperation Agency de Japón y el KfW de Alemania. Además hay bancos de desarrollo regionales (como el Banco Africano de Desarrollo) y bancos multilaterales de desarrollo (como el Banco Mundial) que asumen funciones similares a la de sus homólogos bilaterales. Para finalizar, mencionemos que hay una serie de instituciones financieras para el desarrollo (DFI por sus siglas en inglés) que invierten o prestan capital a empresas del sector privado o países que no consiguen atraer capital (véase cuadro III.1).

8 ONU (2005), pág. 11.

Cuadro III.1

Principales bancos de desarrollo

- | | | |
|---|---|--|
| ■ KfW (Alemania) | ■ Industrial Development Bank of Turkey (Turquía) | ■ Development Bank of the Philippines (Filipinas) |
| ■ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil) | ■ Agricultural Development Bank of China (China) | ■ Industrial Finance Corporation of India (India) |
| ■ Norwegian Industrial and Regional Development Fund (Noruega) | ■ China Development Bank (China) | ■ Japan Bank for International Cooperation (Japón) |
| ■ Green Investment Bank (Reino Unido) | ■ Development Bank of Japan (Japón) | ■ Korea Development Bank (Corea) |
| | ■ Development Bank of Singapore (Singapur) | |

La gobernanza importa

Cada vez hay más Gobiernos que adoptan una actitud nueva al respecto de las instituciones financieras de titularidad estatal, y por eso es esencial prestar una mayor atención a sus formas de gobierno, sus resultados y su fiscalización por parte de instancias públicas, dado que su objetivo es atender al interés público.

Puesto que los bancos de desarrollo conllevan un riesgo inherente, los bancos e instituciones financieras de titularidad estatal tienen que salvar un problema específico: como ser viables desde el punto de vista financiero y al mismo tiempo perseguir objetivos socioeconómicos de alcance. Algunos de los bancos mejor gestionados tienen dificultades a menudo para conciliar estos objetivos divergentes. Pero, si se dan las circunstancias adecuadas, pueden hacer frente a esta difícil tarea gracias a una gobernanza y a un marco político apropiados (véase cuadro III.2).

El análisis de los resultados de las instituciones financieras de titularidad estatal reflejan disparidad de conclusiones. Algunas de ellas, con una mala gestión,

se declararon en quiebra y causaron pérdidas al erario público, con un resultado pobre en cuestiones de desarrollo. Otras han tenido resultados espectaculares tanto en su viabilidad económica como en el cumplimiento de sus objetivos en materia de desarrollo.

En lo que se refiere al gobierno de los bancos e instituciones financieras de titularidad estatal, no hay una receta única que valga para todos debido a una gran variedad de factores, entre los que se encuentra la arquitectura institucional del país y el régimen normativo. Como indican Janine Thorne y Charlotte du Toit, economistas especializados en cuestiones de desarrollo, una institución financiera de titularidad estatal difícilmente alcanzará sus objetivos si hay fragilidad en la supervisión, en la normativa y en la estructura institucional del país, si no se ha definido con claridad su mandato, si su personal carece de la capacitación suficiente en dirección y operación, y si se dan interferencias en su actividad por parte de funcionarios, miembros de consejo de administración y políticos corruptos.⁹

⁹ Thorne/du Toit (2009).

Transparencia y participación: para cerrar la brecha

Cuadro III.2

Puesto que son instituciones públicas, los bancos de desarrollo y otras instituciones financieras de titularidad estatal han de seguir en el desempeño de sus tareas los principios fundamentales del buen gobierno: transparencia, participación, inclusión y rendición de cuentas.

La transparencia en el desarrollo de su actividad y en los procesos de toma de decisiones permite que los ciudadanos y otras partes interesadas puedan examinar los proyectos que han recibido ayuda de un banco de desarrollo y, en su caso, exigir responsabilidades a

la dirección por su actuación y sus decisiones. Los ciudadanos tienen derecho a saber cómo llevan a cabo sus actividades los bancos de desarrollo. La transparencia es igualmente un concepto clave para una práctica bancaria ética. En consecuencia, es de importancia capital que toda la información de relevancia relativa al préstamo para un proyecto y otras actividades sea de dominio público y pueda consultarse por una vía de fácil uso. Los bancos deberían igualmente facilitar los datos de repercusión para el desarrollo y los análisis de pronósticos *ex-ante* y de evaluaciones *ex-post*

de impacto.

Con una combinación de transparencia y participación, las instituciones financieras de titularidad estatal pueden reforzar su contacto con partes interesadas y con la ciudadanía en general, superando así el ámbito reducido de los profesionales de la banca. Pueden igualmente dar pie a nuevos consorcios y fomentar el intercambio de ideas e información entre las propias instituciones y las partes interesadas, de modo que se mejoren de forma continua el proceso de fiscalización y, en general, los resultados.

En primer lugar, un banco de desarrollo necesita un entorno propicio para alcanzar los objetivos buscados. Las perspectivas de éxito para un banco de desarrollo tienden a oscurecerse en países con instituciones políticas débiles, altos niveles de corrupción, un estado de derecho débil y una alta inestabilidad macroeconómica.

Además, la existencia de órganos jurídicos y reguladores es de tanta importancia para los bancos de desarrollo de titularidad estatal como lo es para la banca privada.

En segundo lugar, es necesario que el mandato de un banco de desarrollo esté articulado con claridad, independientemente de su alcance. En particular, en el caso de instituciones de titularidad estatal, el consejo de administración y la dirección ejecutiva han de tener una idea clara del propósito y los objetivos de la misma, así como de su papel a la hora de conseguirlos. Puede ser que el mandato del banco cambie a lo largo del tiempo, pero en cualquier caso tiene que estar siempre articulado con claridad, pues de lo contrario puede apartarse de los objetivos fijados y llevar a resultados no deseados.

En tercer lugar, el Gobierno es titular y regulador de los bancos. Debe, por tanto, establecer una política clara que rijan esta titularidad, garantizando que regulará las instituciones financieras de su titularidad de forma transparente y rindiendo cuentas, de modo que no se den conflictos de interés.

En cuarto lugar, la calidad de los sistemas de gobierno y gestión interna tiene un papel esencial en el funcionamiento de un banco de desarrollo. El consejo de administración y la dirección ejecutiva de un banco de desarrollo deben tener los conocimientos y la experiencia correspondiente que les permita dirigir y gestionar el banco. La tarea es difícil, pues no todos los países cuentan con personal local con los conocimientos y la capacidad suficientes para dirigir un banco de desarrollo. Es esencial que el consejo de administración sea independiente y disponga de una competencia del más alto nivel. Aún cuando la titularidad sea del Gobierno, la dirección ejecutiva de un banco estatal debe tener la autonomía operativa necesaria para gestionar las operaciones cotidianas

del mismo. Además, es necesario que el sistema de gobierno del banco incluya instancias sólidas de control interno que garanticen transparencia y rendición de cuentas al más alto nivel, no solo de cara al gobierno, sino ante todas las partes interesadas.

En quinto lugar, tanto el consejo de administración como el equipo de gestión han de comprometerse a actuar de forma íntegra y asumir ante el Gobierno, los órganos reguladores y la ciudadanía la responsabilidad que les toque por sus acciones.

Finalmente, se deberían establecer marcos reguladores alternativos específicamente diseñados para bancos de desarrollo, ya que la normativa que rige la banca privada puede no ser la apropiada para aquellos, pues no usan los depósitos de los ahorradores.

2. Controles de capital y herramientas macroprudenciales

A la hora de elaborar políticas en economías de mercado emergentes (EME), uno de los grandes retos es mantener la estabilidad financiera. Los episodios recientes de crisis financiera han mostrado a las claras que incluso aquellos países que siguieron políticas macroeconómicas aparentemente correctas se vieron igualmente expuestos a «parones repentinos» de los flujos de capital o a una inversión importante de los mismos. La cuestión a dilucidar es por tanto cuáles son las alternativas posibles que tienen las instancias políticas de un país EME para evitar una depreciación rápida de la moneda y una inversión repentina del flujo de capital.

Para empezar, las mencionadas instancias deberían adelantarse reforzando los controles de capital para atajar los riesgos de una salida rápida de capital del país. Según la ortodoxia vigente, los controles de capital traen más perjuicio que beneficio. Quienes los critican cuestionan su efectividad, especialmente para controlar la salida de capital. A pesar de que a la palabra «control» se le suele asociar una connotación negativa, lo cierto es que hay muchos ejemplos de experiencias positivas tras aplicar los controles a la salida de capital como herramienta de gestión de crisis, entre los que figuran Malasia en 1998, Islandia en 2008, Chipre en 2013 y China en 2016.

Las instancias políticas de los países EME pueden imponer controles tanto a los flujos de entrada de capital como a los de salida, con lo que se aislarían del impacto de crisis externas, además de generar margen para abordar a largo plazo problemas estructurales. El control de los flujos de entrada puede ser útil para modificar su composición y favorecer la entrada de capital con menos riesgo y con plazos de vencimiento más largos. El de Brasil es un caso ejemplar bien conocido: en el período 2009-2011 estableció una serie de controles de capital (que incluían un impuesto a las inversiones en cartera de valores) para reducir los flujos de entrada y luchar contra la apreciación de su moneda, el real.

En vez de recurrir a ellos como solución temporal o de última instancia, los controles de capital deberían formar parte del instrumental estándar de políticas. Los países EME podrían aplicarlos considerando además sus marcos políticos y contextos nacionales particulares. Dadas las condiciones de mercado actuales, de carácter adverso, las instancias políticas deberían abandonar su rígida postura contra los controles de capital y adoptar un enfoque pragmático para gestionar flujos de capital desestabilizadores. En un mundo complejo, incierto y con un sector financiero interconectado, la toma de decisiones no debería seguir una ortodoxia neoliberal obsoleta. De forma paralela, las instancias políticas de los países EME deberían aplicar medidas de política macroprudencial (como topes a los préstamos en monedas extranjeras, controles de los créditos y requisitos contracíclicos de capitalización) para contrarrestar los períodos de auge financiero y los de contracción.

Todos reconocen que las intervenciones del Estado son más apropiadas durante los períodos de auge para limitar que aumente el riesgo en el sistema financiero. En ese sentido, en una economía emergente es deseable la aplicación tanto de controles de capital como de medidas macroprudenciales cuando haya picos de flujos de entrada de capital («avalancha repentina»). Las instancias políticas de los países EME pueden elegir una combinación óptima de ambas opciones, controles de capital y medidas macroprudenciales, para atenuar el riesgo monetario y financiero.

Además, han de vigilar con especial atención las emisiones de deuda de renta fija privada emitida en moneda extranjera por corporaciones no financieras por el posible riesgo asociado con descuadres de divisa y vencimiento. En líneas generales, es muy necesario mejorar la regulación financiera y la supervisión de mercado en los países EME.

Desincentivar los flujos de «dinero caliente»

A medio y largo plazo, las instancias políticas en países EME deberían concentrarse en atraer flujos de capital a largo plazo que puedan mejorar la capacidad productiva del país mediante la transferencia de conocimientos en tecnología y gestión, en vez de flujos de capital a corto plazo y fluctuantes (como préstamos bancarios e inversiones en carteras de valores), pues estos no tienen un vínculo firme con la economía real y son susceptibles a cambios bruscos. Ha quedado bien documentado el papel que tuvieron los flujos de inversión en cartera de valores en la explosión o la acentuación de crisis financieras en muchos países EME.

Ha llegado el momento de que las instancias políticas de los países EME se replanteen su enfoque de integración financiera general, ya que la experiencia previa en muchos de ellos es que la liberalización financiera, y especialmente la liberalización de la cuenta de capital, de dudoso beneficio, ha causado grandes costes y los ha expuesto a crisis de diferentes tipos. Es necesario evitar especialmente la liberalización de los flujos de capital a corto plazo.

Cooperación internacional

Si ninguna duda, las instancias políticas de los países EME han de aplicar políticas adecuadas a nivel interno y mejorar los parámetros macroeconómicos fundamentales, pero puede que esto no sea suficiente para aguantar el impacto de perturbaciones financieras a las que se ven expuestas las EME causado por los

efectos inducidos¹⁰ que genera la normalización en la política monetaria de los EE.UU. y otras economías desarrolladas. Es necesario, por tanto, que haya una coordinación a nivel mundial, y las economías desarrolladas deberían reconocer también su necesidad, ya que la mayor inestabilidad de los mercados financieros puede generar también un efecto bumerán importante que las afecte.

Ya después de la crisis, se ha reconocido que es importante contar con una red de seguridad para el sector financiero mundial. A este respecto, los acuerdos bilaterales de permuta de divisas y los acuerdos regionales de financiación, tal como el Chiang Mai Initiative¹¹ y el Contingent Reserve Arrangement,¹² pueden ser útiles para ayudar ofreciendo liquidez cuando estalla una crisis.

La cooperación internacional en este área ha de gestionar también flujos fluctuantes transfronterizos de capital que pueden causar problemas financieros en los países EME. Para gestionar flujos de capital con efectos desestabilizadores tanto en origen como en llegada, aparte del establecimiento de controles de capital en los países receptores, la lógica dicta que hay igualmente fundamento para imponer restricciones a la cuenta de capital de los países de partida. El beneficio en potencia de este tipo de planteamiento multilateral de cooperación es enorme, si bien las

expectativas de que prosperen en la práctica son reducidas.

Hasta este momento, el G20 no ha conseguido montar una respuesta colectiva para gestionar los efectos inducidos o los efectos bumerán. Es de esperar que en los próximos meses aumenten los riesgos financieros, y por eso es de vital importancia que todos los miembros del G20 cooperen para, de forma colectiva, identificarlos y gestionarlos. De lo contrario, ¿qué sentido tiene que el G20 no deje de proclamar a la importancia que tiene la estabilidad financiera global?

3. Impuesto sobre las transacciones financieras

El impuesto sobre las transacciones financieras (FTT por sus siglas en inglés) nunca desaparece completamente de la agenda política y vuelve una y otra vez, en formas diversas, a los debates políticos y temáticos en diferentes países. Hoy por hoy, en ciertos sectores del Partido Democrático de los EE.UU. gana popularidad la idea de establecer un gravamen fiscal a las transacciones financieras como herramienta para atajar los excesos especuladores y la negociación de alta frecuencia que desestabiliza los mercados, así como vía para generar ingresos considerables para financiar programas de carácter social como por ejemplo matrículas gratis para la universidad. A diferencia de la creencia generalizada, los impuestos sobre las transacciones financieras no son nada nuevo. Muchos países, entre los que se encuentran los EE.UU., el Reino Unido, Australia, Bélgica, Francia, India, Italia, Suecia y Taiwan ya impusieron, con resultados diversos, impuestos similares a diferentes transacciones financieras.

Expectativa de ingresos provenientes del FTT

Si bien cierto que el posible ingreso que se recaudase con un impuesto sobre las transacciones financieras dependería de su diseño, la expectativa de recaudación en los EE.UU. con un FTT es realmente grande, pues el volumen de negociación de acciones y obligaciones en los mercados financieros alcanza el billón de dólares americanos por cada día laborable. En los últimos años se han planteado en los EE.UU. diferentes propuestas de FTT y el ingreso potencial varía en función de su diseño y de las hipótesis de modelado.

10 En este contexto, el término efecto inducido («spill-over effect» en inglés) hace referencia a la repercusión que las intervenciones por vía de normativa u otras políticas que se aplican en un país pueden tener en otras economías, si bien el concepto se puede usar con un sentido más amplio. Este tipo de efectos pueden generar lazos de realimentación (efecto bumerán o «spill-back» en inglés) que afecten a la economía en la que se inició la mencionada intervención.

11 El Chiang Mai Initiative es un acuerdo multilateral de permuta de divisas entre los diez miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés), la República Popular de China (con Hong Kong incluido), Japón y Corea del Sur. Se inició después de la crisis financiera de Asia de 1997 para gestionar problemas de liquidez a corto plazo y evitar tener que recurrir al Fondo Monetario Internacional.

12 Los países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y África del Sur) crearon el Contingent Reserve Arrangement (CRA) en 2015 para crear un marco que permitiese brindar ayuda en forma de liquidez e instrumentos preventivos como respuesta a problemas a corto plazo, existentes o posibles, de la balanza de pago.

Por otra parte, es difícil predecir cómo cambiará el comportamiento de los actores de los mercados financieros si se establece un reducido impuesto a las transacciones. Además, si las condiciones de mercado se deteriorasen, la recaudación final puede ser inferior a lo estimado. Aún así, la mayor parte de las estimaciones indican que en los EE.UU se podrían recaudar entre 35.000 y 100.000 millones de dólares americanos al año. No son cifras baladíes. En 2018, un informe de la oficina presupuestaria del Congreso de los EE.UU. (Congressional Budget Office)¹³ indicaba que si se impusiese un impuesto de un 0,1% al valor de los títulos y de un 0,1% a los flujos de pagos relacionados con derivados, la renta recaudada aumentaría en 777.000 millones de dólares en una década (2019-2028), una estimación que tiene en cuenta compensaciones por variación de renta y los ingresos por el impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Aparte de contribuir a reducir el déficit presupuestario federal, parte de lo recaudado con el FTT podría usarse para financiar el denominado Green New Deal (propuesto por los representantes demócratas en el Congreso de los EE.UU.), aparte de otros programas de atención sanitaria y protección social. Adicionalmente, el FTT es un impuesto progresivo, pues el 84% de todas las acciones está en manos del 10% de las familias americanas más ricas. Por ello, quien vea con preocupación la creciente desigualdad de las rentas y la riqueza en los EE.UU. debería ver con buenos ojos el impuesto sobre las transacciones financieras por su naturaleza progresiva.

¿Se irían de los EE.UU. los operadores bursátiles por culpa del FTT? No necesariamente. Si los EE.UU. impusiesen un FTT, esto podría animar a otros países a establecer un impuesto similar, con lo que se reduciría el aliciente a la elusión fiscal. Como se indica más adelante, hay estados miembro de la UE que están a favor de que se establezca un FTT en el seno de la Unión. Si la UE y los EE.UU. se pusiesen de acuerdo en una armonización fiscal, sería igualmente viable una cooperación internacional sobre el FTT a largo plazo.

Gravar al congestionado sector financiero

Hay un amplio consenso sobre el hecho de que el sector financiero de los EE.UU. ha tenido una carga fiscal reducida mientras experimentaba un crecimiento sin precedentes en las últimas tres décadas. Sirva de ejemplo mencionar que la mayor parte de los servicios financieros están exentos de impuesto sobre el valor añadido y de los impuestos por ventas en los estados federados. Lo mismo pasa en otros países desarrollados. En 2007, año en que el sector financiero alcanzó su pico, aportó el 8,3% al PIB y representó el 41% del beneficio empresarial total. Once años después, los beneficios de Wall Street se acercan a los niveles previos a la crisis.

Puede parecer extraño, pero un sector financiero sobredimensionado puede ser malo para la economía. Hay un número creciente de publicaciones académicas sobre economía que indican que el desarrollo del sector solo beneficia a la economía hasta un determinado punto en que la situación es óptima; más allá, el coste aumenta.¹⁴ En su análisis de la relación entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico, las notas de debate para el personal del FMI indicaban que «el efecto del desarrollo financiero en el crecimiento económico tiene perfil de campana: se debilita cuando aumenta el nivel de desarrollo financiero».¹⁵

Sobre la cuestión de si el crecimiento reciente del sector financiero ha beneficiado a la economía real, Adair Turner, que fuera presidente del órgano regulador del sector financiero en el Reino Unido (Financial Services Authority), escribía en 2010:

No hay evidencia cierta de que el incremento en envergadura y complejidad que ha experimentado el sistema financiero en el mundo rico desarrollado en los últimos 20 o 30 años haya generado crecimiento ni estabilidad, y es más bien posible que las actividades financieras detraigan rentas de la economía real en vez de generar valor económico.¹⁶

¹³ Congressional Budget Office (2018).

¹⁴ Véase, p. ej., Cecchetti/Kharroubi (2012); Cecchetti/Kharroubi (2015); Sahay et al. (2015).

¹⁵ Sahay et al. (2015), pág. 5.

¹⁶ Turner (2010).

Un sector financiero excesivo no solo puede aumentar la frecuencia de los ciclos de expansión y contracción, socavando la estabilidad financiera, sino que también sustrae recursos y capital humano de sectores productivos de la economía, atrayéndolos al sector financiero.

La crisis financiera de 2008 y los rescates bancarios subsiguientes mostraron con claridad que un sector financiero congestionado puede generar un coste importante al conjunto de la economía y de la sociedad. Esto representa una base sólida para solicitar que el sector financiero «contribuya de forma justa y amplia» a compensar el dinero público empleado en los rescates bancario.

Esa misma crisis ha hecho que se cuestione el beneficio de la existencia de un sector financiero sobredimensionado en los EE.UU. Aumenta por contra el consenso que indica que es vital contar con un sector financiero estable y bien regulado para que sea posible lograr los objetivos a largo plazo de un crecimiento económico sostenible y un desarrollo sostenible. Una vez pasada la crisis, se ha debatido largo y tendido sobre la limitación de la negociación especulativa a corto plazo en los mercados financieros de los EE.UU. A este respecto, un impuesto sobre las transacciones financieras podría ser uno de los elementos del instrumental de políticas que contribuyesen a frenar las partes improductivas del sector financiero.

Atajar la negociación de alta frecuencia

Otro objetivo clave a conseguir con un impuesto sobre las transacciones financieras es atajar la negociación de alta frecuencia, de dudoso valor social. En las dos últimas décadas, el panorama de la negociación bursátil cambió drásticamente a partir del momento en que la negociación de alta frecuencia (HFT por sus siglas en inglés) se puso de moda durante la primera década del siglo XXI. En Wall Street, los operadores que usan este tipo de negociación emplean conexiones de alta velocidad a las plataformas de negociación, ordenadores de altas prestaciones para ejecutar las órdenes de operaciones bursátiles y adoptan posiciones a muy corto plazo.

HFT pertenece a un grupo más amplio de operadores que practican la negociación algorítmica, que se basa

en un modelo matemático programado de antemano y en tecnología puntera que permite la ejecución de órdenes de operación a altísima velocidad y sin intervención humana para aprovechar cualquier variación, por mínima que sea, en el precio de valores, futuros y divisas. Los ordenadores ejecutan las órdenes de compra o venta no en segundos, sino en microsegundos. Los operadores de alta frecuencia aprovechan la mínima variación en los precios para sacar beneficio en detrimento de inversores minoristas que solo disponen de velocidades de ejecución más lentas.

A la vista de lo sucedido en el denominado «Flash Crash» (colapso relámpago) de 2010, hay temores de que la HFT pueda causar inestabilidad en los mercados. En aquella ocasión, un algoritmo descontrolado desató un desplome repentino del 9% en el índice Dow Jones y, en cuestión de minutos, destruyó aproximadamente un billón de dólares americanos en valor de mercado. Aparte de esto, preocupa, y con razón, que los enormes volúmenes que negocian las empresas que aplican HFT pueden hacer que los precios deriven de sus valores fundamentales.

Quienes defienden la HFT arguyen a menudo que desempeña un papel importante como fuente de liquidez, pero cada vez más son las voces de expertos que lo cuestionan, pues hay pruebas que muestran que los operadores de alta frecuencia renuncian a su papel de creadores de mercado si hay un aumento abrupto de inestabilidad o si detectan que los mercados tienden a una vía única.

Puesto que la mayor parte de los operadores de alta frecuencia se sirven de algoritmos muy parecidos y adoptan estrategias similares, la posibilidad de que todos los HFT se retirasen al mismo tiempo constituiría un riesgo sistémico para el mercado en su conjunto, como pasó durante el «Flash Crash» de 2010. Tal y como indicó Nikolaos Panigirtzoglou, de JP Morgan: «Una retirada simultánea de los HFT no solo amplifica el movimiento inicial del mercado, sino que también crea cambios muy pronunciados o incluso situaciones de mercado con saltos de valor sin negociación puesto que se seca la fuente de liquidez y se retiran las ofertas».¹⁷

¹⁷ Citado en Durden (2016).

En un importante documento académico, Didier Sornette y Susanne von der Becke, de la ETH de Zurich, constataron que la HFT aporta liquidez si la situación es propicia, es decir, cuando tal vez menos se necesite, mientras que absorbe liquidez cuando se la necesita más, con lo que contribuyen a la inestabilidad, en vez de atenuarla.¹⁸

Después del «Flash Crash» de 2010, los reguladores de los EE.UU. y de Europa han adoptado medidas (como los denominados «cortacircuitos») para controlar el efecto negativo de las HFT. Un impuesto sobre las transacciones financieras podría también complementar esas medidas de regulación para poner coto a la negociación de alta frecuencia en los mercados de los EE.UU. Este impuesto conseguiría aumentar el coste de transacciones con una proyección temporal muy corta, lo que reduciría la negociación a corto plazo agresiva que beneficia más a los operadores de alta frecuencia que al resto de inversores corrientes, pues no todo lo que es bueno para aquellos lo tiene que ser necesariamente para estos.

Europa muestra el camino a seguir

La idea de imponer un impuesto sobre las transacciones financieras ha ganado fuerza en Europa a consecuencia de la crisis de 2008.

Después de que los líderes del G20 no consiguiesen aprobar un FTT para recaudar nuevos recursos para los países pobres, la Comisión Europea propuso en 2011 un impuesto sobre las transacciones financieras para la Unión Europea (EU FTT por sus siglas en inglés) que gravaría todas las transacciones financieras excepto los préstamos bancarios y las de los mercados primarios. El ámbito de aplicación de la propuesta del EU FTT es muy amplia y cubriría un amplio espectro de instrumentos y transacciones financieros tales como valores, derivados, pactos de recompra (repos) e instrumentos del mercado monetario. Según esta propuesta, se gravaría la negociación de participaciones y obligaciones con un tipo del 0,1 %, mientras que el que se impondría a contratos derivados sería del 0,01 %. Además, basta con que una

de las partes de la transacción tenga su sede en la UE para que haya que pagar el FTT.

La entrada en vigor del impuesto estaba prevista para enero de 2014, pero fue pospuesta varias veces por la falta de unanimidad entre los Estados miembro sobre cómo habría de ponerse en práctica. En 2013 se realizó un intento de aplicación del FTT en once estados miembros usando la figura de la «cooperación reforzada». Después de esa fecha, el referéndum de 2016 con el que el Reino Unido decidió abandonar la UE ha vuelto a atrasar el proyecto.

Es importante dejar constancia que algunos Estados miembro como Francia, Bélgica, Italia y Grecia ya han empezado a aplicar un impuesto a las transacciones financieras a nivel nacional. Francia lo hizo en agosto de 2012 con un FTT para acciones, mientras que Italia lo hizo a su vez en marzo de 2013. Ambos han confirmado que se comprometen a sacar adelante un FTT para toda la UE a pesar de la fuerte oposición de las empresas del sector financiero europeo y de algunos estados miembro, como el Reino Unido y Suecia.

Es probable que el FTT no salga de la agenda de la UE en los próximos años, incluso aunque el bloque europeo esté lidiando con las posibles secuelas del Brexit.

Impuesto sobre las transacciones financieras en la India: vivo y coleando

India empezó a aplicar en 2004 un impuesto sobre las transacciones de valores bursátiles (STT por sus siglas en inglés) que se aplicaba a las transacciones bursátiles. Puesto que tuvo éxito, le siguió en 2013 un impuesto sobre transacciones de futuros (CTT por sus siglas en inglés) de aplicación a la negociación de futuros no agrícolas. A partir de 2018, el CTT se aplica también a contratos de opciones para productos básicos que entrasen en los mercados de la India.

En un reciente artículo de opinión en el Financial Times, Kirsten Wegner, director ejecutivo de Modern Markets Initiative, una organización para la promoción de los intereses de los operadores de alta frecuencia, alegaba que el experimento indio con la

¹⁸ Sornette/von der Becke (2011).

FTT había fracasado totalmente.¹⁹

En contra de lo que afirma Wegner, los impuestos sobre las transacciones financieras de la India siguen vivos y coleando. Si consideramos la renta generada, el STT de la India ha sido un éxito con una recaudación de 1.000 millones de dólares americanos en los últimos ocho años fiscales. En el período 2017-2018, la recaudación del STT alcanzó los 118.000 millones de rupias (1.600 millones de dólares americanos), una cantidad de ningún modo despreciable en un país con una base imponible reducida.

El caso de la India muestra que ambos impuestos sobre las transacciones son instrumentos eficientes para la recaudación fiscal, ya que ésta se hace efectiva en los propios mercados, que a su vez lo pagan al ministerio de hacienda, evitando así burocracia engorrosa.

Algunas de las objeciones previas al impuesto sobre las transacciones financieras que plantearon quienes los critican no se han materializado en la práctica. Se decía que la bajada en volumen negociado reduciría la liquidez y, por ello, la calidad del mercado, pero no hay pruebas que demuestren que los impuestos sobre las transacciones hayan desencadenado una contracción de la liquidez.

Wegner indica que el volumen negociado en los mercados de productos básicos de la India bajo en el período 2013-2014 y lo atribuye exclusivamente al CTT. Es verdad que el volumen negociado se redujo en el mencionado período, pero la razón fundamental fue el fraude de 6.000 millones de rupias que sacudió el National Spot Exchange Limited, mercado de transacciones al contado, en julio de 2013, y no el 0,01 % del CTT, como dice Wegner. El fraude involucró a aproximadamente 200 corredores de productos básicos, a los que se acusó de haber actuado en connivencia con los gestores del mercado para defraudar a los inversores. Los volúmenes negociados y la liquidez han aumentado en las bolsas de materias primas de la India desde 2017 a pesar del CTT.

Aparte de aumentar la recaudación proveniente del sector financiero, estos impuestos han permitido a las autoridades indias seguir la pista a determinadas transacciones que socavan la integridad del mercado. Los impuestos sobre las transacciones pueden ser de especial utilidad para las autoridades ya que los mecanismos alternativos para rastrear los flujos ilícitos de capital que llegan a los mercados financieros del India son débiles. Además, disponer de una base de datos centralizada para los flujos de dinero ayuda a colmar lagunas de información relativa a la titularidad real de los activos financieros.

¿Es el FTT la varita mágica?

Naturalmente, un FTT no es la panacea para resolver todos los males que afectan a Wall Street, pero no se puede obviar que ofrecen la posibilidad de aumentar los ingresos fiscales y atajar la negociación de alta frecuencia, de dudoso valor social.

Que un FTT tuviese éxito en los EE.UU. dependería en gran medida de su diseño. El impuesto debería tener una implantación amplia y cubrir un amplio espectro de instrumentos financieros, transacciones e instituciones para evitar la elusión fiscal. Las autoridades de los EE.UU. deben diseñar el FTT de forma que se maximice la recaudación y se minimicen las distorsiones. Para conseguir varios objetivos políticos con un FTT es siempre necesario encontrar el equilibrio justo. Para que sea efectivo y que reaccione adecuadamente, el FTT habrá de permitir un ajuste continuo de detalle, pues las condiciones de mercado cambian con gran rapidez en la actualidad.

Los EE.UU. disfrutan de la posibilidad de aprovechar la experiencia de otros países con el STT, tanto si es positiva como negativa, con lo que puede proceder a su diseño en base a ejemplos de éxito y evitar los errores de diseño del FTT de Suecia.

Si se diseña adecuadamente y se aplica en conjunción con otras medidas reguladoras, un FTT puede poner coto a la mentalidad de casino y al cortoplacismo que caracterizan a los mercados financieros de los EE.UU.

¹⁹ Wegner (2019).

Conclusión

A medida que avanzamos se ve con claridad que nos enfrentamos a una inestabilidad sin precedentes en los mercados financieros. Es probable que los riesgos macroeconómicos dominen los mercados financieros en los próximos meses. La inversión extranjera huye de los mercados en economías emergentes por miedo a que se prolongue la guerra comercial entre los EE.UU. y China. En estos momentos, los países EME tienen el viento de cara: la economía se enfría en los países avanzados, el crecimiento del comercio internacional se debilita, las condiciones financieras globales se complican y aumenta la incertidumbre política en alguno de ellos de especial importancia, como pueden ser Argentina y Brasil. Por otro lado, las previsiones indican que en los próximos dos años el crecimiento se ralentizará en las principales economías desarrolladas.

Ha llegado el momento de encontrar una política global bien coordinada que dé respuesta a este complicado panorama macroeconómico y que permita resolver de forma cooperativa las diferencias comerciales. Por desgracia, la atmósfera política internacional actual no es propicia para una mejora de la cooperación internacional y de la coordinación de políticas. Estos hechos anuncian malas noticias para la ejecución de la Agenda 2030, pues solo es posible alcanzar sus objetivos si se movilizan recursos financieros adicionales y si se establecen alianzas mundiales fuertes.

En este contexto nuevo, las instancias políticas nacionales han de estar vigilantes y estar preparadas para responder a los riesgos que suponen la tensión creciente de enfrentamientos comerciales, la reducción de financiación, un Brexit sin acuerdo y el incremento de la incertidumbre política que conlleva el auge del populismo y de la política anti-sistema en todo el mundo.

La de 2008 fue una crisis sin precedentes tanto por su escala como por la rapidez con la que se desarrolló y contagió a toda la economía mundial. Por lo tanto, las instancias políticas no pueden esperar a que esos riesgos se conviertan en una crisis financiera sistémica total. Cuanto antes identifiquen los riesgos macroeconómicos, más efectivas serán las políticas que adopten.

Bibliografía

Alessandri, P./Haldane, A. G. (2009): Banking on the State, basado en una presentación hecha en la 12ª conferencia bancaria internacional del Federal Reserve Bank of Chicago, titulada «The International Financial Crisis: Have the Rules of Finance Changed?», Chicago, 25 de septiembre.

www.bis.org/review/r091111e.pdf

Banco de Inglaterra (2009): Informe sobre estabilidad financiera, número 25, junio de 2009, Londres.

Cecchetti, S. G./Kharroubi, E. (2015): Why Does Financial Sector Growth Crowd Out Real Economic Growth? Documento de trabajo n.º 490 del BPI (febrero). Basilea: Banco de Pagos Internacional.

Cecchetti, S. G. and Kharroubi, E. (2012): Reassessing the Impact of Finance on Growth, Documento de trabajo n.º 381 del BPI (julio). Basilea: Banco de Pagos Internacional.

Congressional Budget Office (2018): Budget Options: Impose a Tax on Financial Transactions. Washington, D.C.
www.cbo.gov/budget-options/2018/54823

de Luna-Martinez, J./Vicente, C. L. (2012): «Global Survey of Development Banks». Documento de trabajo sobre estudio de políticas n.º 5969, del Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Durden, T. (2016): JPM Explains How HFTs Caused Friday's Sterling Flash Crash. En: Zero Hedge, 10 de septiembre.
www.zerohedge.com/news/2016-10-09/jpm-explains-how-hfts-caused-fridays-sterling-flash-crash

Freifeld, K. (2009): Banks Paid \$32.6 Billion in Bonuses Amid US Bailout. Bloomberg 30 de julio de 2009.
www.sanders.senate.gov/newsroom/must-read/banks-paid-326-billion-in-bonuses-amid-us-bailout-bloomberg

Sahay, R. et al. (2015): Repensar la profundización financiera: estabilidad y crecimiento en los mercados emergentes. Notas de argumentación del personal del FMI, n.º 15/08. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional

Singh, K. (2018): Scaling-up Finance for Sustainable Development. Reshaping the Role of Development Banks and State-Owned Financial Institutions in the New Millennium, September.
www.madhyam.org.in/wp-content/uploads/2018/09/Research-Report-on-Development-Banks.pdf

Sornette, D./von der Becke, S. (2011): Crashes and High Frequency Trading, Swiss Finance Institute Research Paper, n.º 11-63, agosto.
<https://ssrn.com/abstract=1976249>

Thorne, J./du Toit, C. (2009): A Macro-framework for Successful Development Banks. En: Development Southern Africa, 26:5, págs. 677-694.

Turner, A. (2010): What do banks do? Why do credit booms and busts occur and what can public policy do about it?? En: Adair Turner et al. (2010): The Future of Finance: The LSE Report. London School of Economics and Political Science, págs. 5-86.
<https://harr123et.files.wordpress.com/2010/07/futureoffinance5.pdf>

ONU (2005): Rethinking the Role of National Development Banks. Documento de antecedentes. Departamento de Asuntos Económicos y Social Nueva York.

ECOSOC, ONU (2019): Foro del Consejo Económico y Social sobre el seguimiento de la financiación para el desarrollo. Proyecto de conclusiones y recomendaciones convenidas. Nueva York.
https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/FFDF/2019/L1&Lang=S

Wegner, K. (2019): US Financial Transaction Tax would put Unfair Burden on Savers. En: Financial Times, 11 de marzo 2019.
www.ft.com/content/5a0c9816-41b9-11e9-9499-290979c9807a

Kavaljit Singh es director de Madhyam, India.

Stefano Prato es director gerente de Society for International Development (SID).

IV

Desarrollo Sostenible: primum non nocere

POR MARINA LENT, GLOBAL POLICY FORUM

Las dimensiones económica, medioambiental y social de la vida actual están inextricablemente vinculadas, por lo que para alcanzar la visión de la Agenda 2030 es necesario crear las condiciones que permita a las personas configurar y disfrutar individual y colectivamente una vida óptima al tiempo que permitan que prospere el planeta.

Esas diferentes concepciones individuales y colectivas de vida óptima pueden, en ocasiones, ser opuestas e incluso la realización de una puede impedir la de las demás. Es ahí donde se revela la esencia fundamental de una buena gobernanza: establecer de forma colectiva las prioridades a respetar cuando se tomen decisiones difíciles. En base a normas consensuadas, las autoridades han de elegir inevitablemente entre diferentes políticas y actuaciones que tienen repercusión concreta en la vida de las personas, en el conjunto de la sociedad y en el medioambiente que nos da a todos la vida.

La Agenda 2030 busca conseguir «un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y de la dignidad de las personas (...), donde se respeten las razas, los orígenes étnicos y la diversidad cultural». Pero, ¿en qué casos y de qué forma puede la gobernanza, entendida como los mecanismos por los cuales un Gobierno sopesa y evalúa pretensiones enfrentadas y elige la vía a seguir, ser por sí misma un factor que socave las aspiraciones recogidas en la Agenda 2030?

Este capítulo examina en qué medida la gobernanza mantienen ese abismo evidente entre aquello a que se aspira y lo que es la realidad, y lo hará examinando el caso de la pérdida de territorio que han experimentado los pueblos indígenas.

La Agenda 2030: ¿un nuevo paradigma o el mismo lobo de siempre con una piel de cordero?

Todos los Estados nación, independientemente de su ideología y convicciones (capitalistas o comunistas, colonialista o nación recién fundada, potencia internacional o potencia local, de una u otra religión o credo), han participado en la expropiación a los pueblos indígenas de la base de su subsistencia: sus tierras. Y esto sigue sucediendo a día de hoy. Allí donde miremos, en todos los continentes, los Gobiernos nacionales y locales están desbrozando el camino

(lo mismo físicamente, construyendo carreteras, que jurídicamente, a través de acuerdos con empresas privadas) para la implantación de monocultivos destinados a la exportación, la extracción de combustibles de origen fósil (petróleo y gas), la extracción de minerales, los proyectos energéticos (incluso del denominado sector «verde», como pueden ser los parques eólicos de gran envergadura), los de infraestructura y el turismo. Todas estos sectores en expansión están destruyendo culturas indígenas históricas y a los propios pueblos.

Este acceso sin regulación ninguna a los recursos naturales y a la tierra es también un buen ejemplo del tipo y la escala de actividad económica que se ha extendido por todo el planeta y que ha generado el riesgo sistémico que para todas las formas de vida de este planeta supone el cambio climático de origen humano. ¿Es la Agenda 2030 un medio para romper esta tendencia o será simplemente un jalón más en el camino a la destrucción?

La palabra **desarrollo** implica por sí misma un avance, que idealmente sería para llegar a sistemas socioeconómicos y políticos que fuesen más aptos para propiciar la realización de los seres humanos en el marco de sociedades estables.

Calificar de «**desarrollados**» y «**en desarrollo**» a, respectivamente, países del Norte Global y del Sur Global implica, sin embargo, que el objetivo del desarrollo a seguir es el de los países industrializados.

En las últimas década, el **desarrollo económico**, entendido como un aumento constante de productividad que permita producir más tanto intensiva como extensivamente para satisfacer un consumo cada vez más amplio y más dinámico creando un bucle que realmente el crecimiento económico, se ha convertido en un fin en sí mismo en vez de un medio para alcanzar una sociedad más saludable.

Buscar un desarrollo económico e industrial universal por ese camino no lleva a ninguna parte. El nivel actual de consumo en los denominados países «desarrollados» se mantiene gracias a que al uso intensivo de los recursos nacionales internos se le suma el flujo de recursos provenientes de los denominados países «en desarrollo». Es manifiestamente imposible conseguir ese nivel de consumo para todos los habitantes del planeta, algo que se oculta o de lo que se busca convencer apelando una y otra vez a la fe ciega en que la tecnología puede superar cualquier límite de este planeta, que sin embargo es un sistema cerrado, y obviando además que su población se multiplica sin pausa.

Del colonialismo al cambio climático por la vía del desarrollo económico

Ya en las primeras fases de la explotación colonial de los recursos naturales era evidente que estos son finitos: con el guano acumulado durante siglos se consiguió sostener la intensificación agrícola en Europa solo durante unas pocas décadas, por poner un ejemplo,¹ o recordemos la «extinción comercial» de las ballenas como fuente de aceite lampante, o la erradicación de enormes manadas de bisontes con la intención genocida declarada de privar de su fuente de subsistencia a las tribus nativas de América del Norte,² mientras que las innovaciones en el curtido en Inglaterra y Alemania permitieron que en Europa se usasen millones de pieles para fabricar calzado y cintas transportadoras para la plantas industriales.³

La extinción del dodo es el heraldo del cambio climático y, sin embargo, la humanidad no abandona ese consenso casi absoluto en la creencia de que el desarrollo más la tecnología conseguirán finalmente alcanzar ese escurridizo objetivo de que *todos* los humanos podrán consumir lo que quieran sin más consideración.

Pues a ese punto hemos llegado: no solo ha desaparecido el dodo, sino que hemos puesto a la Tierra al borde de la sexta «gran extinción» en esta nueva era, el antropoceno, mientras que el cambio climático provoca devastación en todo el planeta por culpa de las tormentas, las inundaciones, las sequías, las olas de calor, los incendios, las avalanchas, el vórtice polar y la desaparición del hielo en los casquetes polares.

No tardará en llegar el momento en que millones de personas, sobre todo en el Sur Global, en países que habrán quedado prácticamente inhabitables por culpa del cambio climático⁴, se verán obligados a desplazarse y migrar a ciudades superpobladas, o a campos de refugiados con abastecimiento

1 Giaimo (2015); véase Galeano (1973).

2 Taylor (2007).

3 Phippen (2016).

4 Markham (2019).

insuficiente, o incluso a morir, en cifras que alcanzarán los cientos de miles, mientras que a los que viven en el Norte Global se les pide que sean «resilientes» para superar los problemas causados por el cambio climático. Y muchos de ellos terminarán, también, sin nada, desplazados y morirán.⁵ Las distorsiones causadas por el cambio climático sirven para acelerar el avance de la resistencia a los antibióticos, lo que hará que se extiendan enfermedades infecciosas puesto que tendremos menos medios para combatir las. Y esto no ha hecho más que empezar

Los pueblos indígenas no solo han sufrido este nivel de devastación a escala local durante siglos a un ritmo que no decrece en la actualidad, sino que, por el contrario, la globalización de la economía y la entrada de nuevas potencias económicas en los mercados globales la ha acelerado y amenaza con completar la destrucción que comenzó hace siglos con la colonización europea.

Las «doctrinas del expolio», como fue la denominada doctrina del descubrimiento (un concepto que data de los tiempos de Colón y según el cual las potencias coloniales reclamaron para sí las tierras pobladas por pueblos indígenas, es decir, no cristianos)⁶ eran notorias por su patente racismo. Pero, en la actualidad, las modernas doctrinas del expolio se centran en el desarrollo económico y no son menos efectivas a la hora de expoliar a los pueblos indígenas de las tierras en las que siempre han habitado, destruyendo su cultura y su autonomía. ¿Cuál es la base común en el gobierno de estas naciones e imperios, profundamente diferentes entre sí, que le sigue permitiendo justificar la perpetuación del expolio y la destrucción?

La Agenda 2030: ¿cómo conseguir que sea un nuevo paradigma de desarrollo?

Romper con el pasado y declarar que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) rigen para *todos* los países supondría una atisbo de comprensión de que

el «desarrollo» es otra cosa que replicar el patrón social, económico, político y cultural de los países del Norte Global. Parece que empieza a reconocerse, y puede que incluso a nivel del Foro Económico Mundial, que es peligroso y fomenta la inestabilidad redoblar la acumulación de poder y riqueza en manos de los más ricos, alimentada por un lado por la jauría de la clase media que persigue la liebre que es la promesa de consumo desenfrenado, y por el otro por los trabajadores pobres que simplemente intentan llegar a fin de mes, o al fin de la semana, o incluso al fin del día sin caer en las privaciones.

En la Agenda 2030 se reconoce, al menos en teoría, que los países del norte *no* son países desarrollados, y no lo serán hasta que erradiquen el hambre y la pobreza en todas sus dimensiones, reduzcan la desigualdad entre pobres y ricos, ofrezcan a todos sus ciudadanos una educación con una orientación cultural adecuada y con conciencia global, así como acceso universal a la atención sanitaria, asuman que han contribuido al cambio climático y emprendan con firmeza los cambios necesarios en sus modelos de producción y consumo que ayuden a moderar los efectos en el planeta de la actividad humana.

¿Cómo pueden derivarse de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible cambios positivos y duraderos a nivel doméstico o de una comunidad? Porque esa es la realidad, ahí es donde las personas experimentan de forma individual y colectiva, bien la prosperidad, bien la privación.

La gobernanza ha de crear oportunidades y margen de elección

Los ODS se caracterizan por la voluntad de «que nadie se quede atrás». Y sin embargo, se ha dejado atrás a los pueblos indígenas, que se han visto arrinconados sistemáticamente por sistemas económicos y políticos que devalúan sus aportaciones y que les despojan de aquello que precisamente les hace fuertes: su relación con su tierra o su territorio.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos decidió en 2015 que los pueblos Kaliña y Lokono de Surinam tenían derecho a compensación y afirmó que los pueblos indígenas son pueblos de

⁵ Bendell (2018).

⁶ Véase <https://www.un.org/press/en/2012/hr5088.doc.htm>.

una etnia específica con la particularidad de que la característica que más les define en esencia es la de desarrollar su vida *en un territorio concreto*.⁷

Sobre esta base y entrando en materia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirma que el concepto de «supervivencia» ha de ser interpretado como la capacidad de los pueblos indígenas para

«preservar, proteger y garantizar la relación especial que mantienen con su territorio», de modo que «puedan seguir practicando su modo de vida tradicional y que se respeten, garanticen y protejan su identidad cultural específica, su estructura social, su sistema económico y sus costumbres, creencias y tradiciones»...⁸

Así, parece que en la Agenda 2030 no queda recogido de forma explícita el derecho de los pueblos indígenas a su supervivencia como etnias específicas, puesto que no se encuentra en ella referencia directa al vínculo indisoluble que los une a los territorios en que viven.

La relación de los pueblos indígenas con sus tierras y con las sociedades de los Estados nación en los que aquellas se encuentran es compleja y no se puede banalizar reduciéndolas a una simple alternativa bipolar. Hay muchos matices en esa relación entre los pueblos indígenas y la sociedad en general, que van desde un extremo del espectro, el del aislamiento voluntario, al otro, con una integración total de sus individuos, que, sin perder conciencia de cuales son su identidad indígena y sus raíces culturales, viven a todos los efectos como ciudadanos de la sociedad en que se han integrado. La cuestión es *si se debería poder elegir en que punto de este espectro se quiere estar, individual o colectivamente*. El expolio de las tierras elimina casi todo el espectro de opciones y lo

reduce casi siempre a un exilio no voluntario en una sociedad que, a menudo, les es hostil, tanto a nivel social como político y económico.

En la gestión de las cuestiones vinculadas con las tierras de los pueblos indígenas y sus recursos confluyen algunos de los aspectos más complicados de la gobernanza. Hay muchos factores que afectan a los territorios en los que viven los pueblos indígenas: el país necesita inversiones, el Gobierno, ingresos; existe presión por parte de los Gobiernos extranjeros, de las instituciones financieras internacionales y de las corporaciones internacionales; hay quien busca tierra para garantizarse la subsistencia, mientras que los carteles de la droga buscan tierras y refugio. Todo ello hace que la supervivencia de los pueblos indígenas en sus territorios se convierta en una piedra de toque para la integridad de la gobernanza.

Pobreza, expolio y subsistencia

En los pueblos indígenas la pobreza se centra en aquellos que han sido expoliados, que ya no pueden vivir en sus tierras por causa del desarrollo o por asentamientos provenientes de fuera, y cuyas familias y estructuras sociales han sido deshechas por la fuerza.

Con frecuencia se ha indicado que no es apropiado calibrar la pobreza en términos exclusivamente financieros, pues implica que son comparables las circunstancias en que vive todo el mundo. Contemplar el bienestar económico únicamente en función de la capacidad de realizar transacciones financieras para el consumo de los bienes o servicios disponibles excluye cualquier actividad de subsistencia que se realice a nivel de comunidad, con lo que se pierden algunos de los factores más determinantes del bienestar.

Según esto, se podría argumentar que hay un lado positivo, pues parte de quienes según las estadísticas parecen vivir en la más extrema pobreza por su situación financiera en realidad viven con cierto grado de independencia, creatividad, salud y bienestar. Pero al mismo tiempo hay que constatar que aquellos factores que son determinantes para el bienestar de esas personas, la existencia de las comunidades que

7 Corte Interamericana de los Derechos Humanos. Caso: Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Sentencia de 25 de noviembre de 2015 (http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf), pág. 87.

8 Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo, 2015, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/IndustriasExtractivas2016.pdf>, p. 87.

los albergan y la capacidad de realizar las actividades que los sustentan, pueden quedar destruidas de la noche a la mañana a manos de la acción tanto del sector público como del privado sin dejar ni rastro en indicadores cuantificables. De hecho, al verse obligados a mudarse a las ciudades y buscar allí un empleo, y si tienen la fortuna de encontrar uno, podría quedar reflejado que su bienestar hubiese aumentado, cuando lo cierto es precisamente, y de forma patente, lo contrario.

Actividades de subsistencia como el trueque, compartir recursos, el cultivo y la recolección de alimento, o bien la caza y la pesca para el consumo personal, de la familia y de la comunidad en que se vive son parte de un modelo de vida presente en la mayor parte de las comunidades rurales de *todo* el mundo, incluyendo los países industrializados. Es este tipo de actividades, y no la ideología o la identidad nacional, son las que estrechan los lazos entre las personas hasta formar una comunidad y construir una identidad compartida.

Estos modelos de vida están vinculados intrínsecamente a las tradiciones, el desarrollo y los valores indígenas, y caracterizan la propiedad y gestión compartidas de tierras y recursos que practican los pueblos indígenas.

¿Qué es lo que hace que la gobernanza funcione en la práctica?

Para poner en práctica, si es que se toma en serio, el compromiso recogido en la Agenda 2030 de empoderar a los marginalizados, es necesario que haya un cambio fundamental en los Gobiernos. Cuando quienes ejerzan tareas de gobierno, por haber sido elegidos o por haber sido nombrados, tomen acciones y decisiones en función del poder mayor o menor que detentan los diferentes grupos de interés y de participación, aquellos a los que la Agenda identifica como «vulnerables» saldrán perdiendo *sin remedio* frente al interés de los más poderosos. ¿Y no es acaso precisamente esto lo contrario de la divisa «que nadie se quede atrás»?

Si se quiere cumplir con la promesa de esforzarse por «llegar primero a los más rezagados»,⁹ la gobernanza debe cambiar su *modus operandi* actual: para empoderar a los grupos vulnerables hay que compensar su poco peso en el reparto de fuerzas y defender expresamente sus intereses, siendo consciente de que ellos no lo pueden hacer con su potencial económico, social y político. Esto podría hacerse con la aplicación universal de modelos de consentimiento previo libre e informado ante a proyectos de desarrollo e inversión.

Sin embargo, en el caso de los pueblos indígenas hay que tener en cuenta un contexto histórico en el que, como indica Victoria Tauli-Corpuz, relatora especial de la ONU para los derechos de los pueblos indígenas, «se han dado conflictos graves por causa de proyectos que se realizaron sin haber realizado consultas de buena fe o sin haber solicitado previamente el consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas afectados».¹⁰ Al abordar en 2018 las complejas cuestiones relacionadas con el proceso de consentimiento libre, previo e informado, la relatora especial constataba las «profundas divergencias entre las partes involucradas, especialmente entre los Estados y los pueblos indígenas, al respecto de la naturaleza y la esencia de los derechos de consulta y consentimiento y de las vías para aplicarlos de forma efectiva». Sus recomendaciones hacen referencia directa a la gobernanza al decir: «...debería haber un diálogo entre los pueblos indígenas y las instancias del Estado acerca de cual es la naturaleza y el contenido de las normas internacionales de aplicación, teniendo en cuenta al mismo tiempo la opinión de los pueblos indígenas sobre cómo ponerlas en práctica». A continuación, subraya las preocupaciones de fondo de los pueblos indígenas por «la necesidad de reforzar el respeto y la protección de su cultura, de sus prioridades de desarrollo, y de su derecho a la tierra, a sus territorios y sus recursos naturales».¹¹

9 ONU (2015), apdo. 4.

10 Tauli-Corpuz (2018a), apdo. 12.

11 *Ibid.*, para. 13.

Los pueblos indígenas en el punto de mira del desarrollo

La discriminación y la persecución de los pueblos indígenas ha tenido siempre el fin último del expolio de sus tierras. La supervivencia de los pueblos indígenas como etnias con una cultura e identidad intactas tiene su base en sus tierras y en su ecosistema, que, de forma conjunta, forman su cosmovisión ideológica y espiritual y son el substrato de su supervivencia económica, cultural, social, espiritual y física como etnias únicas.

En su informe al Consejo de los Derechos Humanos de la ONU, la relatora especial para los derechos de los pueblos indígenas ilustró en 2018 la forma en que los proyectos de desarrollo a gran escala, entre los que se encuentran los hidroeléctricos, los de extracción minera y los de explotación forestal, han hecho que aumente la violencia contra los pueblos indígenas. Como indica la relatora:

Los proyectos de desarrollo a gran escala son factores importantísimos que fomentan el aumento de los ataques a los pueblos indígenas y su criminalización. Hay que parar esos proyectos que a menudo se realizan sin un proceso de consultas genuino ni actuaciones para obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas afectados.¹²

Subraya además que es necesario reconocer los derechos a la propiedad colectiva de la tierra de los pueblos indígenas, razón de los ataques y la criminalización,

mediante procedimientos expeditivos, accesibles y efectivos para la adjudicación de los títulos de propiedad, la revisión de la legislación sobre expropiaciones, el establecimiento de mecanismos adecuados para la resolución de litigios, una protección efectiva contra la usurpación que incluya sistemas de alerta temprana y de vigilancia sobre el terreno, y la prohibición de desahucios forzosos.¹³

¿Es la tierra un organismo vivo o simplemente un almacén de recursos naturales para quien quiera llevárselos?

El modo de vida indígena de la época anterior a la colonización se basaba en una relación continuada, es decir, sostenible, con el conjunto de su entorno que consistía en el uso y el cuidado de las tierras en que vivían. Ese conjunto, no solo el elemento humano, forma la esencia de la cultura de los pueblos que pertenecen a ese territorio, en que hay que contar, de forma inherente, todas sus plantas, sus animales, sus ciclos del agua y del nitrógeno, sus dinámicas estacionales y ciclos solares, los hongos, los insectos, las características del paisaje, los minerales, los suelos, el microbioma y el substrato geológico. Los elementos de ese conjunto son indivisibles. Se puede considerar que entre todos forman un *organismo*, y que las personas son un elemento esencial del mismo.

En contraste, el uso de la tierra según lo que se entiende usualmente como «desarrollo» o «actividad económica» tiende a centrarse en un recurso individual o en el uso de la misma. Esa actuación, que solo contempla de forma exclusiva el uso, la extracción o la apropiación, supone una intervención en el conjunto del tejido vital de ese territorio, y a menudo lo hace empobreciendo gravemente su diversidad y su vitalidad, de forma, a veces, permanente.

Por desgracia, es difícil distinguir en la Agenda 2030, ni si quiera como un bosquejo, ese reconocimiento del entorno natural como un todo integrado e indivisible en vez de una despensa llena de provisiones listas para quien se las quiera llevar. No queda claro si se ha comprendido y *si se acepta* que la supervivencia y la identidad de los pueblos indígenas dependen de que los territorios en que vivieron su antepasados sigan intactos y que puedan seguir viviendo en ellos, a pesar de que la meta 15.9 del ODS 15 sobre el uso sostenible de los ecosistemas terrestres abre la puerta a un cambio en la concepción de la naturaleza: «De aquí a 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad nacionales y locales».

12 Tauli-Corpus (2018b), aptdo. 90.

13 *Ibid.*, apdo. 91. Véase también Tauli-Corpus (2019).

La gobernanza importa: las personas y los pueblos en la balanza

Como ciudadanos de un estado nación, los pueblos indígenas tienen derecho a los servicios sociales que el Gobierno tiene que ofrecer de forma equitativa a todos los residentes. Y sin embargo, una y otra vez, el proceso de «consulta» sobre proyectos de desarrollo a gran escala en territorios indígenas termina por proponer un cambalache de esos servicios sociales a los que en realidad tienen derecho por su «consentimiento» a un proyecto de desarrollo que desplaza a las personas de sus tierras.¹⁴

Si se contempla a los pueblos indígenas solo desde la perspectiva de su precariedad económica, la discriminación y exclusión social que sufren, sin tener en cuenta el factor importantísimo del territorio, se abre la puerta a considerar el expolio completo de los territorios indígenas que quedan mientras que simplemente se ofrece a las personas afectadas subsistir en lo más bajo de las pirámide social y económica de la nación.

Para los pueblos indígenas está todo en juego: nada menos que su supervivencia como etnia particular, su identidad y sus medios de subsistencia, así como las de sus mayores y de su proge. Independientemente de que se les ofrezca posibilidad de recurso, compensación o acceso a servicios, si pierden el control de sus territorios, estos, como demuestra la historia, serán explotados sin pausa y quedaran destruidos.

Y si acaso intentan resistirse al expolio y a la destrucción de su territorio en base a los *derechos que les asisten* según la ley, se les presenta como «antidesarrollo», «antisistema», «traidores», «terroristas» o «criminales», como señala la organización irlandesa defensora de los derechos humanos Frontline Defenders.¹⁵ La personas se ven sometidas a amenazas, a palizas y a la represión por parte tanto del Estado como de grupos privados, sin

poder recurrir a ningún tipo de protección, y mucho menos a la tutela judicial. Con la criminalización de los líderes indígenas, que a menudo desembocan en largas penas de cárcel, se busca intimidar y silenciar a los disidentes y a la oposición.

A lo largo de la historia, los pueblos indígenas han pagado más de lo que justamente les correspondía por el «desarrollo», y lo han hecho, en los cuatro puntos cardinales del planeta, con la vida de millones de personas y con la tierra que se quedaron otros y que cambiaron irremediablemente o destruyeron. No se les puede obligar a seguir pagando por un modelo de desarrollo económico nacional e internacional en el que los ricos se quedan con la parte del león mientras que los pobres compiten por quedarse con las sobras.

La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como guía para la gobernanza

Gobernanza significa atender a personas, grupos y entidades independientes que actúan en el espacio común nacional y afectan a otros y se ven afectados por ellos. Significa igualmente tener el criterio, el conocimiento y la capacidad de previsión para establecer una dirección que atienda las necesidades y derechos de cada uno de los diferentes sectores y tome decisiones siguiendo principios y valores y, en la medida posible, en base a una concepción común de lo que es repartir beneficios y cargas entre los diferentes sectores de la sociedad.

Los procesos a través de los que la sociedad y los Gobiernos tratan a los pueblos indígenas, sin embargo, no son para nada aptos. A pesar de que la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP por sus siglas en inglés) establece una serie de principios y un marco para una gobernanza digna de los intereses de los pueblos indígenas, estos no se respetan y sigue sin pausa el proceso de expolio, acompañado de cientos de enfrentamientos violentos por el territorio indígena en todo el mundo.

¿Conseguirán la comunidad internacional y la Agenda 2030 involucrar a los diferentes grupos y personas, especialmente a nivel local y nacional,

¹⁴ Yriart (2016), págs. 30-31.

¹⁵ <https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/global-analysis-2018>, pág.6.

en procesos de reducción de la tensión y desactivar situaciones potencialmente explosivas y tendentes a desembocar en conflictos que continúen el proceso de expolio de la tierra de los pueblos indígenas?

Los pueblos indígenas en la ONU

La UNDRIP constituye la base para la interpretación y la elaboración de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Tal como describe la secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas:

La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas constituye el marco mínimo de normas para la supervivencia, la dignidad, el bienestar y los derechos de los pueblos indígenas del mundo, así como una guía para la incorporación de sus derechos y sus prioridades en el paradigma del desarrollo.¹⁶

Un elemento central en cómo articula la UNDRIP los derechos humanos de los pueblos indígenas es el derecho a conceder o *negar* su consentimiento previo, libre e informado. El artículo 32.2 de la UNDRIP establece que:

Los estados deberán cooperar en buena fe con los pueblos indígenas afectados por la vía de sus propias instituciones de representación para obtener su consentimiento libre e informado antes de que se apruebe cualquier proyecto que afecte a sus tierras o a su territorio y sus recursos, particularmente cuanto tenga que ver con el desarrollo, el uso o la explotación de recursos minerales, hídricos o de cualquier otro tipo.

En líneas generales, la Agenda 2030 no tiene una postura clara al respecto de las aspiraciones de los pueblos indígenas. Falta en ella un equilibrio entre no discriminación y autodeterminación, una constante en todo el trabajo de la ONU sobre pueblos indígenas, y que queda claramente reflejada en las aportaciones del grupo principal constituido por los pueblos indígenas.¹⁷ Por ejemplo, mientras que

prácticamente en todos los objetivos hablan sin ambigüedad de la igualdad en acceso, oportunidades y trato, en la Agenda 2030 están ausentes muchas de las normas básicas de los pueblos indígenas, incluidos el derecho de autodeterminación y los derechos colectivos.¹⁸ Además, algunas de las metas y los indicadores apuntan a una perspectiva alarmante de aceleración del acaparamiento de tierras en nombre del desarrollo sostenible. Un ejemplo es el indicador 9.1.1 del ODS 9 en el apartado de infraestructura e industrialización sobre la «proporción de la población rural que vive a menos de 2 Km de distancia de una carretera transitable todo el año». En el caso de muchas comunidades remotas, una carretera puede ser sinónimo de usurpación de la tierra, degradación medioambiental y desplazamiento forzado¹⁹, si bien puede también significar una necesaria vía de acceso para el beneficio de las comunidades. Excepto en el caso de aislamiento voluntario, los mecanismos propios de gobernanza de los pueblos indígenas y los de las administraciones nacionales y locales han de trabajar de forma concertada para evitar los riesgos y garantizar que una carretera traiga los beneficios que se le suponen.

No es no, y sí significa cómo

Si bien el análisis en detalle del trasfondo del derecho a conceder o no el consentimiento propio se sale del marco de este texto, sí que recoge con amplitud los de gobernanza, desarrollo sostenible y supervivencia de los pueblos indígenas en sus territorios.

Un informe reciente del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas sobre el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) declara en su mismo principio que el CLPI

es una norma sobre derechos humanos con raíces en los derechos fundamentales de autodeterminación y de no estar sometido a discriminación racial, que garantizan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional

16 ONU doc. E/C.19/2018/2, apdo. 2.

17 <https://www.indigenouspeoples-sdg.org/index.php/english/>

18 Gilbert and Lennox (2019).

19 Laurence (2012).

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.²⁰

Sin embargo, a pesar de la solidez aparente de esta base, el informe no es capaz de especificar con claridad circunstancias en función de las cuales la falta de consentimiento impediría de forma necesaria e inmediata la ejecución de la propuesta de un proyecto. A pesar de que se indique que es el Estado el que tiene la prueba de la carga a la hora de demostrar la necesidad de dejar sin efecto la negativa de los pueblos indígenas a dar su consentimiento (apdo. 39), es muy preocupante el hecho de que el informe vea posible una vía legal para que Estado pueda eludir el derecho de negar el consentimiento a proyectos a gran escala en territorios indígenas, especialmente con los precedentes disponibles de la actuación de los Estados con respecto a los territorios indígenas.

Recientemente, en una reunión de un grupo de expertos del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas,²¹ al tiempo que resalta el incremento en la violencia contra los pueblos indígenas y en el expolio de sus recursos, subraya que las cuestiones de la paz y la seguridad, la soberanía alimentaria y la mejora de los acuerdos de comercio e inversión presentes y futuros son prioridades para los pueblos indígenas y hace hincapié en la importancia de que se les implique en la revisión de la Agenda 2030 y en el proceso de su aplicación. El Foro Permanente recomendó asimismo que se desarrollase un juego de indicadores básicos para pueblos indígenas en el margo global de indicadores, y en particular que se incorporase un indicador en los objetivos 1 y 2 que diese cuenta del reconocimiento jurídico del derecho a la tierra de los pueblos indígenas.²²

Allí donde haya desarrollo sostenible, déjalo estar

Si se considerase que un territorio indígena estuviese ya «desarrollado» sosteniblemente según

los principios y la visión de la Agenda 2030 y se retirase del panorama del «desarrollo sostenible» para cualquier actividad adicional que los pueblos indígenas considerasen perjudicial para él, ¿qué efecto tendría en los esfuerzos para conseguir los objetivos de la Agenda 2030?

El ODS 12, «garantizar modelos de producción y consumo sostenibles», supone que los recursos del planeta se usen de la forma más eficiente posible, lo que se refleja en el énfasis por la reducción de los residuos en sus metas e indicadores. Pero ocuparse de los residuos es un objetivo fácil, pues pocos hay que defiendan con energía que sea necesario mantener un flujo nutrido de residuos para obtener calidad de vida o que sea un derecho.

Dejarlo estar significa no consumir el recurso en cuestión. Con los mecanismos de gobernanza y las relaciones de fuerza actuales, establecer como objetivo que se reduzca el consumo total supondría que los países poderosos exprimirían aún más a los que lo son menos con el pretexto de conseguir tal objetivo, así como lo harían las personas más poderosas en la sociedad, asegurándose de que se atiende a sus intereses antes de los de los sectores más pobres de la misma. Por lo tanto, es necesario dar prioridad a que la reducción del consumo *empiece* por aquellos que más consumen.

En vista de que los efectos de la actividad humana a nivel local impone duras limitaciones al uso de la tierra y los recursos naturales (y en particular para los pueblos indígenas), y de que a nivel global amenazan la capacidad del planeta para mantener la vida tal y como la conocemos, es de importancia capital que se sustituyan los modelos de consumo actuales por otros que permitan un acceso más equitativo a los productos si queremos cumplir con el compromiso primordial de la Agenda 2030, que es acabar con todas las formas de pobreza en todo el mundo.

Pero ya aquí empieza a flaquear la determinación de la Agenda 2030. Si bien la reducción del consumo de recursos naturales va implícita en alguno de sus objetivos y de sus metas, en su mayor parte se considera que el aumento de la producción es la

20 ONU doc. A/HRC/39/62, apdo. 3.

21 ONU doc. E/C.19/2018/7.

22 ONU doc. E/C.19/2018/2, apdo. 9.

solución para conseguir un consumo equitativo. Por otro lado, el objetivo de reducir el consumo, y que empiecen a hacerlo aquellos que más consumen, no figura en la Agenda 2030, y mucho menos al nivel del objetivo de reducir la pobreza, empezando por los más rezagados.

Si con la parte de la riqueza generada por la actividad económica que queda disponible para uso público después de que los ricos se hayan quedado su parte no se puede siquiera erradicar la pobreza extrema, es necesario plantearse la cuestión de su *distribución*. Es el ODS 10 el que toca de forma más directa la redistribución, pues apela a los Estados a «reducir la desigualdad en los países y entre ellos». Teniendo en cuenta que los Gobiernos del planeta adoptaron unánimemente el ODS 10, habría razón para esperar que podría terminar la fase actual de desigualdad rampante en los países y entre ellos. Pero las metas de este objetivo enfrentan con mucha cautela las políticas, los subsidios y las medidas que han generado los alarmantes niveles de desigualdad actuales.²³

Si el sistema económico bajo el cual funcionan los Gobiernos consigue dar prioridad a los dividendos de los accionistas frente a las necesidades sociales, medioambientales o en materia de derechos humanos, queda entonces menos margen para que los Gobiernos, aún si quisieran, redirigiesen sus políticas para mejorar el bienestar de los más pobres, por no hablar de actuar con determinación para acabar con la destrucción del medioambiente y reducir el daño causado por el cambio climático.

Hay una salida. Para reorientar los incentivos y las expectativas culturales relativos al consumo, la producción y la distribución, necesitamos definir «progreso» por una vía diferente que no sea la de los indicadores económicos tradicionales. La Agenda 2030 empieza a plantear conceptos y a medir el progreso de una forma integral, pero sigue dependiendo en esencia en los indicadores macroeconómicos de siempre, lo mismo que las

instituciones financieras internacionales y los propios Gobiernos.

Lo ideal sería que la comunidad internacional pudiera orientarse hacia una definición de desarrollo sostenible que se basase en el equilibrio óptimo entre la mayor eficiencia posible en el uso de los recursos naturales y el más amplio bienestar de la humanidad, en vez de hacerlo entre el mayor consumo y producción posible dentro de un nivel de destrucción «aceptable».

Consideraciones finales: el coste real de una gobernanza comprometida

Si el patrimonio de los más ricos de este planeta y la de las instituciones mediante las cuales lo consiguen son inalcanzables a menos que se canalicen en forma de filantropía y controlada por el donante, y si, yendo al grano, las normas y las políticas que dieron pie a la metástasis actual de riqueza entre los más ricos apenas se mencionan en la Agenda 2030, entonces solo es posible recurrir al crecimiento, y a nada más, para financiar la transformación que se necesita de forma desesperada. Y esto es un desastre sin paliativos para los pueblos indígenas y sus territorios, así como para cualquier esperanza de atenuar las consecuencias más devastadoras del cambio climático.

Se desea ardientemente que el crecimiento no implique necesariamente perjuicio para el medioambiente (meta 8.4), pero se da en casos de escala tan reducida que apenas hace mella en la destrucción en curso del planeta y sus habitantes. Incluso si fuese posible ampliar la envergadura de estos ejemplos, ese desacople entre crecimiento y destrucción se daría en un horizonte tan lejano que podría incluso ser una peligrosa distracción, e irrelevante, en vista de la catástrofe que se avecina por las distorsiones en el clima.

Con los cambios que esta distorsión climática impondrá a nuestra base de subsistencia, los plazos no los pone la política, sino la naturaleza, que no atiende a las líneas rojas políticas de las personas ni a necesidades virtuales percibidas. El tiempo avanza inexorablemente y la naturaleza sigue su curso, y

²³ Véase Donald (2016), CESR (2016), Fukuda-Parr y Smaavik Hegstad (2018).

ahora millones de personas corrientes empiezan a experimentar, a través de las tormentas, las sequías, los incendios y las inundaciones, qué significa en realidad el cambio climático.

Y por más que sea evidente, esto no ha hecho que cambie el cálculo político en la gobernanza. Mucha gente cree firmemente que no hay posibilidad ninguna de adoptar de manera sistemática y decidida medias amplias que puedan atenuar el desastre que se cierne sobre nosotros en forma de cambio climático, y que lo único que resta es pedir a los ricos que se den cuenta de que pueden ganar aún más dinero si invierten en modelos de actividad económica menos destructivos. En otras palabras, se espera que creamos que los beneficios del reparto actual de la riqueza son mayores que su coste, y que tenemos que seguir incentivándoles con mantener su parte desproporcionada actual de la riqueza global para que sigan ayudando a nuestra supervivencia económica. «Si se ponen impuestos a la fortuna de la gente, se generará menos ahorro, menos inversión y menos riqueza. Quien tiene capital y sabe qué hacer con él se pondrá, básicamente, en huelga».²⁴

La única conclusión posible es que están tomando al mundo como rehén y que, bajo una suerte de síndrome de Estocolmo, buena parte de su población, que no es acaudalada, cree que sería contraproducente crear una distribución diferente de riqueza y de renta, empezando *en primer lugar* por los más ricos. O tal vez es el darse cuenta de que nuestra dependencia, inexorable y cada vez más profunda, de la producción en masa nos hace sentir impotentes y temerosos de no ser capaces de sobrevivir a un cambio.

Que se mantenga la acumulación de fortunas personales en manos de unos pocos individuos ricos o que se aborden las necesidades de más urgencia para la humanidad y el planeta²⁵: decidir cuál de estas dos alternativas tiene prioridad es una cuestión de

gobernanza apremiante. Las decisiones políticas y económicas de las últimas décadas ha permitido que aumentase la desigualdad a los niveles más altos de toda la historia. Los Gobiernos, voluntariamente o no, se han ido convirtiéndose paulatinamente en siervos que facilitan las operaciones del sector privado y no han evitado que se consolidase la creciente acumulación de poder en pocas manos que ahora nos tiene contra las cuerdas.

Así que tal vez es básicamente un problema de gobernanza. Tal vez sea que los hilos del poder están tan firmemente sujetos, y además entrelazados con los de las fortunas personales y el estatus de quienes toman las decisiones, que de hecho hemos asistido a una «revolución camuflada» y los ciudadanos han perdido el espacio para un gobierno del pueblo para el pueblo. Además, al externalizar al sector privado funciones fundamentales del Gobierno (educación, sistema penitenciario, servicios secretos, evaluación e investigación en materia de salud pública y medioambiente, obras públicas, agua potable, alcantarillado, etc.), este pierde la capacitación y la capacidad de actuar y se convierte ya no solo en siervo del sector privado por su filosofía y su funcionamiento, sino que además queda totalmente dependiente de este y degenera en una agencia de contratación pública. Sustituye la fiscalización por complicados papeleos y deja de ejecutar su función de gobierno.

Pero no solo es el Gobierno quien ve cuestionada su credibilidad, pues se también se pone en duda la credibilidad de otros actores esenciales: la ciencia, la medicina, los principales medios de comunicación, el sistema judicial y las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado. Si se tiene la impresión de que en tribunales, empresas y organismos reguladores los científicos se venden al mejor postor, si los medios de comunicación se limitan a halagar a su base de seguidores, si se puede constatar que hay un patrón en las recetas de los médicos que coincide con el del dinero que reciben de las empresas farmacéuticas, todas estas instituciones sociales se desestabilizan, dejan de funcionar de forma concertada en base a la confianza mutua y dejan de ser un fundamento estable y creíble para la sociedad.

24 «Wealth Tax: Sen. Warren's Latest Bad Idea Will Slow Growth and Kill Jobs», artículo editorial, *Investor's Business Daily*, 25 de enero de 2019 (www.investors.com/politics/editorials/wealth-tax-sen-warren-envy/).

25 Donald and Martens (2018).

Y la credibilidad es un valor que, una vez perdido, es muy difícil recuperar. Cambiar la relación de fuerza en la vida política es, como poco, complicado, pero el poder siempre fluctúa en función de cierto grado de impredecibilidad, un territorio en el que definitivamente nos hemos adentrado en el momento actual. Esa impredecibilidad puede expresarse en la elección de líderes populistas que no necesariamente quieren comprometerse a mantener el *statu quo* en todas sus facetas, que están más que dispuestos a justificar el cambio caótico, la destrucción y la crueldad, y que tienen inclinación al riesgo, por no cargar más las palabras. (La crueldad también estaba presente con el *statu quo*, desde luego, pero no se consideraba civilizado regocijarse en ella. Se la ocultaba si era posible, no se la publicitaba como un logro y no se usaba para galvanizar la respuesta del público en determinado sentido.)

¿Puede aprovecharse para bien esa impredecibilidad actual? ¿Cuál es el futuro del Estado nación y del sector público? ¿Puede subsanarse, de forma considerada y ordenada, la degradación del sector público y de la gobernanza? ¿En qué términos sería siquiera deseable en este momento? ¿O puede pasar que la reafirmación de la gobernanza nacional (o algo completamente diferente) estalle con sacudidas políticas destructivas y catastróficas que se sumen a la desestabilización desastrosa de la base social y económica de la vida humana en la tierra que causarán los estragos del cambio climático?

El estado de derecho, con todo el espectro de derechos humanos que es su fundamento inmutable, se encuentra en entredicho con una gobernanza como la que rige hoy en día. Con más frecuencia de lo deseable, el Gobierno actúa como un mercader de poder y usa para ello los recursos naturales como moneda de cambio. La práctica del Gobierno y del comercio tal y como la conocemos hoy se basa en convertir en productos todos los componentes del planeta, incluidos sus animales y plantas, y a las personas en consumidores y mano de obra. Todavía queda por determinar si la Agenda 2030 puede contribuir a desplazar el centro de gravedad hacia un paradigma de gobierno que lo tenga como entidad central responsable de facilitar la consecución de consensos sociales y fomentar la custodia conjunta de nuestro planeta.

Bibliografía

Bendell, Jem (2018): Deep Adaptation: A Map for Navigating Climate Tragedy. Institute of Leadership and Sustainability (IFLAS), Universidad de Cumbria (Documento ad-hoc n.º 2, julio de 2018). www.lifeworth.com/deepadaptation.pdf

CESR (2016): From Disparity to Dignity. Nueva York. www.cesr.org/sites/default/files/disparity_to_dignity_SDG10.pdf

Donald, Kate (2016): Will inequality get left behind in the 2030 Agenda? En: Spotlight on Sustainable Development 2016. Nueva York. www.2030spotlight.org/en/book/605/chapter/ii10-will-inequality-get-left-behind-2030-agenda

Donald, Kate/Martens, Jens (2018): La creciente concentración de la riqueza y el poder económico son un obstáculo para el desarrollo sostenible: ¿Qué hacer? En: SPOTLIGHT Enfoques sobre el desarrollo sostenible 2018: Explorando nuevas orientaciones políticas. Nueva York. https://www.2030spotlight.org/sites/default/files/spot2018/esp/Spotlight_Innenteil_2018_ES_web_gesamt_klein.pdf

Fukuda-Parr, Sakiko/Smaavik Hegstad, Thea (2018): 'Leaving no one behind' as a site of contestation and reinterpretation. Nueva York: ONU (CDP, documento de antecedentes n.º 47). www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/post/CDP-bp-2018-47.pdf

Galeano, Eduardo (1971): Las venas abiertas de América Latina. México: Siglo XXI Editores

Gaiamo, Cara (2015): When the Western World Ran on Guano. En: Atlas Obscura, 14 de octubre de 2015. www.atlasobscura.com/articles/when-the-western-world-ran-on-guano

Gilbert, Jérémie/Lennox, Corinne (2019): Towards new development paradigms: the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples as a tool to support self-determined development. En: The International Journal of Human Rights. <https://doi.org/10.1080/13642987.2018.1562921>

Helliwell, John F./Layard, Richard/Sachs, Jeffrey D. (2019): World Happiness Report 2019. Nueva York: Sustainable Development Solutions Network. <https://worldhappiness.report/>

Laurence, William (2012): As Roads Spread in Rainforests, The Environmental Toll Grows. En: Yale Environment 360, 19 de enero de 2012. https://e360.yale.edu/features/as_roads_spread_in_tropical_rain_forests_environmental_toll_grows

Markham, Lauren (2019): How climate change is pushing Central American migrants to the US. En: The Guardian, 6 de abril de 2019. www.theguardian.com/commentisfree/2019/apr/06/us-mexico-immigration-climate-change-migration?CMP=Share_iOSApp_Other

Phippen, J. Weston (2016): Kill Every Buffalo You Can! Every Buffalo Dead Is an Indian Gone. En: The Atlantic, 13 de mayo 2016. www.theatlantic.com/national/archive/2016/05/the-buffalo-killers/482349/

Tauli-Corpuz, Victoria (2019): Enhancing and Promoting Indigenous Peoples. Knowledge and Innovations for Climate Resilience and Sustainable Development. Discurso de apertura: Foro de los Pueblos Indígenas en el FIDA, 4.ª sesión mundial, 12-14 de febrero de 2019. Roma. <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/en/statements/276-ifad2019>

Tauli-Corpuz, Victoria (2018a): Los pueblos indígenas y el autogobierno. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas a la Asamblea General, 2018. Nueva York: ONU (ONU doc. A/73/176) <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/en/documents/annual-reports/256-report-ga2018>

Tauli-Corpuz, Victoria (2018b): Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Ginebra: Consejo de Derechos Humanos de la ONU (A/HRC/39/17). www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A.HRC.39.17.pdf

Taylor, M. Scott (2007): American Buffalo Wiped out to Serve European Market of the 1880s. Universidad de Calgary, 31 de julio de 2007. <https://works.bepress.com/taylor/96/>

ONU (2015): Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Nueva York (ONU doc. A/RES/70/1). <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

Yriart, Monica (2016): Memorial de Amicus Curiae, «El Derecho de Decir No: el caso LT Moyobamba-Iquitos». Confederación de Nacionalidades Indígenas del Perú (CONAIP).

Marina Lent vicepresidente de la junta ejecutiva de Global Policy Forum.

V

La gobernanza de los datos y la inteligencia artificial

POR CECILIA ALEMANY, MUJERES POR UN DESARROLLO ALTERNATIVO PARA UNA NUEVA ERA (DAWN)
Y ANITA GURUMURTHY, IT FOR CHANGE (ITFC)

“A la gente le preocupa que los ordenadores se vuelvan demasiado inteligentes y conquisten el mundo, pero el problema de verdad es que son demasiado estúpidos y ya lo ha conquistado”.¹

Se ha promocionado la «revolución de los datos» como una herramienta vital para conseguir los ODS o, al menos, conseguir cuantificar mejor el avance. Se considera que es útil que los países tengan acceso a grandes volúmenes de datos para planificar, diseñar y ejecutar políticas públicas en general y de desarrollo en particular. Este capítulo resalta la inquietud reinante acerca de esta revolución y sugiere cómo cambiar la concepción de gobernanza global para la era digital.

La redefinición de los principios, normas y políticas (el algoritmo) y la de las estructuras e instituciones (la máquina) de la gobernanza del desarrollo sostenible está estrechamente relacionada con nuestra capacidad de adoptar nuevas normas y adaptar las estructuras internacionales para gobernar los datos y la inteligencia artificial (IA) y su repercusión en nuestras vidas y derechos.

Se ha definido la inteligencia artificial como

una aplicación sofisticada de la tecnología en la cual una máquina ejecuta funciones cognitivas humanas como pueden ser aprender, analizar y resolver problemas, combinada con un abanico de tecnologías avanzadas que permiten que una máquina perciba, comprenda, actúe y aprenda.²

Se está dando un cambio de paradigma propulsado

por la revolución del tratamiento de grandes volúmenes de datos («big data» en inglés) y las tecnologías de aprendizaje automático (ML por sus siglas en inglés) asociadas a ella que permiten nuevos modos de producción en los que la recogida y análisis de información digital es un factor de importancia. Las empresas que operan plataformas, como Amazon, están reorganizando la cadena de creación de valor mediante la aplicación de AI para la logística y esto hace que el funcionamiento de los mercados se haya redefinido de forma radical. Esta reorganización dirigida por la IA está alterando también la lógica y la estructura de producción en todos los sectores (y, naturalmente, cómo trabajamos y dónde lo hacemos), así como el proceso de toma de decisiones a todos los niveles (desde la gobernanza nacional al desarrollo urbanístico, la aplicación de la ley, la concesión de créditos y la inversión en educación y en sanidad). Así, la forma en que se usa información estructurada extraída de los datos generados por las interacciones sociales (de persona y de objetos, todos interconectados en un mundo de datos) genera beneficios económicos supone un giro en las estructuras basales

¹ Domingos (2017), pág. 286.

² Compilado por Galloway/Swiatek (2018).

de la sociedad y la economía que requiere un nuevo modelo de gobernanza.

Aunque la legislación sobre el uso de datos y la IA se encuentran en una fase incipiente en la mayor parte de los países (con excepción del RGPD europeo),³ hay grupos de la sociedad civil que están haciendo pública una seria preocupación al respecto de los sesgos inherentes a la IA y sus repercusiones en materia de derechos fundamentales, y en particular el derecho a un trato equitativo y no discriminatorio. Igualmente, una serie de empleados de las grandes empresas del sector digital ha hecho oír sus voces para oponerse a que, bajo la connivencia entre Estados y empresas, el ciberespacio se convierta en un campo de batalla.⁴

Es fundamental reconocer que la gobernanza para el uso de los datos y la IA requiere un enfoque más amplio que tenga en cuenta la base individual y estructural de la equidad y la justicia. La esfera digital ofrece la posibilidad de dar un gran salto hacia la cuarta revolución industrial, mientras que la información estructurada proveniente de los datos digitales puede ofrecer a los países en desarrollo los medios para conseguir una transformación estructural y ventaja competitiva. Para reglamentar el uso de los datos se ha de tener en cuenta el problema de la polivalencia de los mismos y se ha de reconocer que los datos relacionados con la identidad personal son inalienables, al tiempo que es consciente de que los datos son un recurso económico. Es imperativo por lo tanto regular los flujos de datos transfronterizos, prestando especial atención a la protección de los datos privados mediante políticas amplias a nivel nacional y global: políticas sobre industria digital, comerciales⁵, sociales y de desarrollo.

El mercado de los datos

Las empresas que operan plataformas son las corporaciones internacionales más potentes, pues funcionan gracias a algoritmos (instrucciones matemáticas que procesan datos) que aplican a nuestros datos. Hoy por hoy, el negocio de compartir, conseguir y monetizar datos ha creado un mercado global de datos en el que corredores y plataformas globales los usan para al menos tres tipos de funciones en la empresa: para usarlos como información para sus propios procesos productivos y de innovación, para personalizar su publicidad y adecuarla a un grupo destinatario y para venderla a otra empresa, a políticos, a agencias o a cualquiera que pague por ellos. En resumidas cuentas, las empresas transnacionales usan nuestros datos como si fuesen de su propiedad.

En el contexto actual, para los ciudadanos es prácticamente imposible orientarse en las complejas cuestiones del concepto de «consentimiento», que se recomienda a menudo como solución en el mercado de los datos a la hora de tomar decisiones sobre qué datos compartir, con quién, y para qué. Además, la regulación basada en el consentimiento pierde su efectividad por el hecho de que la frontera entre lo privado y lo no privado es poco concreta. Por otro lado, ante la ausencia de políticas sobre la localización de los datos y la falta de capacidad de tratar datos en tiempo real para extraer información estructurada, los Gobiernos a nivel nacional y territorial, y especialmente los de países en desarrollo, se ven sin instrumentos para acceder a los datos que se generan en su territorio para poder usarlos en sus propios programas y políticas de innovación. La mayor parte de los países en desarrollo, ya que acaban de empezar a trabajar con datos, adolecen de juegos de datos sólidos en formato que pueda procesar una máquina. La consecuencia es que puede que no estén en condiciones ni estén preparados para implantar la infraestructura digital y de tratamiento de datos necesaria, incluyendo los bienes públicos adecuadas para esta nueva era digital.

Por ello no nos puede sorprender que nada menos que 88 países en desarrollo se opongan a la propuesta de los EE.UU. de una agenda de la OMC para el comercio telemático digital («e-commerce» en inglés). Les

3 El RGPD entró en vigor en la primera mitad de 2018. Véase https://ec.europa.eu/commission/priorities/justice-and-fundamental-rights/data-protection/2018-reform-eu-data-protection-rules_en; véase igualmente Zimmermann (2019).

4 Véase <https://www.nytimes.com/2018/04/04/technology/google-letter-ceo-pentagon-project.html>.

5 CNUCD (2019).

preocupa no estar preparados para beneficiarse del comercio telemático transfronterizo y temen entrar en negociaciones.

Las consecuencias para los países en desarrollo

En el informe Spotlight de 2018, IT for Change explicaba de qué manera las asimetrías tradicionales en el poder económico se veían refinadas por las plataformas, a las que describen como nuevos «ecosistemas digitales que ofrecen una nueva arquitectura para la economía», al tiempo que indica que «los países en desarrollo son la mina de donde se extraen los datos, en el peor de los casos, y, en el mejor de ellos, las oficinas administrativas o granjas de servidores para el tratamiento básico de los datos». Aquí se incluyen «países que se han distinguido como centros tecnológicos que a menudo desarrollan productos y servicios de innovación pero pierden el control intelectual y los dividendos económicos ante los gigantes tecnológicos del Norte Global».⁶

La desigualdad estructural entre países y en su propio seno se reproducen en esta economía digital, y el Sur Global corre el riesgo de «convertirse en un campo de innovación no regulado para que los gigantes tecnológicos experimenten, a menos que desarrolle medidas políticas adecuadas e integrales que puedan regir sus operaciones».⁷ Entre otros retos, los países en desarrollo se enfrentan a «falta de coordinación en innovación, falta de capacidad de movilizar los recursos nacionales, incapacidad para crear vínculos, reducida resiliencia del sector empresarial nacional, elusión fiscal y falta de regulación de la competencia».⁸

No es posible abandonar líneas rojas en políticas fundamentales que tienen una repercusión directa en la vida y el sustento de los ciudadanos, como pueden ser la laboral, la de protección del consumidor, la de la esfera privada, la de inversión privada y otras, solo para generar ganancia a corto plazo que, a menudo, presentan las grandes plataformas.

IA y las decisiones en políticas públicas

Muchas decisiones sobre políticas públicas que determinan la vida cotidiana de los ciudadanos están no en la normativa legal, sino en programas de inteligencia artificial creados por científicos e innovadores en entornos privados (y monopolistas).⁹ Las instancias políticas todavía no han comprendido el riesgo de delegar decisiones sobre cuestiones públicas y privadas a dispositivos de IA y ML. Es preciso que todos los países entiendan la repercusión del aprendizaje profundo y de los modelos de predicción inteligente en el diseño de políticas públicas y sus resultados, para poder comprender cuáles son los beneficios en potencia, así como para atenuar los riesgos en la áreas de solapamiento (véase cuadro V.1) Una buena política puede conseguir que este sea el inicio de una «edad dorada» de las ciencias sociales donde se den cita, al mismo nivel, la complejidad contextual y las interpretaciones estadísticas con la ayuda del tratamiento de datos y la IA.

Riesgo para la democracia y los derechos humanos

Hay varias razones por las que los datos, la IA y el ML pueden suponer un riesgo para la democracia y la libertad de expresión. En primer lugar, la participación en las redes sociales fomenta una forma de pensar binaria: una idea gusta o no gusta, pero no ha espacio para matices. La polarización social y política forma parte de los modelos de negocios dominantes en la economía de las plataformas (p.ej. Facebook, Instagram, etc.). Si las redes sociales y sus algoritmos se salen con la suya con estos modelos de negocio polarizadores, la paz y la democracia se pueden perder terreno.

En segundo lugar, los datos se han convertido paulatinamente en la llave de acceso a nuestro mundo, nuestro dinero y nuestro voto,¹⁰ y son la base de campañas de marketing electoral específicas dirigidas por algoritmos. Esto es el pistoletazo de salida para el populismo y la manipulación masiva de los ciudadanos.

6 IT for Change (2018a).

7 IT for Change (2018a).

8 Gehl Sampath (2019).

9 Secretaría general de la ONU (2018), pág. 9.

10 Domingos (2017), pág. 272.

Discriminación a través de los datos

Cada vez se tienen más evidencia de que las técnicas basadas en aprendizaje automático (que se basan a su vez en datos existentes, resultados de búsquedas en internet y el comportamiento de los usuarios) reproducen las desventajas estructurales mediante resultados discriminatorios.¹ En un análisis sobre discriminación racial en Airbnb en el que se usaron perfiles idénticos con nombres diferentes se llegó a la conclusión de que los afroamericanos tenían un 16% menos de posibilidades de conseguir un alquiler. En otro similar realizado en BlablaCar se llegó al resultado de que los conductores de origen musulmán o árabe tenían una demanda un 20% inferior a la de que aquellos con nombre

francés y obtenían un pago menor que estos. Un estudio realizado sobre búsquedas en Google en los EE.UU. concluyó que las búsquedas de nombres afroamericanos generaban publicidad relacionada con informes de detenciones que no aparecían cuando se usaban nombres americanos típicos de personas blancas.²

En lo que se refiere a la discriminación por causa de género, hay cada vez más pruebas de que en plataformas de internet las mujeres sufren diferentes formas de discriminación. En Ebay se constató que, por productos similares, los hombres recibían una remuneración superior a la de las mujeres.³

Es necesario intervenir para regular e impedir que la IA y el aprendizaje automático causen discriminación. En Francia, por ejemplo, el marco legal prohíbe el uso de información personal sobre sexo, etnia o religión cuando se recojan datos o se presenten candidaturas. Las plataformas y los diseñadores tienen que entender que es necesario que haya auditorías de los algoritmos y que se corrijan estos de ser necesario. Se podría pensar en una certificación o etiqueta para empresas que emplean IA a favor de la igualdad y contra la discriminación.

1 Véase Purkayastah (2018).

2 Fisman/Luca (2018).

3 *Ibíd.* Véase también Gurumurthy/Chami/Alemany (2018).

En tercer lugar, los datos y la IA ofrecen una nueva herramienta para la injerencia estatal en los derechos a la esfera privada, a la libertad de expresión y a la movilización social. Los datos que generan los ciudadanos (registrando cada artículo y cada noticia que leen, cada texto que ven, cada contribución a la que dan un «like») pueden emplearse para perjudicarlos o para vulnerar sus derechos humanos. Y es así en todo el mundo, lo mismo en democracias liberales que en las iliberales y en los países totalitarios. La seguridad nacional se convierte en el paradigma del hombre del saco con el que se justifica que no se respeten los derechos humanos.

En cuarto lugar, no se sabe muy bien cuáles son las responsabilidades de las empresas que operan

plataformas en internet cuando son usadas y se usan los datos que recogen, tratan y venden, para cometer infracciones que vulneran derechos constitucionales o humanos, entre las que figuran la incitación a la violencia contra determinadas personas o colectivos, y no hay normativa que regule dicha responsabilidad. El lenguaje vitriólico que se estila en la esfera digital supone una grave preocupación para el futuro de las democracias.

Y para terminar, aunque de ninguna manera menos importante, algunos de los algoritmos y modelos de predicción de las plataformas no respetan las garantías constitucionales nacionales contra la discriminación. Empieza a trabajarse en la elaboración de normativa nacional que regule las responsabilidades

de los grandes monopolios de la economía digital en todo el mundo y en las cuestiones relativas a los derechos humanos vinculadas a aquellas, pero la actividad en este frente vital es todavía escasa o incluso nula.

Desarrollo justo y equitativo en la era de la IA

En una publicación especializada aparecida recientemente, académicos expertos en datos indicaron que «el tratamiento de grandes volúmenes de datos («big data») puede contribuir a la consecución de los ODS, siempre y cuando se gestione con cautela para garantizar que promueven un desarrollo integrador y participativo».¹¹ Es especialmente urgente actuar en los procesos de toma de decisiones que afectan al bienestar de las personas y a sus libertades.¹² Hay dos imperativos fundamentales. El instrumental normativo para regular la protección de los datos privados y el derecho a la igualdad y a no ser discriminado, y marcos de gobernanza que permitan la construcción de una economía dirigida por la IA que sea justa y que vaya de lo local a lo global. Los sistemas actuales de protección de datos son aún muy deficientes en la mayor parte del mundo a pesar de que hayan proliferado a nivel global, regional y nacional iniciativas relativas a sector «big data». La CNUCD, entre otros, propone que en vez de plantear un abanico de iniciativas, sería preferible que las organizaciones globales y regionales se concentrasen en una iniciativa que las unificase o en un número reducido de iniciativas comunes que surjan de un acuerdo internacional.¹³

Igualmente, la CNUCD recomienda que en los países en desarrollo se establezcan ciertos requisitos previos antes de que se negocien normas para el comercio telemático electrónico (e-commerce): que se disponga de la infraestructura digital necesaria, que el acceso a internet sea asequible, que las personas tengan la formación adecuada para usar servicios digitales, y que haya políticas nacionales para el sector digital, en particular aquellas que fomenten su contribución al desarrollo, que se reparta la renta

generada por la monetización de los datos, que se protejan las empresas locales frente a los grandes actores internacionales, que tribute adecuadamente la economía digital, y que se trate la distribución de la renta y la desigualdad, así como el efecto de la digitalización en el empleo y en los sistemas de seguridad social. Se requieren igualmente medidas a nivel global para atajar, entre otros, la concentración en la economía digital que se deriva de los efectos inherentes a la interconexión y a las economías de escala, el abuso de posiciones dominantes de mercado y las estrategias actuales de optimización fiscal de las grandes empresas digitales.

De hecho, si no media un cambio profundo en las normas y en la gobernanza internacional en lo referente a datos e IA, las empresas que operan plataformas pueden, a diferentes niveles, evitar el avance en la consecución de los ODS y en la protección de los derechos humanos. Como advierte la señora Durant, vicesecretaria de la CNUCD:

El tratamiento de los datos ofrece nuevas oportunidades para generar conocimiento y beneficios, pero los reguladores deben garantizar que estos se distribuyan de forma equitativa y que se respete la esfera privada de las personas. De lo contrario, existe el riesgo importante de que una economía potenciada por el tratamiento de datos sea cada vez más injusta.¹⁴

La cuestión clave en términos de gobernanza de la economía digital global gira alrededor de la propiedad y el control de los datos: ¿quién debería poder controlar los datos estructurados de los ciudadanos en la sanidad, en la educación, en los municipios? ¿Quién debería ser el dueño y tener el control de los datos estructurados de la sociedad? ¿Quién debería garantizar que las normas se diseñen para el beneficio de todos?

Dejar que las empresas de internet se autoregulen no va a funcionar,¹⁵ y tampoco dejar que la reglamentación de la IA y de la nueva era digital se haga

11 Fukuda-Parr/McNeill (2019).

12 Smith/Neupane (2018).

13 CNUCD (2017), pág. 94.

14 *Ibid.*, pág. 3.

15 Curbing Corporate Power Alliance (2019), pág. 8.

fundamentalmente a través de acuerdos de comercio electrónico. El Internet Governance Forum (IGF) es un foro de partes interesadas múltiples que tiene el potencial de favorecer el avance en estas cuestiones, aunque no elabora normas. Cada vez hay un riesgo mayor de que, gracias a la ventaja de los acuerdos de comercio, un grupo reducido de países fijen las normas sobre el uso de los datos. Como sugiere Jane Kelsey, experta en comercio e inversión, el comercio digital es la novedad de más actualidad e importancia en el siglo XXI en las negociaciones de comercio internacional. Las disciplinas involucradas se están desarrollando más allá de lo que son las fronteras legítimas del comercio. Intentan imponer normas globales para la gobernanza del ámbito digital, una de las cuestiones más complejas, polifacética y, en consecuencia, polémica con las que se enfrentan los países en este siglo.¹⁶ Además, en el nuevo Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA II, por sus siglas en inglés) se limita «la capacidad de los Gobiernos de exigir que se haga público el código fuente y los algoritmos propiedad de empresas para velar por la competitividad de las empresas de servicios digitales»¹⁷ y «establece una base firme para la expansión del comercio y la inversión en productos y servicios innovadores en los que los EE.UU. tenga una ventaja competitiva».¹⁸ El gobierno de México, que a su vez dispone de ventajas en competitividad similares en materia de economía digital frente a otros países, aceptó esta condición puesta por los EE.UU que limita la capacidad de los Gobiernos de reducir las prácticas discriminatorias y la falta de transparencia en algoritmos y código fuente, así como la de investigar prácticas fraudulentas o nocivas para la libre competencia y la vulneración de los derechos humanos. Según lo establecido en el NAFTA II, por darse prioridad a la competitividad de las empresas de servicios digitales, los programadores y los diseñadores tienen más poder que los Gobiernos y sus leyes contra la discriminación.¹⁹

16 Kelsey (2019).

17 Véase <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/factsheets/2018/october/united-states%E2%80%93mexico%E2%80%93canada-trade-fa-1#>.

18 *Ibid.*

19 Hay disposiciones similares en el acuerdo Electronic Commerce of the Trans-Pacific Partnership Agreement (TPPA) que no cambiaron en el denominado Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) o TPPA-11.

Recientemente, durante un debate Joseph Stiglitz advirtió:

Paulatinamente, estamos empezando a darnos cuenta del amplio abanico de problemas que esos colosos del sector digital suponen para la sociedad en que vivimos: privacidad, poder de mercado, difusión de bulos, toda una variedad de problemas. Y se está realizando esfuerzos reales... Pero queda claro que ninguno de ellos llegue muy lejos. Y yo veo exactamente lo mismo que ven ustedes, que las grandes empresas quieren incorporar en los acuerdos internacionales un marco que bloquee la legislación nacional.²⁰

Kelsey añada que la normas mundiales para el comercio electrónico elaboradas por las grandes empresas transnacionales para su propio beneficio amenazan la soberanía económica de los países y le quitan a los Gobiernos la competencia de regular la tecnología digital para proteger a los trabajadores.²¹

Necesitamos lo que IT for Change denomina un marco jurídico y político ágil que ataje los excesos de las plataformas, que permita, en esta nueva era digital, gobernar la nueva economía y sus efectos sobre la sociedad, los ciudadanos, las instituciones y la política. Los Estados deberían establecer que las plataformas privadas en sectores clave deben compartir con los órganos del Estado los datos que recogen, con salvaguardias que protejan a los usuarios y los ciudadanos. Las empresas deben estar obligadas a hacer públicos esos datos a favor del interés público para dar apoyo a servicios públicos básicos como el transporte urbano y la salud pública.²²

En el informe Spotlight de 2018, Roberto Bissio declaraba que «reconocer al conocimiento y a Internet como bienes públicos globales debería implicar un enfoque multilateral, que solo puede basarse en la primacía de los derechos humanos y el reconocimiento de la soberanía».²³

20 Stiglitz (2019).

21 Kelsey (2019).

22 IT for Change (2018a).

23 Bissio (2018); Sobre los principios de una gobernanza ética, véase también Winfield/Jirotko (2018).

La necesidad de regular multilateralmente la IA crea, por su conexión con áreas y derechos muy diferentes entre sí, una complejidad creciente y hace igualmente necesario reglamentar, entre otros, el rango de la legislación relativa al uso y diseño de la IA, la protección de los datos, la responsabilidad empresarial, su fiscalidad, los derechos laborales para las nuevas modalidades de trabajo, la cobertura de la seguridad social, las obligaciones de las empresas en la era de la automatización, la competencia, los posibles monopolios de las plataformas y el comercio digital.

La ONU reconoce que ha de desempeñar un papel importante apoyando a los Estados miembro y otras partes interesadas ante los retos normativos y de políticas, en particular aquellos que afectan directamente a los principios y propósitos fundamentales de la ONU y para los que se requieren respuestas colectivas.²⁴ El Secretario General de la ONU ha establecido un grupo de expertos de alto nivel para la cooperación digital (High-Level Panel on Digital Cooperation) que propone varios panoramas ideales. Algunos miembros del grupo proponen un mundo de las tecnologías con el ser humano en su núcleo, en el que las personas tengan la posibilidad de actuación y elección ante sistemas de una inteligencia cada vez mayor, mientras que otros miembros esperan que los Gobiernos desarrollen su capacidad para gestionar mejor el impacto de las tecnologías digitales.²⁵ El grupo está formado por representantes de alto nivel de empresas del sector digital²⁶ que abogan por una gobernanza más inclusiva de las tecnologías digitales.

Sin embargo, el concepto de una gobernanza inclusiva tiene significados diferentes según a quién se pregunte. Puede que no llegue al nivel de asunción de responsabilidad necesario para predicar una inclusión real que respete y fomente los derechos de las personas. Dos personas presiden conjuntamente el grupo de alto nivel (es la práctica común), pero, algo inhabitual, ambos provienen de dos de las grandes

multinacionales de la economía digital: Jack Ma, de Alibaba, y Melissa Gates, que tiene demasiada cercanía a Microsoft como para poder considerarla solo como filántropa para este puesto en particular. Resulta irónico ver como el concepto de «conflicto de intereses» ha quedado olvidado en tantos sitios, incluyendo la ONU. Como resultado de sus consultas, el grupo de alto nivel puede plantear recomendaciones interesantes, pero no se garantiza que lo lideren los intereses de los ciudadanos, sino los de las grandes empresas, que evitan que haya un marco verdaderamente multilateral para la cooperación en cuestiones digitales.

Si la comunidad internacional se limita simplemente a contemplar cómo los monopolios se quedan con los datos de las personas y usan IA sin corregir sus prácticas abusivas y sus sesgos, las asimetrías estructurales existentes se reproducirán en la forma en que se gobierne o no el uso de los datos y la IA.

Es necesario que haya un marco internacional para el desarrollo digital, que dé a los países en desarrollo el margen suficiente para elaborar políticas que les permitan obtener valor económico a partir de los datos que generan los ciudadanos. Estos países han de poder aplicar políticas de industrialización económica y digital equiparables a las que aplicaron con éxito los países del Norte Global en su período de industrialización.²⁷

Hay dos razones fundamentales por las que resulta difícil elaborar un régimen fiscal efectivo para la actividad económica de las plataformas. Por un lado, las transacciones comerciales se hacen de forma virtual y esto le facilita a las grandes empresas transnacionales el desplazar sus beneficios a jurisdicciones fiscales donde tengan un menor gravamen, lo que erosiona la base imponible en los contextos mencionados. Por otro, los regímenes fiscales tradicionales no tienen en cuenta de forma adecuada la tributación de los recursos intangibles obtenidos de datos que se sacan de una determinada jurisdicción para generar ingresos en modelos de negocios basados en plataformas. Esto ha llevado a que se pida que la base imponible

24 Secretaría General de la ONU (2018), págs. 9-10.

25 Véase <https://digitalcooperation.org/meeting-summary-consultation-insights-next-steps/>.

26 Aparte de los copresidentes, figuran representantes de Google, Ebay, Adriel AI (socio de Google) y ABRY Partners.

27 Véase James (2019).

tome como referencia no una «presencia física en el territorio nacional» sino una «presencia económica significativa» para las nuevas empresas de la economía digital. Como ha indicado la OCDE (2019), esa «presencia económica significativa» de empresas de la era digital en determinada jurisdicción ha de ser determinado en virtud de criterios como pueden ser la existencia de una base de usuarios y la recogida de datos asociados a ellos, el volumen de contenido digital que se genere en esa jurisdicción y las actividades de venta y publicidad que se desarrollen de forma continuada.²⁸ El Gobierno francés ha presentado en marzo de 2019 un proyecto legislativo para la imposición de un impuesto a los servicios digitales como parte de un cambio hacia un régimen fiscal basado en la lógica de la denominada «presencia económica sustancial».

Se está creando un movimiento multilateral que busca un instrumento jurídicamente vinculante que someta al derecho internacional en materia de derechos humanos las actividades de corporaciones internacionales y otras empresas comerciales y que ofrezca una base para regular el uso de los datos y la IA. En el artículo 4 del actual borrador se indica de forma explícita que se incluyan actividades realizadas por medios electrónicos que se realicen en dos o más jurisdicciones o tengan repercusiones en ellas o impliquen actuaciones e involucren a personas de ellas.²⁹ De esta forma, el instrumento sería de aplicación a las actividades de las plataformas, aunque aún no se comprenden muy bien muchos de los aspectos de sus operaciones. En borradores futuros se debería garantizar que se incorporen las empresas que operan plataformas y las características particulares de la digitalización, los datos, la IA, los modelos predictivos y la influencia remota. Aparentemente, es poco el interés por integrar la perspectiva de los derechos humanos en la regulación de empresas privadas transnacionales, pero habrá de regularse, cuanto antes mejor, su poder sobre la economía real, que ejercen a través de su peso en el sector digital.

Como ha advertido el International Development Research Centre (IDRC), hay que estudiar con urgencia la repercusión de la IA en los derechos humanos. En un sentido amplio, la ONU reconoce que los derechos del mundo analógico son de aplicación también al mundo digital en línea, es decir, aquellos son pertinentes para entornos a los que se accede por mediación de tecnología digital, pero necesitamos que se consideren los derechos humanos en toda su amplitud en el ámbito del diseño y la aplicación de la IA. En el pasado, ante casos de prácticas ilícitas en inversión e infraestructura, la comunidad internacional reaccionó imponiendo a ciertos proyectos la realización obligatoria de evaluaciones de impacto en materia social, medioambiental y, cada vez más, de género. Un principio importante es que siempre debería ser posible discernir por qué un sistema autónomo con aprendizaje automático tomó una determinada decisión (especialmente si esa decisión ha causado algún daño o podría causarlo).³⁰

Diseñar y exigir evaluaciones del riesgo de la IA contribuiría a alentar la incorporación de la IA en los programas de desarrollo de una forma que respete y fomente los derechos humanos, como por ejemplo el derecho a la libertad de expresión, a la privacidad y a la igualdad.³¹

Imperativos nacionales

Muchos gobiernos de países en vías de desarrollo (y otros gobiernos que no están a la vanguardia de la IA) ignoran los detalles tecnológicos y el serio riesgo que supone el aumento del uso de la IA en prácticamente todos los órdenes de la vida. Puede que tiendan a centrarse solo en las oportunidades que ofrecen, atrapados por los discursos hiperbólicos que acompañan la retórica de aprovechar la «oportunidad» de conseguir beneficio.

Surge un nuevo planteamiento en el ámbito académico y de investigación que vincula la IA con el desarrollo de la humanidad, y desde el que se hace un llamamiento por que se exploren nuevos enfoques

28 OCDE (2019), pág. 16.

29 ACNUDH ONU (2018).

30 Winfield/Jirotko (2018), pág. 8.

31 Smith/Neupane (2018).

con los que dar respuesta a la responsabilidad, la rendición de cuentas y la compensación por decisiones realizadas mediante IA. Según el IDRC, es necesario

diseñar marcos y regímenes normativos que fijen la responsabilidad y rendición de cuentas ante decisiones tomadas mediante IA que sean erróneas, sesgadas o discriminatorias, y establecer mecanismos para que se compense en estos casos. Entre las medidas posibles podrían estar la adopción de políticas que exijan transparencia ante procesos automáticos de toma de decisiones, procedimientos de evaluación que determinen el nivel de competencia de los sistemas de IA y el establecimiento de una certificación para sistemas de AI que se encarguen de tareas que exijan un determinado nivel de habilidad o de formación.³²

En lo referente a posibles modelos normativos efectivos, IT for Change y otros grupos han documentado y tratado los modelos normativos existentes que regulan el uso de los datos y la IA que se han desarrollado para abordar la aparición de nuevos riesgos ligados a la IA. Es necesario que haya análisis y estudios en nombre del interés público para conseguir entender cómo se pueden regular actividades como la actuación policial predictiva y en qué medida hay una necesidad de adaptar la legislación existente o si se necesitan nuevas leyes.

Además, es igualmente necesario actualizar en todo el mundo las leyes de protección de la competencia para evitar de forma más rápida y eficiente que las empresas que operan plataformas se aprovechen de su posición de mercado.³³

A nivel nacional, los países tienen, por un lado, que actualizar su marco normativo en todas las áreas relacionadas con el uso de los datos, la IA y el aprendizaje automático, y por otro, legislar para luchar contra las vulneraciones de derechos cometidas por empresas transnacionales y para que exista claridad en el vínculo entre las vulneraciones de derechos en el ámbito

digital y las normas y obligaciones internacionales de derechos humanos, así como con los derechos constitucionales.

Además, el ejercicio del gobierno sobre datos e IA implica que los Estados, en cuanto que garantes de los derechos, han de atenerse a la normas internacionales, lo que supone su aplicación intrínseca a su propio uso de datos y de la IA para diseñar de políticas públicas y velar por su cumplimiento. De esta forma, es necesario seguir reflexionando sobre cómo evitar que en la era digital se vulneren los derechos de los ciudadanos y que se erosionen los derechos políticos, ciudadanos, sociales, económicos y culturales escudándose en algoritmos y sistemas de aprendizaje automático a manos de potencias privadas digitales con capacidad de decisión.

Es necesario que la comunidad internacional trabaje para conseguir un cambio de paradigma general en el confluyan el paradigma liberal (IA abierta, internet abierto, etc.) y un paradigma más progresista (considerar el mundo digital como un patrimonio común) basado en los derechos humanos y en normas claras que establezcan derechos y obligaciones digitales.

Se necesitan valores, sí, pero también normas.³⁴ Hay que rediseñar el estatus actual de la gobernanza de la IA, pues de lo contrario, no hará otra cosa sino contribuir a que cada vez más gente se quede atrás. Las Naciones Unidas han de ser el foro donde se analice y gobierne la IA, entendiéndola como una condición clave en lo referente a los derechos humanos, la democracia, la paz y el desarrollo sostenible. Sin embargo, cualquier proceso de la ONU que vaya en ese sentido ha de ser liderado por los Gobiernos, con una participación amplia, y garantizando que no lo dirige el interés de las empresas que operan plataformas ni que se regule simplemente como un aspecto más del comercio digital o de comercio en general, como parece que es el caso actualmente.

³² Smith/Neupane (2018).

³³ Zimmermann (2019).

³⁴ *Ibíd.*

Bibliografía

- Bissio, Roberto (2018):** Vector de esperanza, fuente de miedo. En: SPOTLIGHT Enfoques sobre el desarrollo sostenible 2018: Explorando nuevas orientaciones políticas, págs. 85-95
www.2030spotlight.org/en/book/1730/chapter/3-vector-hope-source-fear
- Brownlee, Jason (2016):** What is deep learning? [¿Qué es el aprendizaje profundo?] En: Machine Learning Mastery, 16 de agosto 2016.
<https://machinelearningmastery.com/what-is-deep-learning/>
- Curbing Corporate Power Alliance (2019):** # The Power of Corporations in the Digital World. [El poder de las corporaciones en el mundo digital] Reflexiones de la iniciativa alemana «Curbing Corporate Power» en lo referente a «Regulation 4.0», con énfasis en poder de mercado y derecho de la competencia. Berlín.
www.oxfam.de/system/files/diskussionspapier-konzernmacht-in-digitalen-welt.pdf
- Domingos, P. (2017):** The Master Algorithm. How the Quest for the Ultimate Learning Machine Will Remake Our World. Penguin Random House, Reino Unido.
- Fisman, Ray/Luca, Michael (2018):** Lutter contre la discrimination sur les plateformes, número extraordinario de Le MUST, Harvard Business Review, primavera, Francia, pág. 87–94.
<https://www.hbrfrance.fr/numero/serie-harvard-business-review-must-digital/>
- Fukuda-Parr, Sakiko/McNeill, Desmond (2019):** Knowledge and Politics in Setting and Measuring the SDGs. Introducción al número especial, Global Policy, vol. 10. Suplemento 1 de enero.
<https://doi.org/10.1111/1758-5899.12604>
- Galloway, Chris/Swiatek, Lukasz (2018):** Public relations and artificial intelligence: It's not (just) about robots. En: Public Relations Review vol. 44, número 5, págs. 734–740.
<https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2018.10.008>
- Gehl Sampath, Padmashree (2019):** Regulating the Digital Economy: Dilemmas, Trade Offs and Potential Options. Ginebra: South Centre (documento académico n.º 93).
www.southcentre.int/research-paper-93-march-2019/
- Gurumurthy, Anita/Chami, Nandini/Alemany, Cecilia (2018):** Gender Equality in the Digital Economy: Emerging Issues. Documento número 1, Digital Justice Initiative. DAWN/ITfC.
<https://itforchange.net/digital-justice-project/issue-paper-1/>
- IT for Change (2018a):** Policies for the platform economy. Current trends and future directions.
https://itforchange.net/platformpolitics/wp-content/uploads/2018/09/Mid_Project_Reflections_2018.pdf
- IT for Change (2018b):** Soberanía sobre los datos En: SPOTLIGHT Enfoques sobre el desarrollo sostenible 2018: Explorando nuevas orientaciones políticas, págs. 90–91
https://www.2030spotlight.org/sites/default/files/spot2018/esp/Spotlight_Innenteil_2018_ES_cuadro3.2_it_for_change.pdf
- James, Deborah (2019):** South needs data digitalization policies, say CSO experts. En: Servicio de información de TWN sobre cuestiones de la OMC y comercio (Apr19/12), 17 de abril, publicado en SUNS n.º 8889, 16 de abril.
www.twn.my/title2/wto.info/2019/ti190412.htm
- Kelsey, J. (2019):** A Sleeping Giant: The Scope and Implications of New Zealand's Obligations on Electronic Commerce and Digital Services. Presentación, ANZSIL International Economic Law Interest Workshop, febrero de 2019, Christchurch, Nueva Zelanda.
- Lash, Scott (2007):** Power after hegemony: Cultural studies in mutation? En: Theory, Culture & Society, 24(3), págs. 55–78.
<https://doi.org/10.1177/0263276407075956>
- Miller, Tim (2019):** Explanation in artificial intelligence: Insights from the social sciences. En: Artificial Intelligence 267, págs. 1–38.
<https://doi.org/10.1016/j.artint.2018.07.007>
- OCDE (2019):** Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy. Public Consultation Document. París.
www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-addressing-the-tax-challenges-of-the-digitalisation-of-the-economy.pdf
- Purkayastah, Prabir (2018):** Las máquinas (algoritmos) ya están decidiendo nuestro futuro. En: SPOTLIGHT Enfoques sobre el desarrollo sostenible 2018: Explorando nuevas orientaciones políticas, págs. 92–93
https://www.2030spotlight.org/sites/default/files/spot2018/esp/Spotlight_Innenteil_2018_ES_cuadro3.3_purkayastha.pdf
- Smith, Matthew/Neupane, Sujaya (2018):** Artificial intelligence and human development: toward a research agenda. Libro blanco. Ottawa: IDRC.
<http://hdl.handle.net/10625/56949>
- Stiglitz, Joseph (2019):** Discurso en el Boston University's Global Development Policy Center y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo del 12 de abril de 2019. Washington, D.C.
www.youtube.com/watch?v=QmIOI-5_G2I&feature=youtu.be
- ACNUDH ONU (2018):** Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises. Zero Draft 16.7.2018. Ginebra.
www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/DraftLBI.pdf
- Secretaría general de la ONU (2018):** Estrategia del Secretario General de las Naciones Unidas en materia de nuevas tecnologías. Nueva York: ONU.
www.un.org/en/newtechnologies/
- CNUCD (2019):** Sumario «From Digitalization to Development», eCommerce Week, 1-5 de abril de 2019. Ginebra.
https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/dtl_eWeek2019_summary_en.pdf
- CNUCD (2017):** Informe sobre la economía de la información 2017: Digitalización, comercio y desarrollo Ginebra (UNCTAD/IER/2017/Corr.1, octubre).

Wall, Larry D. (2018): Some financial regulatory implications of artificial intelligence. En: Journal of Economics and Business, 100 (2018), págs. 55-63.

<https://doi.org/10.1016/j.jeconbus.2018.05.003>

Winfield, Alan F. T./Jirotko, Marina (2018): Ethical governance is essential to building trust in robotics and artificial intelligence systems. En: Phil. Trans. R. Soc. A, volumen 376 n.º 2133.

<http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2018.0085>

Zimmermann, Jens (2019): 'AI with European values'. How Europe can find its own way when it comes to Artificial Intelligence, data protection and democracy. En: IPS 5 de febrero de 2019

www.ips-journal.eu/regions/europe/article/show/ai-with-european-values-3239/

Cecilia Alemany es miembro del comité ejecutivo de Mujeres por un Desarrollo Alternativo para una Nueva Era (DAWN).

Anita Gurumurthy es miembro fundador y directora ejecutiva de IT for Change (ITfC).

3

Enfoques sobre los ODS

ODS 1

La aplicación de las normas de derechos humanos a la gobernanza de la protección social permitirá aprovechar su potencial transformador

POR SYLVIA BEALES Y NICOLA WIEBE, GLOBAL COALITION FOR SOCIAL PROTECTION FLOORS

«Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables» (ODS meta 1.3).

La Agenda 2030 y los 17 objetivos a la que va vinculada se basan en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en tratados internacionales sobre derechos humanos, la Declaración del Milenio y en Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. La Agenda reconoce que confiar solo en el crecimiento económico dejará sin atender a los más rezagados. Su visión transformadora es precisamente atender a estos en primer lugar, empoderar a los más desfavorecidos, y acabar con todas las formas de pobreza de aquí a 2030.

La protección social es crucial para hacer realidad esta visión, y está estipulado en la meta 1.3 del ODS 1. Si se diseña adecuadamente, la protección social consigue prevenir y reducir de forma efectiva la pobreza y la desigualdad. Una cobertura garantizada de protección social mejora la nutrición y el acceso a servicios básicos, con lo que puede romper el círculo vicioso que lleva a la pobreza y su transmisión de una generación a la siguiente. El derecho a un acceso universal a la protección social significa que se atiende a aquellos más desfavorecidos en situación extrema, lo que contribuye a superar su situación, profundamente arraigada, de discriminación y exclusión, discriminación por causa de género y falta de posibilidades de actuación. Sin embargo, sólo el 29% de la población mundial dispone de una protección social amplia a lo largo de su vida que cubra las diferentes contingencias que puedan surgir en ella¹ y menos del 16% de las personas mayores en países de renta baja tienen una pensión de jubilación, y las mujeres mayores tienen menos probabilidades de acceder a una que los hombres de igual edad.²

El marco de los derechos humanos impone el imperativo moral y humanitario de que todos disfruten de protección social. Es esencial que se realice una buena gobernanza, que se base en ese marco, de modo que haya una prestación efectiva de protección social y aprovechar así su potencial transformador. La aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos cristaliza necesariamente en un marco jurídico claro, en transparencia y en rendición de cuentas. Exige igualmente un nivel apropiado de recursos y coordinación institucionales, así como la participación de las parte interesadas con un enfoque ascendente, empezando por las de base. Además, es necesario que la gobernanza global en materia social sea congruente con los compromisos de la Agenda 2030.

1 OIT (2017).

2 Staab (2015).

Los compromisos internacionales y el marco de derechos humanos

La protección social, la seguridad social y las garantías sociales y económicas en caso de desempleo, enfermedad, viudedad, vejez o falta de recursos para subsistir por causas ajenas al interesado, y con especial énfasis en el caso de madres e hijos, están recogidas explícitamente en el marco de derechos humanos que se articula en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH 1948, art. 22, art. 25) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC 1966, art. 9).³ A través de la ratificación de los tratados sobre derechos humanos, los Estados asumen el papel de garante principal de estos derechos a través de su respeto, su protección y su cumplimiento. Esto se traduce en obligaciones nacionales y extraterritoriales (DUDH 1948, art. 22).

La recomendación de la OIT número 202 (2012) establece los estándares para los niveles mínimos de protección social, que se estipulan en la meta 1.3 del ODS 1, y ofrece una orientación clara para las políticas nacionales para el progreso social, puesto que da una definición de protección social básica como nivel mínimo («floor» en inglés) que ha de aplicarse a todas las personas y a partir del cual deberían desarrollarse niveles mayores de cobertura para el mayor número posible de personas y lo antes posible. El nivel mínimo y los diferentes niveles de protección adicional crean un sistema nacional amplio de protección social. Los puntos de contacto de ese nivel mínimo con la Agenda 2030 se pueden ver en el compromiso para la erradicación de la pobreza (ODS 1) y el hambre (ODS 2), para garantizar la salud y el bienestar de las personas (ODS 3), por una educación de calidad (ODS 4), por la igualdad de género, incluyendo el reconocimiento de los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados (ODS 5), por el trabajo digno (ODS 8), para la reducción de la desigualdad (ODS 10) y para la creación de instituciones efectivas y responsables (ODS 16).

3 Véase los artículos 22 y 25, apartados 1 y 2, de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/InternationalStandards.aspx>).

Es importante tomar conciencia de cómo el *derecho* a la protección social para todos es crucial para romper el círculo de la pobreza, de la marginalización y la exclusión. Los regímenes en los que los criterios de cobertura son arbitrarios, las ayudas están limitadas en el tiempo, o si no disponen del presupuesto necesario no tienen en cuenta la dinámica de las modalidades de pobreza y, por tanto, no garantizan que rijan de forma continuada los derechos humanos. En vez de superar la pobreza endémica y la desigualdad por causa de género, pueden contribuir a perpetuarlas. Son la antítesis del planteamiento basado en los derechos humanos.

La aplicación de los principios de rendición de cuentas, igualdad, no discriminación y participación en la implantación de la protección social garantizará que los titulares de los derechos tengan garantizada una renta mínima así como los niveles mínimos en atención sanitaria y educación.

Marco jurídico

Un marco jurídico que esté basado en el marco de los derechos humanos define derechos y prestaciones de forma clara y transparente, al tiempo que establece los parámetros para que los garantes de esos derechos diseñen los programas, realicen la monitorización y creen vías de recurso jurídico para que los titulares de los derechos los hagan valer.

Los marcos jurídicos son igualmente necesarios para definir los papeles y las responsabilidades de los diferentes actores involucrados en el diseño, la implantación, la monitorización y la aplicación práctica de los sistemas de protección social. Los mencionados marcos pueden, y deben, preparar el terreno para que los titulares de los derechos (ciudadanos y residentes) y sus organizaciones puedan participar desde la base.

Transparencia y rendición de cuentas

Un marco jurídico establecido que sea congruente con los derechos humanos, que esté definido con claridad y que se haya dado a conocer suficientemente es un requisito previo para las relaciones de fiscalización. Los garantes de los derechos tienen que comprometerse a se concedan, de forma efectiva

y equitativa, las prestaciones que les corresponden a los titulares de los derechos. Ha de haber vías de recurso efectivo cuando los gobiernos no presten los servicios a que se hayan comprometido, así como una comunicación activa de las opciones a disposición los titulares, cómo solicitarlas y la vía de recepción de la ayuda. Si no hay obligaciones recogidas en la legislación nacional, mecanismos transparentes para tramitación de quejas y si los ciudadanos no saben de su existencia, no habrá una forma sólida de exigir responsabilidades y rendir cuentas.

Para garantizarlo, en los programas de protección social han de estar institucionalizadas la monitorización y la evaluación. El Gobierno ha de asumir la responsabilidad principal en materia de seguimiento de la observancia de las políticas y de evaluación del impacto en los derechos humanos. Pero transparencia también significa poner a disposición de los ciudadanos datos exactos, pues sin ellos no se les puede exigir cuentas a los Gobiernos, sea a nivel nacional o al respecto de sus compromisos internacionales.⁴

Ya existen herramientas para medir los resultados de cada país en materia de derechos, así como en qué medida se hace efectivo el derecho a la protección social. Igualmente, se pueden usar argumentos relativos a los derechos humanos como incentivo para que los Gobiernos mejoren sus políticas, y en particular la conexión entre derechos humanos y los ODS. Un recurso muy útil es el paquete de formación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.⁵ También se pueden usar los datos recabados por los institutos nacionales de derechos humanos (NHRI por sus siglas en inglés) para evaluar el avance hacia los ODS.⁶ Y se podría reforzar el mecanismo de notificaciones voluntarias exigido en la Agenda 2030 mediante notificación obligatoria de compromisos en materia de derechos.

4 Véase International Transparency Initiative <https://www.iatistandard.org/en/>.

5 Véase <https://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/TrainingPackage.aspx>.

6 Véase GANHRI (Global Alliance of Human Rights Institutions), <https://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx> y <https://www.humanrights.dk/news/role-national-human-rights-institutions-realising-sdgs>.

Capacidad y coordinación institucionales

En muchos países, los programas de protección social adolecen de fragmentación y descoordinación. El nivel de cobertura y su adecuación siguen siendo bajos. Los sistemas de selección del grupo destinatario son erróneos y dan lugar a exclusión, y el mismo procedimiento va asociado, en muchos casos, a una estigmatización intolerable.⁷ Amplios grupos de la población siguen si tener acceso a los servicios y las ayudas, y entre los excluidos están a menudo los niños, las mujeres, los mayores, las personas con discapacidades, los que viven en pobreza extrema así como aquellos que viven marginalizados por razones geográficas o culturales. El resultado es que los programas de protección social no cumplen con las normas de derechos humanos y no fomentan la cohesión social y la solidaridad en el conjunto de la sociedad.

Si no se garantiza el personal y los recursos institucionales adecuados, y si no se crea y se garantiza a largo plazo un presupuesto para la protección social, no se podrán cumplir los principios del enfoque basado en los derechos humanos. Para coordinar los programas y crear sistemas congruentes es esencial que haya una cooperación efectiva entre los ministerios competentes y las agencias encargadas de su implantación. La viabilidad política de los sistemas de protección social quedará menoscabada si las administraciones públicas no consiguen facilitar las prestaciones de forma fiable, rápida y justa.

Que haya coordinación supone también que se tomen en cuenta los efectos combinados de la protección social y su financiación en la pobreza y la desigualdad. Se deben analizar las políticas presupuestarias, y en particular su impacto en los beneficiarios. Las prestaciones universales, junto con cualquier otro sistema de prestaciones contempladas en el presupuesto del Gobierno, han de estar financiadas mediante regímenes fiscales progresivos y efectivos.⁸

7 Kidd et al. (2017); véase también Adams y Judd (2019), con detalles sobre la lucha actual sobre los sistemas de selección de destinatarios.

8 Véase Lustig (2018).

Participación de los actores relevantes a partir de la base

Una gobernanza basada en los derechos humanos, democrática e integradora implica involucrar, de forma estructural y efectiva, a los titulares de derechos y a sus organizaciones en la creación de una protección social universal, algo que adquiere especial relevancia por cuanto la pobreza está a menudo vinculada con la exclusión económica, social y política. Dar margen para que esa participación se haga desde la base abre la posibilidad de mejorar el diseño y el resultado del sistema de protección social, lo que aumentará la aceptación del mismo y reafirmará el contrato social. Todo ello contribuirá a su viabilidad a largo plazo y a generar un efecto transformador.

La sociedad civil tiene un papel importante a este respecto, pues puede ayudar a que en el debate público se oiga la voz de grupos de la población que, de otro modo, no tendrían posibilidad ninguna.

Además, la sociedad civil aporta un gran experiencia y, a menudo, consigue integrar a grupos desfavorecidos con más éxito que los programas del gobierno.

Algunas de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las confesionales, tienen una larga tradición de presencia en la vanguardia de la oferta de programas sociales que incluyen prestaciones de protección social. Dicha experiencia y la legitimación que se deriva de ella pueden ser una contribución importante en la búsqueda de una protección social universal. En algunos casos, pueden asumir el papel de agencias operativas en el seno de los programas públicos de protección social. En otros contextos, pueden ejecutar programas complementarios que contribuyan a atender situaciones complejas de pobreza y, con ello, mejorar el impacto general de las políticas públicas por la vía de la subsidiariedad. Su participación puede también servir para reforzar los recursos institucionales, si bien la responsabilidad última ha de seguir siendo del Gobierno, que ha de

Cuadro 1.1

El trabajo de la **Africa Platform for Social Protection** (<http://africapsp.org/>) demuestra que la participación de la sociedad civil en el monitorizado de la prestación de los servicios de protección social puede ayudar a exigir responsabilidades a las instancias correspondientes del Gobierno en lo que se refiere al mantenimiento de los estándares que ellos mismos se han fijado. Esta plataforma, que opera en 27 países de toda África, considera esa acción de fiscalización como una vía para que tanto los políticos como los ciudadanos a los que sirven mejoren el conocimiento del derecho a protección social y los medios para hacerlo valer.

La mayor parte de los programas gubernamentales de ayudas

en efectivo tienen un enfoque descendente en el que falta la consulta a la base, es decir, no se recaba información de los beneficiarios ni de sus comunidades. Estos programas se empiezan a ejecutar sin gran conciencia de cuál es su objetivo, a quiénes va dirigido, cuáles son las prestaciones y de qué modo pueden los beneficiarios acceder a los servicios. Escuchar la voz y las experiencias de los ciudadanos a pie de calle y de aquellos menos desfavorecidos y llevarlas a oídos de quien diseña las políticas mejora los resultados y contribuye a cambios a largo plazo.

En función de esto, la plataforma ha desarrollado una herramienta de rendición de cuentas en materia de protección social

que ayudará a las comunidades a evaluar si los pagos se hacen a tiempo, la distancia que las personas tienen que recorrer hasta el punto de pago, la transparencia y las actitudes de los funcionarios públicos que ofrecen los servicios y cuál es la respuesta a las quejas. Se ha llegado a la conclusión de que es esencial contar con un mecanismo sólido y descentralizado de tramitación de quejas y reclamaciones. Se recoge y analiza información para estructurarla y dar la posibilidad de realizar cambios motivados. Los resultados de estas evaluaciones se llevan a las negociaciones con los Gobiernos sobre el sistema de prestaciones, y resulta en una mejora de los programas de protección social.

garantizar que todos los residentes pueden disfrutar de protección social.

La experiencia muestra que incluso en programas universales los grupos más desfavorecidos siguen en situación de exclusión a menos que se de el paso activo de identificarlos e invitarlos. Las organizaciones de la sociedad civil informan a estos grupos de sus derechos y les habilitan para hacerlos valer. Igualmente, interactúan con el Estado en cuanto que observadores críticos, monitorizando las actuaciones del gobierno, concienciando a la ciudadanía y abogando por cambios en las políticas correspondientes, canalizan la información que dan los titulares de derechos y aportan su conocimiento técnico para hacer seguimientos del presupuesto o análisis del impacto de las políticas.

Gobernanza social global congruente

Para que haya una gobernanza global congruente con los compromisos de la Agenda 2030 y las normas de derechos humanos se necesitan instituciones sólidas y mecanismos capaces de afrontar la dimensión social de la globalización. Es indispensable contar con un planteamiento más sistemático para tener una normativa social global, protección global, derechos sociales y redistribución a nivel global.⁹

Cuando se habla de gobernanza social desde la base no significa solo la dirección ascendente de influencia, del nivel local al nacional, y del nacional al global, sino que también supone que a nivel local, territorial y nacional haya un mayor margen de ejecución práctica y gobernanza. Los gobiernos nacionales y territoriales han de tener la competencia en materia de seguridad social y disponer de líneas presupuestarias en el presupuesto del Estado.¹⁰

Sin embargo, las lagunas normativas actuales a nivel global pueden impedir que los Gobiernos nacionales puedan crear y proteger la capacidad presupuestaria necesaria para financiar la protección social. En este mundo globalizado, los gobiernos nacionales carecen

de la influencia necesaria para controlar a los actores económicos globales.¹¹ Se necesita una gobernanza global para reducir la evasión fiscal de los pesos pesados del sector privado a nivel internacional, así como para reducir la competición entre regímenes fiscales nacionales con el objetivo de atraer inversores para que se asienten en uno u otro país. Una contribución importante para la reducción de las carencias presupuestarias se conseguiría mediante la mejora de la fiscalidad progresiva y la lucha contra la evasión fiscal, así como con el aumento del régimen contributivo a la cobertura de la seguridad social y con políticas que aumenten el empleo formal.¹² Con el establecimiento de un órgano fiscal intergubernamental bajo los auspicios de la ONU se colmaría una laguna normativa e institucional a nivel global y, con ello, dejaría más margen de gobierno a nivel nacional.

Puesto que es un derecho humano, hay que garantizar a largo plazo la protección social, así como protegerla y ampliarla en épocas de crisis. El gasto social ha de tener prioridad ante el pago de la deuda y ha de ser protegido de las medidas de austeridad. La creación en el seno del sistema de la ONU de una institución para la renegociación de la deuda y de procedimientos para facilitar su reestructuración podría constituir un paso importante hacia una gobernanza social global. Otro instrumento debería ser la creación de nuevas normas e instrumentos de endeudamiento con un reparto más justo del riesgo.

La gobernanza global ha de cuestionar asimismo la desigualdad extrema a nivel global, exigir un cambio sistémico y crear mecanismos de redistribución. El aumento dramático de la desigualdad a nivel nacional y global no es un resultado inevitable de las políticas económicas, sino el resultado de opciones políticas.

La voluntad política es el punto de partida para el cambio. Para conseguir una congruencia con los compromisos de la Agenda 2030 y para alinear políticas y programas con los estándares de derechos humanos

⁹ Véase Deacon (2007).

¹⁰ Ortiz et al. (2017).

¹¹ Herman (2018).

¹² Ortiz/Cummins/Karunanethy (2017).

son necesarios mecanismos internacionales de financiación que garanticen los niveles mínimos de protección social en todos los países, incluidos aquellos más vulnerables y los que se encuentren en crisis.¹³

Conclusiones

Ningún país podrá erradicar la pobreza y acabar con la desigualdad si no invierte en conseguir que toda su población disponga, durante toda su vida, de certidumbre en sus ingresos, atención sanitaria y educación.¹⁴ Los Estados tienen la obligación legal de garantizar una protección social universal tal y como se define en los estándares e instrumentos que se derivan de los acuerdos internacionales.

La Agenda 2030 y las normas de derechos humanos ofrecen un marco normativo universal potente y amplio con el que atender las demandas a favor de sistemas de protección social inclusivos con financiación pública viable y garantizada, así como una gobernanza social internacional congruente.

El empleo de las normas de derechos humanos para dar forma a la gobernanza de los sistemas de protección social hará que éstos se enfoquen en hacer efectivos los derechos humanos sociales, económicos y culturales, en el empoderamiento de los titulares de los mismos y en la creación de oportunidades equitativas de participación económica, social y política. Estos elementos (derechos, empoderamiento, participación y reducción de las desigualdades extremas) son esenciales para romper el ciclo de pobreza y exclusión.

La observancia de los derechos humanos es el punto de partida para abordar las fallas estructurales y las lagunas institucionales de la gobernanza tanto a nivel nacional como internacional. Además, permitirá desencadenar todo el potencial de transformación que conlleva la protección social y contribuirá de forma efectiva a avanzar hacia un mundo sin pobreza.

Bibliografía

- Adams, Barbara/Judd, Karen (2019): Social Protection: Hot Topic but Contested Agenda. Nueva York: Global Policy Watch (informe n.º 28). www.globalpolicywatch.org/blog/2019/02/26/social-protection/
- Deacon, Bob (2007): Global Social Policy and Governance, Londres: Sage Publishing.
- Kidd, Stephen/Gelders, Bjorn/Bailey-Athias, Diloá (2017): Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism. Ginebra: International Labour Office, Social Protection Department. www.developmentpathways.co.uk/publications/exclusion-by-design-the-effectiveness-of-the-proxy-means-test/
- De Schutter, Olivier/Sepúlveda, Magdalena (2012): A Global Fund for Social Protection (GFSP), Executive Summary. Ginebra: Naciones Unidas. www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/20121009_GFSP_execsummary_en.pdf
- Goldblatt, Beth (2016): Developing the Right to Social Security - A Gender Perspective. Londres: Routledge.
- Herman, Barry (2018): Sustainably Financing Social Protection Floors: Toward a Permanent Role in National Development Planning and Taxation. Berlín: Pan para el mundo (análisis 81). <https://shop.brot-fuer-die-welt.de/images/Analyse81-en-v07-Web.pdf>
- ILO (2017): Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ginebra. http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_624890/lang--es/index.htm
- Lustig, Nora et al. (2018): Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Ortiz, Isabel et al. (2017): Universal Social Protection Floors Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries. Ginebra: OIT www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_614407.pdf
- Ortiz, Isabel/Cummins, Matthew/Karunanethy, Kalaivani (2017): Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to expand social investments in 187 countries. Ginebra / Nueva York: OIT, UNICEF y ONU Mujeres. www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51537
- Staab, Silke (2015): Proteger la seguridad de los ingresos de las mujeres en la vejez. Nueva York: ONU Mujeres <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/12/women-income-security-in-old-age>

13 Si se desea consultar más información, véase De Schutter/Sepúlveda (2012).

14 Goldblatt (2016).

Sylvia Beales es consultora independiente en materia de desarrollo social inclusivo y asesora en estrategia para Africa Platform for Social Protection.

Nicola Wiebe es asesora en protección social para Bread for the World, Alemania. La Global Coalition for Social Protection Floors (<http://www.socialprotectionfloorscoalition.org>) es una red de más de 100 ONG, sindicatos e institutos de estudios que promueven el derecho de que todas las personas que residan en un país tengan protección social, independientemente de su documentación. Aboga por los niveles mínimos de protección social como un instrumento clave para conseguir el objetivo general social de la agenda de desarrollo global.

ODS 2

El riesgo que suponen para los derechos humanos las alianzas de partes interesadas múltiples: la iniciativa Scaling Up Nutrition

POR LAURA MICHÉLE, FIAN INTERNATIONAL Y KAVYA CHOWDHRY, FIAN INTERNATIONAL Y PATTI RUNDALL, IBFAN Y STEFANO PRATO, SID¹

El potencial de las alianzas con el sector privado fue el tema dominante en el relato que caracterizó la fase inicial de la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En lo que se refiere al ODS 2, existe una plataforma de partes interesadas múltiples de relevancia: el «movimiento» Scaling Up Nutrition. Tal y como documenta un estudio de varios países, este caso muestra cómo, a menudo, las intervenciones que promueven las plataformas de partes interesadas múltiples no se ocupan de las causas sociales, culturales, económicas y políticas de la malnutrición. En vez de ello, se centran en intervenciones técnicas a corto plazo que responden a la influencia del sector privado en procesos basados en una dinámica de consenso.

El potencial de las alianzas con el sector privado fue el tema que dominó el relato que caracterizó la fase inicial de la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible e hizo sombra a muchas otras dimensiones clave que se especifican en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 17. En este contexto, las alianzas de partes interesadas múltiples (MSP por sus siglas en inglés) involucran a diferentes actores, incluyendo a los del sector privado, y se consideran «vehículos importantes para movilizar y compartir conocimientos generales y especializados, tecnologías y recursos financieros que den apoyo a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible en todos los países y en particular en aquellos en vías de desarrollo».²

En el marco de la Agenda 2030, así como en otros procesos internacionales de elaboración de políticas, la mayor parte de los Gobiernos y de las agencias de

la ONU se han rendido al paradigma de las MSP y solo unos pocos siguen expresando su preocupación por este enfoque. Lo mismo pasa con las organizaciones de la sociedad civil. A menudo se rechazan las objeciones de las consecuencias de una relación estrecha con el sector privado y la pérdida de concreción de los diferentes roles y responsabilidades en el planteamiento MSP argumentando que son obsoletas, o que tienen sesgo ideológico o anti-corporativo.³ Es sorprendente que todos se hayan querido subir al carro de las MSP ya que, hoy por hoy, hay muy pocas pruebas que atestigüen que tal enfoque aporte algo positivo, y se carece de evaluaciones de los riesgos que le puedan suponer a cuestiones tan importantes como la gobernanza y los derechos humanos.⁴

Una plataforma de partes interesadas múltiples relacionada con el ODS 2 («Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible») es el «movimiento» Scaling Up Nutrition (SUN). Esta iniciativa

1 Este artículo se basa en un estudio dirigido por FIAN International, IBFAN, y SID sobre la repercusión en los derechos humanos de las alianzas de partes interesadas múltiples, tomando como ejemplo la iniciativa Scaling Up Nutrition. Publicación en 2019.

2 Véase <https://sustainabledevelopment.un.org/sdinaction>.

3 Mokoro Limited (2015), pág. 61.

4 HLPE (2018).

agrupa a Gobiernos, agencias de la ONU, donantes, empresas y a la sociedad civil en una «acción colectiva para mejorar la nutrición». Entre los miembros del SUN hay un gran número de grandes empresas transnacionales, que pertenecen a, entre otros, los sectores agroquímico, alimentario y de las bebidas, y de las cuales dos están en el Grupo Director.⁵ La iniciativa fue lanzada en 2010 en una reunión de alto nivel del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Hasta la fecha, 60 países se han sumado al SUN y la iniciativa cuenta con un respaldo político y financiero considerable. Entre los financiadores principales del SUN se encuentran la fundación Bill & Melinda Gates (BMGF por sus siglas en inglés), así como varios donantes bilaterales y la UE.⁶

SUN declara que su objetivo es terminar con la malnutrición en cualquiera de sus modalidades y garantizar que todos los niños, los adolescentes, las madres y las familias puedan hacer efectivo su derecho al alimento y a la nutrición, a desarrollar plenamente su potencial y a contribuir a sociedades prósperas y sostenibles.⁷ Se quiere alcanzar dicho objetivo a través de acciones colectivas lideradas por los Gobiernos en la que se agrupan todas las «partes interesadas» con un enfoque multisectorial. El establecimiento de plataformas «de partes interesadas múltiples» a nivel nacional es uno de los compromisos clave que asumen los gobiernos ante SUN y la base teórica de la iniciativa para un cambio que mejore la nutrición.

La iniciativa nació cuando se le retiraron los fondos al Comité Permanente de la ONU para la Nutrición (SCN por sus siglas en inglés) tras ser acusado de ineficiencia e incapacidad para conseguir un consenso para elaborar una estrategia de lucha contra la malnutrición y el hambre. Se criticaba fuertemente la resistencia, sobre todo por parte de las ONG

representadas, a que entrase el sector privado en el SCN.⁸ Desde sus inicios, SUN se ha basado en la premisa de que habría que centrarse más en establecer un consenso global sobre estrategias científicas y «empíricamente contrastadas» para luchar contra la malnutrición y el hambre que permitieran galvanizar la aportación de fondos por los donantes. La base de las intervenciones de SUN es la serie de artículos sobre nutrición infantil y materna insuficiente publicada en 2008 en el *Lancet*, financiada por la BMGF y reevaluada en 2013. La mayoría de las iniciativas que se recomiendan están relacionadas con el consumo de productos enriquecidos y complementos alimenticios.⁹

Un estudio científico basado en casos en que se estudian tres países y se examina la repercusión de SUN en el derecho a alimentación y nutrición adecuadas expresa grave preocupación al respecto de su gobernanza, su funcionamiento y los procedimientos de rendición de cuentas, así como la orientación política que la iniciativa promueve en los países miembro.¹⁰

Reestructuración de la gobernanza

Hay toda una serie de dificultades en la gobernanza que aparecen cuando se reemplazan las instituciones multilaterales por plataformas de partes interesadas múltiples, como ilustra el caso del SUN. Se pueden ver igualmente los riesgos que surgen por el uso de la retórica de «inclusividad» («inclusiveness» en inglés) por parte del SUN.

Déficits democráticos y liderazgo elitista desde las altas esferas

Mientras que el SUN declara seguir el liderazgo de los países y se describe como un «movimiento», la forma en que esta iniciativa funciona no cuadra con su propia descripción. La mayor parte de los países miembro se suman al SUN a través de una carta de compromiso que un miembro de alto nivel del

5 Royal DSM, una empresa química internacional con sede en Países Bajos que produce micronutrientes que se usan como ingredientes para el sector de los complementos alimenticios y dietéticos, y Java Foods, una empresa de Zambia que produce cereales y fideos instantáneos enriquecidos.

6 Los financiadores son la fundación Bill & Melinda Gates, Canadá, la EU, Francia, Alemania, Suiza, Irlanda, los Países Bajos, Noruega, el Reino Unido y los EE.UU. de América.

7 SUN (2016), pág. 6.

8 Schieck Valente (2015).

9 Black et al. (2013).

10 Véase la nota 1. El estudio se realizó a nivel nacional en dos países, Uganda y Guatemala, y a nivel de estado federado en tres estados de la India.

gobierno le remite al coordinador del SUN. No se ha establecido ningún requisito sobre el cumplimiento de procedimientos democráticos o escrutinio gubernamental que fuesen necesarios antes de entrar en el SUN, y ello a pesar de que esto conlleva consecuencias importantes para la gobernanza del país y la dirección a seguir en políticas de alimentación y nutrición.

El grupo director del SUN, que establece la orientación estratégica y que asume la responsabilidad general de que se trabaje para conseguir los objetivos de la iniciativa, está compuesto por figuras «de alto nivel» de empresas, la ONU, Gobiernos, donantes y de la sociedad civil, a quienes nombra por sus méritos el Secretario General de la ONU. Solo 2 de los 26 miembros actuales del grupo director son representantes de los Gobiernos de países participantes en el SUN.¹¹ Varios miembros son donantes internacionales y fundaciones.

Inclusión ilusoria

Estudios de campo hechos en una serie de países de la SUN constataron que las intervenciones que promueve la SUN son «descendientes», es decir, con una participación mínima de las organizaciones de base que representan los intereses de las comunidades afectadas por el hambre y la malnutrición. La participación de la sociedad civil consta, en su mayor parte, de organizaciones involucradas en la prestación de servicios y está dirigida por un grupo selecto de ONG internacionales que rinden cuentas a las comunidades locales de una forma limitada, mientras que apenas se tiene en cuenta la perspectiva de organizaciones que tienen un enfoque más matizado y crítico en lo referente a la nutrición.

No se reconoce ni la diversidad de papeles y responsabilidades de los diferentes actores que participan en la SUN,¹² ni las diferencias inmensas de poder entre los grupos de «partes interesadas», e incluso en

11 Puede consultarse una lista de miembros del grupo director en la siguiente dirección: <https://scalingupnutrition.org/sun-supporters/sun-movement-lead-group/>.

12 La única orientación que se ofrece al respecto es que enlaces gubernamentales han de convocar MSP a nivel nacional.

su propio seno. SUN no tiene mecanismos ni a nivel internacional ni a nivel nacional que permitan detectar y gestionar esa asimetría de poder y facilitar una participación razonable de aquellos más afectados por la malnutrición en todas sus formas.

Preparando el camino para que el sector privado ejerza su influencia en las políticas públicas

Los estudios por país han mostrado que muchos de los países de la SUN no tienen mecanismos efectivos para gestionar los conflictos de interés que surgen en los procesos de elaboración de políticas. Al mismo tiempo, SUN ejerce su presión ante los Gobiernos para que acepten regímenes de colaboración con el sector privado en base a la confianza mutua, con lo que de hecho le abren el acceso a la competencia de elaboración de políticas. Esto supone un riesgo enorme para la orientación de políticas en el sentido del respeto de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición.¹³ Si bien SUN elaboró una herramienta de gestión de conflictos de interés como respuesta a las críticas de la sociedad civil, su definición de conflicto de interés se aparta de su significado jurídico original y fracasa a la hora de atajarlos en el seno de la entidades: «los conflictos de interés institucionales surgen cuando el interés financiero propio de una institución o el de sus altos cargos crea un riesgo de influencia indebida en la decisiones relativas a los intereses básicos de la institución».¹⁴

En vez de resolver los problemas de conflictos de interés, SUN se centra en fomentar la confianza y el diálogo, en aras del espíritu de la inclusión, en vez de establecer salvaguardias sólidas que protejan el interés público en la elaboración de políticas.

Aparte de abrir la puerta a la influencia del sector privado en las competencias políticas nacionales, el

13 Si desea consultar una compilación reciente de estudios de casos particulares sobre la colaboración del sector alimentario y de la bebida en la elaboración de políticas de salud pública y los conflictos de intereses véase UK Health Forum (2018).

14 Lo/Field, Inst of Med. (US) Committee on Conflict of Interest in Medical Research, Education and Practice, ed. (2009). Si desea consultar una crítica de la herramienta de resolución de conflictos de interés de SUN, véase Richter (2015).

hecho de que el grupo director internacional de SUN cuenta con grandes empresas transnacionales les permite tener acceso directo a la orientación política de SUN. Además, en las reuniones de los miembros del grupo director, entre los que está la fundación Gates, intervienen regularmente otros actores clave que abogan por soluciones tecnológicas, del sector privado o de mercado al problema de la malnutrición, como por ejemplo el Banco Mundial o USAID.¹⁵

Falta de fiscalización externa de las actuaciones

En la SUN, los procesos de monitorización y evaluación consisten fundamentalmente en un ejercicio de examen interno (Joint Assessment Exercises). Los miembros de la SUN se reúnen anualmente para informar de si se necesita más apoyo para conseguir los objetivos conjuntos y definir las prioridades del año siguiente para el país. Esto informa a la dirección de SUN sobre las decisiones relativas al apoyo concedido a los países para poder aumentar de escala y sirve de base para evaluar el avance respecto a los cuatro objetivos estratégicos de la iniciativa SUN.

La iniciativa se basa en un principio de «rendición mutua de cuentas» en la que se supone que los miembros se rinden cuentas entre ellos sobre la observancia de sus compromisos con la SUN. Sin embargo, no queda claro cómo se realiza esto en la práctica. En la reciente revisión intermedia de SUN se reconoce que hay una rendición de cuentas mutua insuficiente entre los diferentes actores, y que en la práctica aquellos miembros de SUN que dependen más de la ayuda internacional se ven sometidos a un examen más riguroso que el que sufren lo que aportan fondos.¹⁶

Es importante constatar que la rendición de cuentas a las personas que están fuera de la SUN, y en particular ante aquellos que podrían verse afectados por las intervenciones que fomenta la iniciativa, es mínima y limitada a las líneas individuales de responsabilidad de los miembros. La iniciativa no cuenta con un

mecanismo de tramitación de quejas¹⁷ y los miembros del grupo director de SUN, así como aquellos que dirigen redes pertenecientes a la iniciativa, actúan a título personal y no tienen responsabilidad por las actuaciones que promueve la SUN. Algo que complica aún más la petición de responsabilidades a la SUN por sus actuaciones es que no actúa de forma directa, sino a través de los Gobiernos y los miembros que forman parte de la SUN. Por lo tanto, es muy difícil asignar las responsabilidades que resulten de las actuaciones fomentadas por la SUN (incluyendo aquellas por la ausencia de resultados que hubiesen podido conseguir si un Gobierno hubiese aprobado políticas que hubieran ido por un camino diferente).

Cambio en la agenda política

Fomento de las intervenciones nutricionales medicalizadas

Una característica clave de las intervenciones de la SUN es centrarse casi exclusivamente en los 1000 primeros días de la vida de un niño (desde el momento de su concepción hasta los dos años), así como insistir en buscar soluciones técnicas para tratar la malnutrición. Los estudios de casos ejemplares mostraron que se fomentaba el uso de soluciones a corto plazo que se basaban en gran medida en el tratamiento de carencias de micronutrientes con intervenciones medicalizadas a base de productos. Si bien siempre es difícil una atribución de los efectos, y mientras sigue el debate sobre las ventajas y desventajas (riesgos y beneficios) de muchos de los productos que promueven los miembros de la SUN, hay *poca evidencia o ninguna* de que estas intervenciones hayan aportado algún cambio significativo a largo plazo a las perspectivas nutricionales de los afectados

17 La red Business Network tiene un mecanismo de denuncia que puede usarse para notificar supuestas infracciones de los principios de participación por parte de las empresas que participan en la SUN. Aparte de que es difícil de encontrar (está al final de la página de miembros a nivel mundial del sitio web de la red Sun Business Network: <https://sunbusinessnetwork.org/network/global-members/>), este mecanismo afecta a las actividades de las empresas que participan en la SUN y no a las actuaciones que propugna la SUN. No se facilita información al respecto de si se ha usado alguna vez este mecanismo y qué medidas se adoptaron en consecuencia.

15 Véase, por ejemplo, Martens/Seitz (2015) y Birn (2014).

16 MQSUN+ (2018), pág. viii.

por malnutrición, y sí que hay *alguna* evidencia de repercusiones negativas en las culturas alimentarias indígenas y en la confianza en los alimentos locales. La naturaleza de estas intervenciones propicia la dependencia en vez de reforzar la capacidad de autodeterminación de las comunidades y la de proveerse sus alimentos por sí mismas y con dignidad. Más aún, y centrándonos en la desnutrición, a pesar de que la SUN declara luchar contra la malnutrición en todas sus formas apenas se ha prestado atención a factores de los que se sabe que acentúan el sobrepeso, la obesidad y otras enfermedades no transmisibles afines, como por ejemplo la dependencia de alimentos ultratransformados¹⁸.

Ayudas a la agricultura industrial: una distracción de la atención a las causas estructurales de la malnutrición

En las intervenciones en sistemas alimentarios se ha constatado un sesgo hacia soluciones tecnológicas, y en particular, simiente bioenriquecida y alimentos enriquecidos, que van acompañados de riesgos en materia de derechos humanos para los productores a pequeña escala, los pueblos indígenas y los consumidores. Ninguno de los tres países objeto del estudio tenía una estrategia operacional (ni se estaba diseñando ninguna) para cambiar de forma esencial los sistemas alimentarios que fomentase una producción agrícola diversificada, dietas saludables, sostenibles y diversificadas, y el respeto de los derechos de los pequeños productores de alimentos.

Al sumarse a la SUN, los países se comprometen a alinear sus prioridades y estrategias en materia de nutrición a las de la iniciativa, con lo que podrían estar prescindiendo de estrategias alternativas. Si bien afiliarse a la SUN no presenta «nuevas intervenciones», sí que contribuye a acentuar la preferencia de determinados planteamientos en detrimento de otros, de modo que se descartarían medidas que atacasen las causas estructurales últimas que provocan la malnutrición.

Hablando de forma más general, se puede decir que la lógica del consenso y la falta de mecanismos de resolución de litigios en el seno de la SUN y de otras MSP tiene el efecto de acallar las opiniones discrepantes y debilitan el debate continuado que es vital para dar forma a estrategias que gestionen los problemas de la seguridad alimentaria y la nutrición.

Conclusión

El caso de la SUN muestra cómo las intervenciones que promueven las MSP no se ocupan de las causas sociales, culturales, económicas y políticas de la malnutrición. En vez de ello, se centran en intervenciones técnicas a corto plazo que responden a la influencia del sector privado en procesos basados en una dinámica de consenso. Las iniciativas resultantes tienden a ocuparse solo de una pequeña parte del problema y benefician fundamentalmente a los actores privados. El hecho de que la SUN tenga que atender las necesidades de los representantes del sector privado hace que favorezca planteamientos de mercado que inevitablemente dan más importancia a los alimentos que se producen comercialmente y a las intervenciones técnicas. Mientras tanto, la SUN ni atiende ni reconoce la importancia de cuestiones como la disparidad de poder, la exclusión social, la explotación, la pobreza, la discriminación, los salarios bajos, el acaparamiento de tierras, los organismos modificados genéticamente (OMG), la explotación laboral infantil o las prácticas abusivas de publicidad de productos alimentarios, todas las cuales pueden causar diferentes formas de malnutrición y hambre.¹⁹

Las iniciativas como la SUN contribuyen a seguir consolidando la influencia del sector privado en las políticas públicas en materia de alimentación y nutrición. Al trasladar la responsabilidad de rendición de cuentas del Estado a las plataformas de partes interesadas múltiples, los Gobiernos se convierten en un facilitador más entre muchos, en vez de ser unos de los actores principales en la lucha contra la malnutrición. Esto hace que sea aún más difícil que los afectados puedan exigirle responsabilidades al Estado si no cumple con sus obligaciones en materia

¹⁸ Véase <https://www.who.int/ncds/prevention/en/>

¹⁹ Schieck Valente (2015).

de derechos humanos, así como desplaza aún más la acción hacia la caridad, en vez de mantener un planteamiento basado en el derecho al alimento y a la nutrición.

Bibliografía

Birn, Anne-Emmanuelle (2014): Philanthrocapitalism, past and present: The Rockefeller Foundation, the Gates Foundation, and the setting(s) of the international/global health agenda. En: *Hypothesis*, 12(1). www.hypothesisjournal.com/wp-content/uploads/2014/11/HJ229%E2%80%94FIN_Nov1_2014.pdf

Black, Robert E. et al. (2013): Maternal and child undernutrition and overweight in low-income and middle-income countries. En: *The Lancet*, volumen 382, número 9890, págs. 427–451. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)60937-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60937-X)

HLPE (2018): Asociaciones entre partes interesadas múltiples para financiar y mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición en el marco de la Agenda 2030. Un informe del Grupo de alto nivel de experto en seguridad alimentaria y el Comité sobre seguridad alimentaria mundial. Roma. <http://www.fao.org/3/CA0156ES/ca0156es.pdf>

Lo, Bernard/Field, Marilyn J., Institute of Medicine (US) Committee on Conflict of Interest in Medical Research, Education, and Practice, ed. (2009): Conflict of Interest in Medical Research, Education, and Practice. Washington DC: National Academies Press (EE.UU.). www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK22942/

Martens, Jens/Seitz, Karolín (2015): Philanthropic Power and Development. Who shapes the Agenda? Aquisgrán/Berlín/Bonn/Nueva York: Pan para el mundo/Global Policy Forum/MISEREOR. www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Philanthropic_Power_online.pdf

Mokoro Limited (2015): Independent Comprehensive Evaluation of the Scaling Up Nutrition Movement. Informe final. Informe principal y anexos. En colaboración con Valid International & FEC Consulting Oxford. [http://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2015/05/SUN_ICE_FullReport-All1-5-15\).pdf](http://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2015/05/SUN_ICE_FullReport-All1-5-15).pdf)

MQSUN+ (2018): Midterm Review of the Scaling up Nutrition Movement: Informe final. 22 de diciembre de 2018. Londres. https://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2019/03/SUN-MTR-Final-Report-2019_external-1.pdf

Richter, Judith (2015): Conflicts of interest and global health and nutrition governance – The illusion of robust principles. En: *BMJ RR*, 12 de febrero de 2015. www.bmj.com/content/349/bmj.g5457/rr

Schieck Valente, Flavio (2015): La captura corporativa de la gobernanza de la alimentación y la nutrición: Una amenaza para los derechos humanos y la soberanía de los pueblos. En: *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición: La nutrición de los pueblos no es un negocio* (2015), págs. 15–21.

https://www.righttofoodandnutrition.org/files/watch_2015_article_1_span_la_captura_corporativa_de_la_gobernanza_de_la_alimentacion_y_la_nutricion.pdf

SUN (2016): Estrategia y hoja de ruta del Movimiento SUN (2016-2020). Ginebra.

<https://scalingupnutrition.org/es/acerca-de/estrategia-y-hoja-de-ruta-del-movimiento-sun/>

UK Health Forum (2018): Public health and the food and drinks industry: The governance and ethics of interaction. Lessons from research, policy and practice. Londres: UKHF.

www.idrc.ca/sites/default/files/sp/Documents%20EN/ukhf-casebook-jan18.pdf

Laura Michéle coordina el trabajo de FIAN International en materia de nutrición,

Kavya Chowdhry Ases asistente del equipo para Asia de FIAN International,

Patti Rundall es responsable de políticas de Baby Milk Action/ IBFAN UK y portavoz de incidencia política global de IBFAN, y Stefano Prato es director gerente de Society for International Development (SID).

ODS 3

Filantropocapitalismo en la salud y nutrición mundiales: análisis e implicaciones

POR NICOLETTA DENTICO, HEALTH INNOVATION IN PRACTICE, Y KAROLIN SEITZ, GLOBAL POLICY FORUM¹

En nombre de un programa en favor de los pobres, los filántropos de riesgo han desempeñado un papel fundamental en la confección de un nuevo relato en torno a la salud y la alimentación mundiales. La visión productivista y de libre mercado que guía a los protagonistas del sector filantrópico ha ayudado a configurar una nueva cultura política en estos ámbitos que se inclina, cada vez más, hacia la mercantilización y la medicalización tanto de la salud como de la alimentación, y se separa del ámbito al que legítimamente pertenecen: el de los derechos humanos.

El capitalismo filantrópico se ha posicionado firmemente como una vía hacia el rediseño de la gobernanza en los ámbitos de salud y nutrición a todos los niveles (desde el nacional al internacional), siguiendo el pensamiento neoliberal y el interés de las élites de las grandes empresas.

Están tremendamente preparados para elaborar estrategias influyentes que repercuten profundamente a la hora de crear consentimiento, mientras que el papel del sector público se va deteriorando.

Especialmente en un momento en el que se ha solicitado directamente a grandes empresas privadas, incluidos los filántropos de riesgo, que apliquen la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), son necesarias, más que nunca, medidas para aclarar las reglas del juego y procurar igualdad de condiciones en el terreno geopolítico internacional.

El auge del sector filantrópico

A lo largo de las últimas dos décadas, el sector filantrópico ha crecido en número de fundaciones, cuantía de sus donaciones anuales y alcance de sus actividades. Aunque no se dispone de información detallada sobre el total anual del gasto en desarrollo internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estima en más de 23.900 millones de dólares americanos las aportaciones

para el desarrollo realizadas entre 2013 y 2015 por fundaciones privadas, o 7.800 millones de dólares al año.² El gasto se concentra en ámbitos específicos, sobre todo en salud, educación y nutrición.

En la actualidad hay más de 200.000 fundaciones en todo el mundo. Las fundaciones registradas en Estados Unidos superan las 86.000 y se estima que son 85.000 las que tienen sede en Europa Occidental y 35.000 en Europa Oriental.³ El sector filantrópico también está creciendo en el Sur Global, con, por

¹ Una versión previa de este artículo apareció en octubre de 2018 publicada por Misereor, Pan para el Mundo, Health Innovation in Practice (HIP), Global Policy Forum Europe y medico international.

² OCDE (2018).

³ Foundation Center (2014).

ejemplo, unas 10.000 fundaciones en México, casi 2.000 en China y al menos 1.000 en Brasil, debido en buena parte al número de personas acomodadas en esa parte del mundo, que crece rápidamente.⁴ No obstante, la mayor parte de sus actividades se centran en el plano nacional y solo una minoría se dedican al desarrollo mundial. El informe de la OCDE muestra que la procedencia de las donaciones filantrópicas destinadas al desarrollo está fuertemente concentrada: el 81 % del total de las aportaciones filantrópicas durante el período 2013–2015 procedía de solo 20 fundaciones. Entre ellas, la mayor con diferencia es la Fundación Bill y Melinda Gates.

Los debates sobre el valor del filantropismo privado desligan, a menudo, la aportación de dinero de la forma en que se obtiene; sin embargo, las donaciones filantrópicas y la acaparación capitalista no pueden considerarse de forma aislada, y se tiene que cuestionar la idea de que no existe correlación entre la extrema riqueza y la extrema pobreza. El auge actual del fenómeno del *filantrocapitalismo*,⁵ lejos de ser una señal de pujanza de la economía mundial, es síntoma de un sistema económico defectuoso que depende de la influencia excesiva que las grandes empresas tienen sobre la elaboración de políticas de los Gobiernos; de la degradación de los derechos de los trabajadores, y del implacable empeño empresarial por conseguir el máximo rendimiento para los accionistas mediante la reducción de costos.⁶ Desde un punto de vista político, las críticas al papel de la filantropía vienen de lejos y se basan en la idea de que las élites hacen uso de la cultura y la educación para conservar las diferencias de clase. En otras palabras, se puede emplear la filantropía como un potente instrumento

de mediación social, mediante la prevención o represión de cambios estructurales y radicales.⁷

Atención creciente al capitalismo filantrópico

Organizaciones de la sociedad civil, científicos y medios de comunicación han empezado, por fin, a dedicar más atención e investigación a la creciente influencia en el desarrollo mundial de fundaciones filantrópicas, en particular en lo que respecta a actores influyentes del capitalismo filantrópico, conocido también como «filantropía de riesgo».⁸ Gracias a sus donaciones, redes de contactos personales y campañas activas, grandes fundaciones mundiales desempeñan un papel tremendamente activo en la configuración de la agenda del desarrollo mundial y en el establecimiento de prioridades de financiación tanto de las instituciones internacionales como de los Gobiernos nacionales. Cabe cuestionar si la intervención privada en la esfera pública mediante este tipo de acumulaciones inmensas de poder y riqueza, conseguidas por medio de regímenes fiscales favorables, puede de hecho producir más riesgo que beneficio para la democracia y el pluralismo. La filantropía de riesgo se encuentra en la encrucijada de estas contradicciones.⁹

No se pueden generalizar fácilmente las críticas a las fundaciones filantrópicas, porque las fundaciones privadas, incluidas las de filantropía de riesgo, han cambiado de forma considerable con el tiempo y difieren en sus programas y percepciones del desarrollo mundial, en sus actividades y prioridades, en su capacidad de influir en la política. En medio de esta diversidad, no podemos obviar el papel decisivo que algunos filántropos desempeñan en el apoyo de iniciativas de empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil que, de otro modo, caerían en el olvido.

4 PNUD (2012).

5 El término «filantrocapitalismo» fue acuñado en 2006 en un artículo de *The Economist* y ha sido estudiado de forma exhaustiva por Matthew Bishop y Michael Green en su libro titulado *Philanthrocapitalism: how giving can save the world*. El término describe la forma en que nuevos actores en el sector de la beneficencia, incluidas personas acomodadas y sus fundaciones (familiares) o fundaciones empresariales, aplican de forma sistemática a actividades caritativas instrumentos empresariales y enfoques basados en mercado. Véase <https://www.economist.com/special-report/2006/02/23/the-birth-of-philanthrocapitalism> y Bishop/Green (2009).

6 Oxfam Internacional (2018).

7 Utting/Zammit (2006). A este respecto, véase también Morvaridi (2012).

8 Véase, por ejemplo, Martens/Seitz (2015), Birn/Richter (2018) y Curtis (2016).

9 Rushton/Williams (2011).

Ámbitos de gran preocupación

Poniendo el foco en la participación filantrópica en los ámbitos interconectados de la salud y la nutrición, dentro de las áreas que plantean mayor preocupación se pueden resumir las siguientes tendencias:

Es difícil calcular la influencia de actores filantrópicos que no rinden ningún tipo de cuentas en función de su capacidad para influir en la orientación estratégica y política de la salud y la agricultura a todos los niveles. Desde el cambio de siglo, una nueva generación de estos actores ha conseguido normalizar su papel como participantes en la ayuda con un modelo de desarrollo que se centra en conceptos de *eficiencia, medición y gestión basada en resultados* minuciosamente definidos.¹⁰ El poder financiero del filantropismo tiene capacidad de influir en la configuración de los elementos principales de la «agenda de desarrollo», entre los que se encuentran:

- la desatención en nombre de la modernización de prácticas de sentido común para la salud y la nutrición, y en ocasiones, la negativa a realizarlas;
- la insistencia en optar por un enfoque técnico como la mejor solución para las poblaciones pobres;
- la extensión del modelo de *medicalización* a la producción de alimentos (mediante bioenriquecimiento, uso de complementos alimenticios, etc.) tras su introducción y adopción generalizada en la salud mundial a través de los programas verticales de control de enfermedades;
- la reformulación de cuestiones como «acceso al conocimiento» en el campo de ciencias de la vida en términos que otorgan prioridad a las *donaciones* de grandes empresas o a concesiones condicionadas de tecnología patentada realizadas con fines humanitarios.

El discurso del capitalismo filantrópico no resulta fácil de encajar con aspectos sociales, comerciales y

medioambientales que son factores determinantes en la salud, y que si los Gobiernos trataran de forma congruente, constituirían un enfoque estratégico en políticas de prevención de enfermedades y promoción de la salud que abarcara todo el espectro de población y enfermedades. Los filántropos de riesgo acogen con tranquilidad el reconocimiento retórico de la necesidad de apoyar a las pequeñas explotaciones en los mercados nacionales de producción de alimentos, salvo que cuando lo llevan a la práctica en sus programas de ayuda, queda más retorcido que un contorsionista.

A través de la preferencia que otorgan a las consorcios público-privados, los capitalistas filantrópicos establecen la participación del sector privado como requisito previo para su cooperación con cada Gobierno e institución internacional. Las fundaciones filantrópicas no solo son las principales fuentes de financiación, sino que constituyen también el motor que impulsa las alianzas mundiales con partes interesadas múltiples. Estas iniciativas no solo han contribuido a redefinir la configuración de la gobernanza en salud y nutrición, y a debilitar a las Naciones Unidas y a sus agencias especializadas, en particular la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), sino que también han menoscabado la aplicación a nivel nacional de estrategias de desarrollo integradas.¹¹

Además, la posición política y normativa especial ejercida por órganos institucionales públicos queda relegada, ya que las alianzas otorgan los mismos derechos a todos los participantes. Las alianzas entre partes interesadas múltiples infravaloran de forma implícita el papel de Gobiernos, parlamentos y foros de toma de decisión intergubernamentales, y sobrevaloran la condición política de actores privados, incluidas grandes empresas transnacionales, fundaciones filantrópicas e incluso, a veces, personas acomodadas.

Sin embargo, este diseño neo liberal sigue siendo una fuente de financiación atractiva para Gobiernos

¹⁰ Martens/Seitz (2015).

¹¹ Marks (2013).

y agentes sin ánimo de lucro, razón por la que prácticamente no hay objeciones en su contra, a pesar de la disfunción de las características estructurales del vigente modelo económico no regulado. Con la justicia social en el ámbito económico como aparente respuesta a la apremiante necesidad de dignidad humana, la filantropía de riesgo fortalece el discurso en favor de un espacio no regulado para el sector privado, en vez de contar con normas vinculantes para las actividades de las grandes empresas que obliguen a las corporaciones a respetar los derechos humanos, así como la normativa laboral y medioambiental. Además, contribuye a un panorama de posdemocracia,¹² a través de dinámicas del tipo:

- ausencia de mecanismos de rendición de cuentas;
- hibridación de las instituciones por medio del modelo de consorcios público-privados (CPP);
- deterioro constante del sector público y de la responsabilidad de los Gobiernos en la prestación de bienes y servicios públicos;
- falta de transparencia;
- la apariencia de una *redistribución de la riqueza* desde la élite, que en vez de ello termina por aumentar el desequilibrio de poder en el terreno de la salud y la alimentación entre las personas necesitadas y la élite.

Las presunciones filosóficas del filantropismo, como la enigmática noción de «optimismo impaciente» de Bill Gates, se canalizan a través de una comunicación sencilla y empática que busca provocar la actuación individual y una sensación positiva de empoderamiento (de donantes, participantes en proyectos y beneficiarios) que supera el fracaso de estado y mercado. A menudo, los servicios de comunicación de varias fundaciones adoptan estrategias publicitarias que, de forma subliminal, proyectan como inspiración el modelo de éxito empresarial y de hombre o mujer «que se han hecho a sí mismos», transmitiendo así una imagen de los filántropos

(y de los miembros de sus familias) como de personas respetables e implicadas, que no se limitan a «preocuparse por los pobres», sino que quieren provocar una transformación positiva en las vidas de los seres humanos. Esta imagen se cimenta en los siguientes pilares:

- captación de figuras claves e influyentes del Sur Global;
- recopilación continua de información sobre dinámica social y oportunidades de negocio;
- la «agenda de la pobreza» que funciona como marca del tráfico de influencias internacional;
- programas educativos y de liderazgo elaborados para adecuarse a la cultura y estructuras establecidas por medio del modelo de consorcios público-privados;
- apoyo financiero a laboratorios de ideas y medios de difusión, incluidos cursos de formación para periodistas científicos y sin fines lucrativos en países en desarrollo.¹³

El desconcierto que produce el paradigma de partes interesadas múltiples y los experimentos organizativos que involucran a las diferentes partes interesadas son instrumentos esenciales para redefinir temas y revisar tensiones, para de esa forma eliminar posibles conflictos por consideraciones políticas (por ejemplo, «acceso a la tecnología» se reformula como «valorización de los donantes empresariales de tecnología patentada»). Las consecuencias que dejará ver este cambio progresivo son:

- la despolitización de conceptos importantes en torno al derecho a la salud y al derecho a la alimentación (como responsabilidad de los Gobiernos);
- soluciones técnicas poco sistemáticas propuestas como receta para eclipsar o reemplazar políticas de eficacia probada que operan en un enfoque sistémico (promoción de la salud y prevención de

¹² Para más información sobre posdemocracia, véase Crouch (2004).

¹³ Bunce (2016).

enfermedades junto con el fortalecimiento del sistema sanitario, factores sociales y medioambientales determinantes, regímenes fiscales, etc.);

- la creencia inquebrantable en la tecnología para desviar la atención de soluciones políticas más profundas y duraderas;
- la «medición de resultados» según un modelo meramente empresarial aplicado a políticas de salud y alimentación;
- la selección de prioridades en salud y enfoques sobre nutrición en función de sus efectos cuantificables y por potenciales intereses privados;
- el fomento ideológico de la privatización y el desvío de dinero público (a nivel nacional e internacional) para dicho fin.

Conclusión

Las siguientes son algunas recomendaciones para Estados miembro de la ONU e instituciones internacionales, incluidas las entidades de la ONU:

1. Realizar evaluaciones independientes de la cooperación con filántropos tanto a nivel nacional como internacional, teniendo en cuenta análisis de coste-beneficio, criterios de sostenibilidad, cláusulas referidas a conflictos de intereses, repercusiones a largo plazo en la cadena de responsabilidad política y en la estructura institucional.
2. Formular políticas presupuestarias adecuadas que tengan por objeto un aumento del nivel de ingresos y una distribución justa de la riqueza.
3. Elaborar reglamentos para la interacción con el sector privado, incluidas las fundaciones filantrópicas en la ONU (entre otras en la FAO y la OMS), que contengan normas estrictas sobre conflictos de intereses y leyes sobre las puertas giratorias.
4. Identificar medidas que consigan vincular progresivamente a los Estados miembro para que contribuyan económicamente a la elaboración de políticas relativas a la prestación de servicios

públicos en salud y alimentación, utilizando el recurso de políticas sostenibles que sean compatibles social y medioambientalmente con los derechos humanos.

Especialmente en un momento en el que se ha solicitado directamente a participantes de grandes empresas privadas, incluidos los filántropos de riesgo, esfuerzos para cumplir la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, son necesarias, más que nunca, medidas para aclarar las reglas del juego y procurar igualdad de condiciones en el terreno geopolítico internacional.

Bibliografía

- Birn, A. y Richter, J. (2018):** U.S. Philanthrocapitalism and the Global Health Agenda: The Rockefeller and Gates Foundations, Past and Present. En: Howard Waitzkin and the Working Group for Health Beyond Capitalism, eds. (2018): Health Care under the Knife: Moving Beyond Capitalism for Our Health. Nueva York: Monthly Review Press. <http://www.peah.it/2017/05/4019/>
- Bishop, M./Green, M. (2015):** Philanthrocapitalism Rising. En: Sociology, 52 (2015), págs. 541–548.
- Bishop, M./Green, M. (2009):** Filantropocapitalismo: cómo los ricos pueden salvar el mundo. Barcelona. Ediciones Urano.
- Bunce, M. (2016):** Foundations, philanthropy and international journalism. En: Townded, J./Muller, D./Lance Keeble, R., eds. (2016): Beyond Clickbait and Commerce: The Ethics Possibilities and Challenges of Not-For-Profit Media. The International Journal of Communication Ethics, 13:2/3, págs. 6–15.
- Crouch, C. (2004):** Post-Democracy. Cambridge: Polity.
- Curtis, M. (2016):** Gated Development. Is the Gates Foundation always a force for good?, 2ª edición, Londres: Global Justice Now. www.globaljustice.org.uk/sites/default/files/files/resources/gjn_gates_report_june_2016_web_final_version_2.pdf
- Edwards, M. (2011):** The Role and Limitations of Philanthropy, Commissioned Paper, Nueva York: The Bellagio Initiative. <http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/3717/Bellagio-Edwards.pdf?sequence=1>
- Foundation Center (2014):** Key Facts on US Foundations. Edición 2014. Nueva York. <http://foundationcenter.org/gainknowledge/research/keyfacts2014/>
- Marks, J. H. (2013):** What's the Big Deal? The Ethics of Public Private Partnerships Related to Food and Health. Research in Action Working Paper, Centro para la Ética Edmond J. Safra (Working Paper nº 11, 23 de mayo de 2013). Cambridge: Universidad de Harvard.
- Martens, J. and K. Seitz (2015):** Philanthropic Power and Development: Who shapes the agenda? Aquisgrán/Bonn/Berlín: Global Policy Forum/ MISEREOR/Pan para el mundo. www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Philanthropic_Power_online.pdf
- McGoey, L. (2015):** No Such Thing as a Free Gift: The Gates Foundation and the Price of Philanthropy. Londres: Verso.
- Morvaridi B. (2012):** Capitalist Philanthropy and Hegemonic Partnerships. En: Third World Quarterly 33(7), págs. 1191–1210.
- OCDE (2018):** Private Philanthropy for Development. The Development Dimension. París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264085190-en>
- Oxfam Internacional (2018):** Premiar el trabajo, no la riqueza. Informe de Oxfam. Oxford: Oxfam GB. https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-reward-work-not-wealth-220118-es.pdf
- Rushton S./Williams, O.D., eds. (2011):** Partnerships and Foundations in Global Health Governance. Londres: Palgrave Macmillan.
- PNUD (2012):** Evaluation of UNDP Partnership with Global Funds and Philanthropic Foundations. Nueva York. <http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=5943>
- Utting, P./Zammit, A. (2006):** Beyond Pragmatism: Appraising UN-Business Partnerships. UNRISD Research Papers, Programa: Mercados, empresas y regulación, Documento nº: 1, Ginebra: UNRISD. [http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/225508544695E8F3C12572300038ED22?OpenDocument&language=es](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/225508544695E8F3C12572300038ED22?OpenDocument&language=es)

Nicoletta Dentico es codirectora de Health Innovation in Practice (HIP).

Karolin Seitz es responsable de programas con Global Policy Forum Europe.

ODS 4

La batalla ideológica por el ODS 4

POR ANTONIA WULFF, INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN (IE)

De todos los ODS adoptados en septiembre de 2015, el objetivo de educación (ODS 4) se encontraba, posiblemente, entre los mejores preparados para la medición de su progreso. Tras más de 25 años compartiendo una agenda mundial, el sector de la educación contaba con una arquitectura consolidada para la cooperación y supervisión, y con el claro liderazgo de la UNESCO. Sin embargo, cuatro años después, la insuficiente financiación de la UNESCO llega al punto de ser incapacitante, lo que provoca un vacío por el que pugnan una variedad de actores. Si añadimos la dificultad de distinguir entre las distintas funciones y responsabilidades del sector público y el sector privado, el resultado es una batalla entre distintos enfoques en la realización del ODS 4.

La adopción de los ODS en 2015 supuso la tercera vez en tres décadas que los Gobiernos del mundo prometían Educación para Todos. La primera vez fue en la Conferencia Educación para Todos de 1990 en Jomtien, Tailandia. La segunda en el año 2000, en el Foro Mundial sobre la Educación en Dakar, Senegal, donde se reafirmó la promesa, que se tradujo en seis objetivos a cumplir antes de 2015.

En el 2000, el sector de la educación puso en marcha mecanismos para la supervisión y el seguimiento del Programa Educación para Todos con la coordinación de la UNESCO. Estos mecanismos constituyen ahora la arquitectura para la gobernanza del ODS 4 e incluyen: el Marco de Acción Educación 2030; un Comité de Dirección formado por partes interesadas múltiples; la celebración periódica de Reuniones Mundiales sobre la Educación, y el «Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo», una publicación anual y autónoma desde el punto de vista editorial.

El Marco de Acción es una hoja de ruta para la realización del ODS 4 firmado por 184 Estados miembro y la comunidad educativa mundial. En él se recogen valores y principios, modalidades para un gobierno efectivo y planteamientos de estrategias e

indicadores temáticos para cada meta. Gracias a que el Marco especifica lo que deben incluir las metas, consigue que muchos de ellos sean más ambiciosos.

El Comité de Dirección Educación 2030 está formado por: Estados miembro (tres por región); representantes de las agencias de la ONU (UNESCO, PNUD, UNFPA, ACNUR, UNICEF, ONU Mujeres, el Banco Mundial y la OIT); la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y la Alianza Mundial para la Educación. Se ha reservado espacio tanto para la sociedad civil como para la profesión docente, y es en este último grupo donde se encuadra la Internacional de la Educación.

En teoría, la arquitectura del ODS 4 representa un ejemplo de «buenas prácticas» respecto a la gobernanza de los ODS, ya que reúne a las principales partes interesadas, garantiza evaluaciones de progreso regulares y proporciona foros donde debatir nuevos retos y perfeccionar estrategias. En teoría, la UNESCO es quien lleva la batuta como líder indiscutible en educación.

En la práctica, numerosos actores compiten por ganar influencia, en particular a la hora de definir *qué es lo*

que funciona en educación, mientras que las llamadas economías basadas en el conocimiento bregan con el crecimiento económico y andan a la caza de remedios rápidos para la educación. La realización de los ODS debe llevarse a cabo en un escenario político donde el sistema de la ONU tiene dificultades para hacer valer su relevancia y sus valores. Atrás quedaron los días en los que la UNESCO era la autoridad manifiesta en educación, a la que se dirigían los países para solicitar asesoramiento sobre políticas. Este es un aspecto importante porque se sigue buscando un acuerdo sobre lo que suponen en la práctica las prioridades generales del ODS 4, como en el caso de la *calidad* de la educación o del aprendizaje *pertinente*. Los Gobiernos comparten un nivel de ambición y un conjunto de prioridades con los que se han comprometido, pero traducirlos en políticas nacionales específicas depende, en última instancia, de cada Gobierno.

Empleando la terminología de esta edición del informe Spotlight, esto significa que la *máquina* (las estructuras y las instituciones) puede tener un poder de gran alcance comparado con el algoritmo (los principios, las normas y las políticas) del desarrollo sostenible. O, dicho de forma más sencilla, la realización de la Agenda 2030 depende de la política y de las preferencias de las estructuras e instituciones implicadas.¹

Aunque siempre ha habido actores que han competido por dominar el terreno de la educación, este capítulo analiza, concretamente, hasta qué punto promueven el ODS 4 en toda su extensión cuatro piezas del tablero de la educación: el Banco Mundial, la OCDE, la Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial (Comisión de Educación) y la Fundación Varkey, con sede en Londres.

El poder de los números

La responsabilidad de encabezar la consecución del ODS 4 no iba asociada a fondos nuevos. Más bien al contrario: han sido unos años difíciles para

la UNESCO. Tras la admisión de Palestina como miembro de pleno derecho en 2011, los EE. UU. retiraron su financiación, dejando un agujero del 22 % en el ya ajustado presupuesto de la agencia. Como muchas otras agencias de la ONU, la UNESCO está lidiando con un porcentaje creciente de fondos vinculados a fines específicos, que recorta su autonomía y su margen de maniobra. En el caso de la educación, el presupuesto del programa para el bienio 2018-2019 asciende a 83 millones de dólares americanos en cuotas y 301 millones en contribuciones voluntarias para fines específicos.² Muchos dirían que la situación financiera ha repercutido directa y negativamente en la envergadura y la calidad de la labor de la UNESCO.³

Dado su papel de agencia coordinadora, la UNESCO representa un compromiso con todo el alcance del ODS 4 y con los valores que sustentan su programa. Sin embargo, la situación financiera coloca a la UNESCO en una posición vulnerable a la influencia y la presión de los donantes. Por ejemplo, los fondos vinculados a la elaboración de indicadores del aprendizaje que sean comparables a escala mundial se ha traducido en un avance mucho mayor de estos indicadores en comparación con otros indicadores del ODS 4.⁴

Esto no es una coincidencia. En un contexto de financiación basada en resultados, donde se percibe el desarrollo como una cuestión de eficiencia y no de procesos complejos y profundamente ideológicos, se toman los resultados del aprendizaje como indicadores para medir el progreso en educación. Si bien el Marco de Acción Educación 2030 se compromete con una noción amplia de calidad de la educación, donde se incluyen «resultados pertinentes del aprendizaje en los campos cognitivo y no cognitivo», así como «aptitudes, valores, actitudes y conocimientos que permiten a los ciudadanos llevar vidas sanas y plenas, tomar decisiones fundamentadas y hacer frente a los desafíos de orden local y mundial»,⁵ es cierto que algunas magnitudes son más fáciles de medir que otras.

2 Véase <https://opendata.unesco.org/financial-flows/requirements>.

3 Hüfner (2017), pág. 98.

4 Véase <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/report-of-director-on-activities-of-the-institute-2017.pdf>.

5 UNESCO (2015), párr. 22.

1 Para consultar estudios de similar preponderancia institucional en la medición de otros ODS véase Fukuda-Parr/McNeill, eds. (2019).

El Banco Mundial, como principal fuente de financiación en países de rentas bajas, tiene una larga tradición en socavar la educación pública, y su sección para el sector privado sigue invirtiendo en proveedores que cobran por la educación y buscan la rentabilidad. El Planteamiento sistémico para mejorar los resultados educativos, programa SABER (por sus siglas en inglés), está desalentando directamente a los Gobiernos para que no regulen la educación, no establezcan normas para las escuelas privadas ni pongan límite a las tasas o a los actores privados.

Recientemente, el Banco ha intentado más bien desempeñar un papel de liderazgo en el terreno político. El de 2018 fue el primer Informe sobre el desarrollo mundial⁶ dedicado a la educación y ese mismo año el Banco lanzó el Índice de capital humano,⁷ basado, en parte, en resultados del aprendizaje y que, supuestamente, alentaba a los Estados miembro a invertir más en educación. Ambas iniciativas promueven una visión instrumentalizada de la educación, en la que se mide su importancia únicamente por su aportación al crecimiento económico, aun cuando el Banco ha aderezado su retórica con referencias ocasionales al ODS 4.

Aunque con diferencias tanto de ámbito como de mandato, la OCDE promueve la elaboración de políticas empíricamente contrastadas y defiende sus datos de evaluación como indicador principal de la calidad en la educación. Su proyecto Future of Education and Skills 2030 contempla un conjunto más amplio de conocimientos y competencias necesarios, pero su iniciativa más visible sigue siendo su prolongado Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés). En la evaluación de 2018 participaron unos 80 países y ahora pueden participar países de rentas medias y bajas a través de PISA para el Desarrollo (PISA-D). Aunque PISA-D llevaba tiempo funcionando antes de la adopción de los ODS, es sabido que la OCDE lo ha presentado como una herramienta para el seguimiento del progreso en la consecución del ODS 4.⁸

Tanto el Banco Mundial como la OCDE han jurado lealtad al ODS 4 y son miembros del Comité de Dirección Educación 2030. Visto desde el ODS 4, sin embargo, la importancia excesiva que otorgan a una pequeña parte de la agenda del ODS 4 (los resultados del aprendizaje) pone en riesgo la extensión completa de su alcance. No se trata solo de definir la educación como una vía hacia el crecimiento económico, lo que tanto el Banco Internacional como la OCDE han hecho es establecer un vínculo entre, por un lado, evaluaciones y resultados del aprendizaje comparables a nivel mundial y, por otro, naciones competitivas a nivel mundial. Esta dependencia excesiva de los indicadores de aprendizaje como medida de la calidad de los sistemas de educación obvia la importancia de la pertinencia del contexto en la educación, de la complejidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como del conocimiento especializado y la independencia profesional de los docentes. Además, puede empujar a los sistemas hacia una convergencia mundial y reducir el alcance de la educación impartida, dejando al margen temas que son de evaluación complicada, como la educación para el desarrollo sostenible y la acción por el clima.

Los recién llegados

Junto a instituciones multilaterales han surgido una serie de actores privados que enarbolan la bandera de la realización del ODS 4. La Comisión de Educación se creó en 2016 por el Enviado Especial de las Naciones Unidas para la Educación Mundial y ex primer ministro del Reino Unido Gordon Brown. Este grupo de personas destacadas, financiado por el Gobierno noruego y por la Fundación Rockefeller, entre otros, se encomendaron la tarea de replantear la financiación de la educación. El director general de la UNESCO estuvo entre quienes realizaron la convocatoria, pero no existía una relación formal con la UNESCO y la Comisión de Educación se creó con su secretaría propia.

Entre las iniciativas de la Comisión se encuentran el Servicio Financiero Internacional para la Educación (IFFEd, por sus siglas en inglés) y el Fondo para los Resultados Educativos (EOF, por sus siglas en inglés). El IFFEd tiene por objeto la movilización de fondos adicionales para la educación mediante la creación

6 Véase <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>.

7 Véase <https://www.bancomundial.org/es/publication/human-capital>.

8 Auld/Rapleye/Morris (2018).

de un mecanismo de inversión para bancos multilaterales para el desarrollo, con la esperanza de atraer la inversión de bancos de desarrollo regional y orientado a países de rentas medias y bajas. Aún no ha entrado en funcionamiento. Por otro lado, el EOF fomenta tanto la privatización como la financiación basada en resultados aplicadas a la educación a través de bonos de impacto (exclusivamente para actores privados) para la consecución de resultados del aprendizaje en África y Oriente Medio. El Fondo defiende que estas iniciativas respaldan el ODS 4, pero no existe relación formal con su gestión ni reconocimiento de incompatibilidad.

Otro notorio actor privado es la Fundación Varkey, junto con su Foro Mundial de Educación y Competencias (GESF, por sus siglas en inglés),⁹ una reunión anual de alto nivel que reúne actores de la educación y se promociona como una celebración de la profesión docente. La Fundación Varkey, que inicialmente era la Fundación Varkey GEMS, es la sección filantrópica de GEMS Education, el sistema lucrativo de centros de educación privada más grande del mundo, con sede en Dubai (el Grupo Varkey incluye empresas inmobiliarias y de asistencia médica). En 2012, el presidente de GEMS Education, Sunny Varkey, fue designado Embajador de Buena Voluntad de la UNESCO para Asociaciones Educativas, gracias a su contribución en la formación de alianzas público-privadas innovadoras con el fin de asegurar que niños desfavorecidos de todo el mundo tengan acceso a una educación de calidad.¹⁰ Defiende el derecho universal a una educación de calidad, pero una calidad cuyo nivel se determina mediante la capacidad adquisitiva.¹¹

A pesar de ser relativamente nueva en el panorama, el poder de convocatoria de la Fundación parece, de facto, mucho mayor que el de la UNESCO, que tuvo dificultades para conseguir que los ministros de educación acudieran a su reunión mundial de alto nivel sobre la Educación de 2018, cuyo objetivo era justamente medir el progreso del ODS 4. Clave en este aspecto son las relaciones y las finanzas de la Fundación Varkey, pero el GESF supone también un evento donde los actores privados tienen ocasión de codearse con ministros y partes interesadas del sector educativo, al contrario de lo que ocurre en las estructuras formales del ODS 4.

Se busca: liderazgo de los Gobiernos

En resumen, hay una serie de actores que están ampliando su radio de acción y compitiendo por influir en la escena educativa. Es importante reseñar que no se trata solo de una cuestión territorial o de orgullo, se trata de un asunto de ideología y de poder, ya que las ambiciosas pero amplias prioridades dentro de las metas del ODS 4 no están ligadas a políticas, modalidades de aplicación o mecanismos de financiación específicos. La ONU proclama que la realización de los ODS depende de la contribución de todos, lo que otorga la misma importancia y legitimidad a todos los actores y a todas las medidas. La consecuencia es, como hemos comentado, el riesgo de marginalización de un enfoque basado en derechos y de la defensa de la calidad de la educación pública.

Deberían ser los Estado miembro quienes dirigiesen tanto la realización como la gobernanza del ODS 4; sin embargo, muchos de ellos están presionando para que el sector privado tenga una mayor participación, clamando por consorcios público-privados e inversiones privadas. A pesar de que la garantía y la prestación de los servicios educativos es responsabilidad de los Estados, la Alianza Mundial para la Educación está en pleno debate por decidir si también deberían financiar a los prestadores privados. Japón preside el Comité de Dirección Educación 2030 y a la vez defiende, desde la presidencia del G-20, el proyecto Capital Humano del Banco Mundial como enfoque para la educación, lo que menoscaba de forma directa la amplia agenda del ODS 4. Mientras los Gobiernos huyan de su responsabilidad, correrá peligro tanto la extensión del ODS 4 como su naturaleza basada en los derechos.

9 Véase <https://www.educationandskillsforum.org/>.

10 Véase <http://www.unesco.org/new/en/goodwill-ambassadors/sunny-varkey/>.

11 Ridge/Kippels/Shami (2016).

Bibliografía

Auld, Euan/Rapple, Jeremy/Morris, Paul (2018): PISA for Development: How the OECD and World Bank shaped education governance post-2015. Comparative Education.

<https://doi.org/10.1080/03050068.2018.1538635>

Fukuda-Parr, Sakiko/McNeill, Desmond, eds. (2019): Knowledge and Politics in Setting and Measuring the SDGs, Special Issue of Global Policy 2019.

www.sum.uio.no/english/research/publications/2019/sakiko-fukuda-parr-desmond-mcneill-knowledge-and-p.html

Hüfner, Klaus (2017): The Financial Crisis of UNESCO after 2011: Political Reactions and Organizational Consequences. Global Policy 8:Suppl.5.

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1758-5899.12459>

Ridge, Natasha/Kippels, Susan/Shami, Soha (2016): Economy, Business, and First Class: The Implications of For-Profit Education Provision in the UAE. En World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry, eds. Antoni Verger, Christopher Lubienski y Gita Steiner-Khamsi. Nueva York: Routledge.

UNESCO (2019): Portal de Transparencia de la UNESCO. París.

<https://opendata.unesco.org/>

UNESCO (2015): Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanentes para todos. París.

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa

Antonia Wulff es coordinadora de la Internacional de la Educación (IE), la federación mundial de sindicatos de docentes.

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».¹ 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 2019.² 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.³

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 *Ibid.*, 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 masculino⁴ 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

⁴ 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».⁵ La aplicación de esta estrategia también debería, en teoría, «fomentar la diversidad geográfica, en particular de los grupos insuficientemente representados».⁶ 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.⁷

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 G20⁸ 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 mujeres⁹ 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).¹⁰ 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.¹¹ 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 privadas¹², y es cada vez mayor el interés de la comunidad financiera hacia lo que se ha dado en llamar «inversión con enfoque de género».¹³ 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.¹⁴ 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.¹⁵

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.

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,¹⁶ y protección social para mujeres, madres y niños¹⁷ 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.¹⁸ 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.¹⁹

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
- 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
- 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/
- 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
- ONU Mujeres (2018):** Turning promises into action, gender equality in the 2030 agenda for sustainable development. Nueva York.
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

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.

ODS 6

Transformación de las dinámicas institucionales de poder y gobernanza para conseguir un acceso universal al agua, el saneamiento y la higiene (WASH)

POR KATHRYN TOBIN, WATERAID

El ODS 6, garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos, representa una de las partes de la Agenda 2030 más fáciles de conseguir - y una de las más fundamentales. Las dinámicas de poder y desigualdad condicionan el acceso al agua, el saneamiento y la higiene (en inglés «water, sanitation and hygiene», WASH), así como el acceso a otros servicios básicos, lo mismo en función de parámetros cuantificables (renta, cercanía y tipo de fuente para el suministro de agua potable y sanitaria para una familia) como en términos del desequilibrio en la participación e influencia en la toma de decisiones, es decir, que cuenten o no lo mismo la voz y los derechos de unos o de otros. Para cambiar la relación de fuerzas entre usuarios y proveedores es fundamental incrementar la influencia política de las comunidades que se enfrentan a discriminación en el acceso a la infraestructura y el servicio. Las condiciones a nivel nacional para que el acceso a los servicios WASH sea universal han de venir acompañadas de compromisos a nivel internacional: un aumento significativo de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), la reestructuración de la deuda, la reducción de los flujos ilícitos de capital y la estimulación de nuevas fuentes de ayuda pública internacional canalizada a través de instituciones democráticas.

Servicios WASH «universales y equitativos»: cómo alcanzar este ambicioso objetivo

El ODS 6 apela a que se ofrezca un servicio universal y equitativo con un planteamiento ambicioso y basado en derechos, que requiere tanto un enfoque integral para la ejecución de los ODS como una intervención en las dinámicas políticas que determinan quién tiene acceso y quién no. El ODS 6 abarca cuestiones sociales, medioambientales y económicas, y aborda los factores que condicionan la asequibilidad, los aspectos de género que condicionan el acceso y la repercusión del cambio climático en ecosistemas relacionados con el agua, en la contaminación y en la escasez de agua. Este enfoque amplio, que está a años luz de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) tanto en ámbito de aplicación como en el nivel de ambición, ha de ir acompañado de una puesta en práctica integral a través de políticas, presupuesto y programas, lo mismo a nivel nacional que a nivel internacional.

Los servicios WASH son fundamentales para impulsar mejoras en la sanidad, la educación, la igualdad de género, la participación económica, el trabajo digno y la libertad y la seguridad en el espacio público. Al mismo tiempo, el agua y el saneamiento están estrechamente relacionadas con las dinámicas de la pobreza y la desigualdad, así como con los factores que causan el cambio climático, los conflictos y la migración, y con sus efectos. Existe una relación entre la desigualdad en los niveles de salud y las desigualdades en el acceso a los servicios WASH, por lo que la adopción de una perspectiva integral en la consecución del ODS 6 es vital para la aplicación general de la Agenda 2030, que es de por sí de naturaleza integral y refleja la determinación de los Gobiernos que la elaboraron por ocuparse simultáneamente de los factores económicos, sociales y medioambientales que impulsan el progreso y la igualdad.

Como ejemplo, los servicios WASH son un elemento clave en un planteamiento integral de la salud y los derechos sexuales y reproductivos. Las mujeres que más probabilidad tienen de morir en el momento del parto, que no tienen acceso de servicios de salud sexual (que dependen de los servicios WASH), o que no tienen la posibilidad de tomar decisiones sobre vida sexual y reproductiva son también aquellas que, con frecuencia, están en desventaja a la hora de hacer oír su voz en el ámbito político o conseguir representación en el proceso de toma de decisiones, así como las que están en los quintiles más bajos de renta. La falta de servicios WASH asequibles, seguros y accesibles es un factor importante en la mortalidad de las madres y de los recién nacidos, así como en abortos inseguros y carencias en atención a la salud menstrual.¹ Los servicios WASH son esenciales a la hora de garantizar todo el espectro de derechos y necesidades en materia de salud de mujeres, niñas y personas transgénero y de género no conforme.

El agua y el saneamiento forman parte de un paquete de servicios básicos esenciales que deberían estar al alcance de todos si se quiere aplicar la Agenda 2030 y cumplir con los derechos humanos. Se necesitan por lo tanto esfuerzos interministeriales e intersectoriales para ejecutar el ODS 6 y la Agenda 2030 en su conjunto, y en particular en lo tocante a la sanidad y la educación, ámbitos en los que los servicios WASH son requisito esencial para el aprendizaje y la atención sanitaria efectivos. Este enfoque integral ha de reflejarse en las instituciones que se creen para aplicar los ODS y avanzar en el desarrollo de las prioridades nacionales, algo que exige cambiar las causas que son raíz de las desigualdades por razones geográficas, de renta, de género, de origen étnico, de casta, por discapacidades, etc. Hay que hacer oír las demandas de las comunidades cuando piden un acceso justo a servicios asequibles y de calidad, algo que es fundamental para transformar las características de la gobernanza que perfilan dicho acceso, especialmente para aquellos que viven en situaciones de gran pobreza y de marginación.

La combinación de desigualdades, las deficiencias democráticas de la gobernanza y las fragilidad de las instituciones son factores que menoscaban una realización equitativa e inclusiva del ODS 6. Estos factores tienen tanta o más repercusión que los fondos de los que disponga cada país para que toda su población tenga acceso a los servicios WASH.² La transformación de aquellos factores políticos e institucionales que determinan el acceso al servicio debería ser una prioridad tanto para los Estados, en cuanto que garantes, como para todos aquellos actores que se hayan comprometido en la realización del ODS 6, así como la de los ODS en su conjunto.

Hay suficiente riqueza en el mundo como para pagar toda la Agenda 2030 y satisfacer los derechos de todas las personas a la sanidad, la educación, al agua y al saneamiento, así como para todo el resto de requisitos para justicia en lo social, en lo económico y en lo medioambiental.³ En el caso de los servicios WASH, la tecnología y los conocimientos necesarios para llegar a un servicio universal no son ni caros ni particularmente complejos, así que debería haber sido posible alcanzar el ODM sobre agua y saneamiento así como estar al día en los pasos que lleven al ODS 6 sin mayor problema. ¿Por qué hay todavía 844 millones de personas sin acceso a agua potable segura y 2.300 millones sin un sistema de saneamiento adecuado?

Instituciones frágiles, desequilibrio en la representación: restricciones al acceso a los servicios WASH

Aún en el caso de que exista la infraestructura y la oferta de servicios WASH, puede haber obstáculos para el acceso a ellos debido a dinámicas externas e internas del sector en lo referente a instituciones, coordinación, planificación, monitorización, financiación, prestación, rendición de cuentas, gestión de los recursos hídricos, la demanda de usuario y

1 WaterAid et al. (2019, por publicar).

2 Si quiere consultar más detalles sobre el «enfoque sistémico» para garantizar el acceso a los servicios WASH, véase IRC (2019).

3 Oxfam (2019) muestra cifras recientes sobre la acaparamiento de la riqueza en el mundo, Center for Global Development (2018) ha llevado a cabo profundas reflexiones sobre cuánto costaría conseguir los ODS.

sus hábitos de consumo.⁴ Con vistas a conseguir el ODS 6, es fundamental que los Gobiernos nacionales, las autoridades municipales y las empresas públicas y proveedores de los servicios trabajen entre todos para «reforzar el sector», especialmente si la razón última de que el acceso sea insuficiente es que los proveedores no tengan la capacidad necesaria. Trabajamos en consorcios para conseguir, a través de procesos participativos y apoyo a las instituciones responsables de la prestación de los servicios WASH, que el sector WASH tenga la capacidad para dar respuesta a la creciente demanda y ofrecer servicios a largo plazo.

En el caso de que el obstáculo para acceder a los servicios no sea la falta de capacidad sino la falta de voluntad, es importante asistir a las comunidades en sus esfuerzos por hacer valer sus derechos, movilizándose para reclamar la prestación de los servicios y exigir responsabilidades a los garantes de los derechos, para de esta forma intentar cambiar el *statu quo* de exclusión, así como las normas y actitudes que lo sustentan. Que las comunidades en lugares remotos no tengan acceso completo a los servicios WASH se debe a su distancia no solo de la infraestructura existente, sino también a los centros de poder y decisión. Para cambiar la relación de fuerzas entre los proveedores de servicio y los usuarios es fundamental que el ignorar los derechos de las comunidades de lugares remotos tenga un coste político. Para ello, es necesario conseguir que tengan más peso en la política. Estos serían pasos concretos hacia la universalización del acceso.

Hay que combatir las causas últimas de las carencias de capacidad y la falta de voluntad también ante sus manifestaciones específicas a nivel local. No basta con constatar que en un determinado país hay, por ejemplo, disparidades en la cobertura de saneamiento porque su sector WASH es frágil y carece de los fondos necesarios para mejorar la infraestructura y llevar el servicio a la parte de la población a la que más difícil es de llegar. El análisis también ha de revelar en qué medida se ha dejado de prestar atención a la protección social y los servicios de calidad

⁴ WaterAid (2018).

por culpa de los ajustes estructurales, una deuda insostenible y unos regímenes de comercio exterior que convierten a los países en vías de desarrollo en cautivos de la exportación de materias primas, al tiempo que sus mercados se saturan de alimentos baratos venidos del exterior que acaban con los incentivos para la producción nacional, así como por la presión global a favor de la privatización y los CPP.⁵

¿Por qué es necesario un planteamiento que refuerce el sector y lo habilite, y por qué las carencias en la prestación de los servicios están siendo compensadas por ONG internacionales? Estas cuestiones están ligadas a la desigualdad global y las trayectorias históricas de colonización e imperialismo, que todavía rigen hoy por hoy a través de nuevas estructuras neocoloniales y sistemas de toma de decisiones injustos.

Desmontar los factores estructurales globales que determinan la discriminación en el acceso a los servicios WASH

No será posible alcanzar el ODS 6 sin un entorno democrático propicio a nivel nacional. Asimismo, los requisitos necesarios a nivel nacional (transparencia, participación de personas sujetas a discriminación en la elección de prioridades presupuestarias a nivel local y nacional, gasto apropiado que llegue adonde se supone que tiene que llegar) han de ir acompañados por compromisos a nivel internacional. Para transformar los paradigmas de acceso y representación a nivel nacional se necesita su réplica en términos de recursos y toma de decisiones a nivel internacional.

Como es el caso para intervenciones a nivel nacional, hay que transformar los paradigmas estructurales que son la causa primaria de las desigualdades y reemplazarlos por un sistema multilateral dinámico

⁵ Si se desea consultar una reflexión sobre la transformación económica estructural para abandonar la producción de materia prima, requisito para activar el desarrollo, véase Hormeku-Ajei (2018). El informe del relator especial de la ONU sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos, Philip Alston, describe una serie de amplios estudios sobre los efectos que la creciente privatización de bienes públicos tiene en la agudización de la pobreza y la vulneración de los derechos humanos (2018). Bretton Woods Project (2018) publicó un sumario muy útil.

y justo que, a través de instituciones democráticas, elabore e imponga normas sobre el gobierno del comercio, la deuda, los flujos de capital, los impuestos y la ayuda pública internacional.

En este contexto, es necesario subrayar el papel de la AOD, una obligación enraizada en la responsabilidad histórica y en la continuidad de las estructuras económicas neocoloniales. La riqueza de las grandes empresas que enriquecen a su vez a las economías de los países donantes proviene de las materias primas y de la mano de obra barata de los países en vías de desarrollo, de modo que hay que plantear un incremento exponencial de la AOD acorde con la realidad económica como parte de cualquier debate sobre vías de financiar los ODS, así como sobre el derecho al desarrollo. La AOD es la pieza ausente en el triángulo de la financiación para el desarrollo, que tiende a enfatizar la financiación privada o la mixta (por más que no haya evidencia de que contribuyan al avance hacia los ODS o a las prioridades nacionales de desarrollo) y a la movilización de los recursos internos al tiempo que ignora el hecho de que, en realidad, sin aportaciones significativas de ayuda pública en forma de subvenciones la mayor parte de los países de renta baja o en situación complicada nunca podrá financiar la realización completa de los ODS ni a través de los impuestos a la ciudadanía ni con incentivos a la inversión del sector privado.⁶

Es esencial concienciar a favor de la financiación a través de subsidios porque los niveles de **deuda** exterior están alcanzando de nuevo niveles insostenibles en muchos de los países en vías de desarrollo. El 40% de los países en vías de desarrollo con rentas bajas (LIDC por sus siglas en inglés) se encuentran en estado de endeudamiento crítico o muy próximos a él.⁷ El pago de una deuda muy elevada impide que los países puedan gastar sus recursos en el tipo de servicios públicos que reducen la desigualdad, mejoran la vida de las personas y hacen realidad el desarrollo sostenible. El mayor impacto de ello lo sufren las mujeres y las niñas, que se ven obligadas a asumir la carga del trabajo doméstico y el cuidado de personas

a su cargo.⁸ Los servicios WASH ofrecen un ejemplo claro de la necesidad de vincular el debate sobre la prestación de los servicios con cuestiones estructurales más amplias relativas al gasto público, como las responsabilidades de mujeres y niñas en la adquisición de agua, el hervirla o garantizar su inocuidad por cualquier otro medio para potabilizarla y poder usarla para cocinar, y en el cuidado de los miembros de la familia que enferman por las deficiencias de saneamiento, así como al respecto de sus propias necesidades de servicios WASH específicas para su género ligadas a la menstruación, el embarazo, el parto y la menopausia.⁹ La exoneración de la deuda, por tanto, debería formar parte de un nuevo compromiso que aumente la ayuda pública internacional para los ODS y que garantice que a las arcas de los países LIDC llegue dinero sin condicionalidad.

Además, hay que reconsiderar la **tributación** a nivel global, de modo que complemente el esfuerzo en la movilización de los recursos internos a nivel nacional. Los impuestos sobre las transacciones financieras y los impuestos a las emisiones de gases de efecto invernadero podrían ser elementos importantes de este planteamiento tributario, pues contribuirían a la estabilidad financiera y a la transición a una economía sin emisiones. Dicho planteamiento ha de incluir también la imposición de nuevos impuestos a la tecnología y a los particulares con un elevado patrimonio a través de un organismo tributario dirigido por la ONU. Se necesitan nuevas normas a nivel global que reformen y reestructuren los paradigmas tributarios para las industrias extractivas y otras inversiones de las grandes corporaciones en los países en vías de desarrollo para evitar el efecto de subasta a la baja y garantizar que esos países tengan margen de competencia política y fondos públicos con los que hacer frente a sus objetivos de desarrollo.

Finalmente, dos elementos esenciales para que los países puedan financiar la realización de los ODS son la **lucha contra la evasión y la elusión fiscales** y la eliminación de los flujos ilícitos de capital (IFF por sus siglas en inglés). Para ello, un requisito previo

6 ODI (2018).

7 AIF (2018).

8 AIF (2016).

9 Gender and Development Network (2016).

es actuar contra los paraísos fiscales, de los que se estima albergan una riqueza equivalente al 10% del PIB mundial, así como tomar medidas contra la manipulación de los precios de las transferencias por parte de las grandes corporaciones internacionales y mejorar la gobernanza y la transparencia para luchar contra la corrupción. Los factores que *impiden* que un país puedan asignar recursos suficientes para el desarrollo sostenible son tan importantes como los que le facilitan poder hacerlo.¹⁰ El proceso de la OCDE sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS por sus siglas en inglés) es un primer paso, pero es esencial que haya un proceso realmente multilateral y democrático guiado por gobiernos del Sur Global para dar impulso a la campaña «Stop the Bleeding» generada en el entorno del Panel Mbeki sobre IFF,¹¹ por ejemplo, y avanzar hacia acciones internacionales efectivas contra los IFF y los paraísos fiscales.

Estos componentes de la gobernanza financiera global deberían llevar a transformaciones económicas a nivel nacional a medio plazo. En su conjunto, estas medidas deberían conformar un nuevo pacto de financiación que vuelva a dar más relevancia a lo público frente a lo privado y prioridad a los servicios básicos y a los derechos humanos. Solo un cambio de dimensiones telúricas permitirá que los países puedan afrontar la crisis combinada del cambio climático, la inestabilidad de los precios de los productos básicos y la creciente desigualdad, así como tener la posibilidad de conseguir la visión que se deduce de los ODS.

Hacia una transformación estructural de la Agenda 2030 para una transformación estructural general

La Agenda 2030, a pesar de haber sido rebajada de alguna manera a un «mínimo común denominador» de la versión que supondría el marco transformador potente e interconectado que tenían en mente quienes la elaboraron originalmente, es profundamente política por las decisiones sistémicas y de

alto nivel que requiere de los actores nacionales y multilaterales. Si de verdad se quiere intentar conseguirla es necesario que, a nivel local y global, se aborden cuestiones estructurales relativas al funcionamiento de la economía y de las instituciones a través de las cuales se mejoran la prestación, la infraestructura, la reglamentación y la legislación para poner en práctica lo que se prescribe.

Si no se abordan estas cuestiones, la comunidad internacional malgastará otros 10 o 15 años haciendo chapuzas sin conseguir más que aquellos ODS más fáciles de alcanzar. Seguirán las mismas tendencias actuales en cuestiones como la eliminación de las desigualdades en saneamiento (y de las enfermedades y la pobreza que causa su carencia), la protección social y la violencia contra las mujeres (todos estos elementos de la Agenda 2030 que dependen de las relaciones de fuerza), o incluso retrocederán frente a crisis globales que ganen en urgencia o ante la proliferación de la tendencia a la toma de decisiones unilateral y xenófoba.

Quedan pocos años para garantizar que los ODS todavía tengan sentido, lo cual requiere implicarse en la gobernanza institucional para garantizar los derechos humanos y eliminar las desigualdades de fondo que condicionan el acceso, la participación y la representación a nivel tanto nacional como global.

¹⁰ Garrett/Tobin (2018).

¹¹ See <http://www.trustafrica.org/en/resource/news/item/3194-stop-the-bleeding-campaign>.

Bibliografía

Bretton Woods Project (2018): Apoyo del FMI y el Banco Mundial a privatización condenada por experto de la ONU. En: Bretton Woods Observer, invierno 2018. Londres: BWP.

<https://www.brettonwoodsproject.org/es/2019/01/apoyo-del-fmi-y-el-banco-mundial-a-privatizacion-condenada-por-experto-de-la-onu/>

Casey, Vincent/Crichton-Smith, Hannah (2018): Taps and toilets aren't enough: designing WASH programmes that strengthen the system. Londres: WaterAid.

<https://washmatters.wateraid.org/blog/taps-and-toilets-arent-enough-designing-wash-programmes-that-strengthen-the-system>

Donald, Kate/Moussié, Rachel (2016): Redistribución del trabajo decidido no remunerado: por qué los impuestos importan para los derechos de las mujeres. Brighton: Instituto de Estudios del Desarrollo. http://www.cesr.org/sites/default/files/UnpaidCare_ESP.pdf

Gender and Development Network (2016): Achieving gender equality through WASH. Londres: GADN. <http://gadnetwork.org/s/Achieving-gender-equality-through-WASH-April-2016-jvbd.pdf>

Hormeku-Ajei, Tetteh (2018): Agriculture, Rural Livelihood and Structural Economic Transformation in Africa. En: Reimagining Regionalism: Heterodox and Feminist Policy Proposals from Africa and the Caribbean. Berlín: Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/14324.pdf#page=18>

Huston, Angela/Moriarty, Patrick/Lockwood, Harold (2019): All systems go! Background note for the WASH systems symposium. La Haya, Países Bajos: IRC. www.ircwash.org/sites/default/files/084-201910background_symposium_extended.pdf

Garrett, John/Tobin, Kathryn (2018): Ambitious Agenda, Ambitious Financing? UNGA Shows a Long Way Still to Go for SDGs. En: IPS noticias, 5 de noviembre de 2018. www.ipsnews.net/2018/11/ambitious-agenda-ambitious-financing-unga-shows-long-way-still-go-sdgs/

International Development Association (2018): Debt Vulnerabilities in IDA Countries. Washington, DC: AIF. <http://documents.worldbank.org/curated/en/896041540087366658/pdf/debt-vulnerabilities-in-ida-countries-10042018-636756697620872725.pdf>

Manuel, Marcus/Desai, Harsh/Samman, Emma/Evans, Martin (2018): Financing the end of extreme poverty. Londres: Overseas Development Institute. www.odi.org/publications/11187-financing-end-extreme-poverty

Oxfam International (2019): ¿Bienestar público o beneficio privado? Informe. Oxford. <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620599/bp-public-good-or-private-wealth-210119-es.pdf>

Plant, Mark (2018): SDG Arithmetic. Washington, D.C.: Center for Global Development (blog, 18 de junio de 2018). <https://www.cgdev.org/blog/sdg-arithmetic>

Asamblea General de la ONU (2018): Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. Nueva York (ONU Doc. A/73/396).

<https://undocs.org/es/A/73/396>

WaterAid (2019, forthcoming): Exploring the role of water, sanitation and hygiene (WASH) in comprehensive sexual and reproductive health and rights (SRHR). Londres.

Kathryn («Katie») Tobin es coordinadora de incidencia política en WaterAid y ha trabajado en el área de desarrollo sostenible y derechos humanos en la ONU y en su entorno desde 2011. Las opiniones vertidas aquí son las de la autora y no las de la institución.

ODS 7

Gobernar con rumbo a la Energía Sostenible para Todos

POR ARTHUR MULIRO WAPAKALA, SOCIETY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (SID)

El mundo no va por buen camino si quiere alcanzar las metas de Energía Sostenible para Todos. Es el momento de centrar la atención en el ámbito de la gobernanza y rediseñarlo para garantizar que las decisiones que se tomen, las políticas que se adopten y los fondos que se aporten realmente contribuyan más a conseguir que todos tengan un suministro de energía fiable, moderno, asequible y sostenible, y menos a incrementar el beneficio de las empresas privadas involucradas. Para ello, hay también que someter a un escrutinio crítico los consorcios de cooperación entre el sector público y el sector privado (CPP) en el sector energético. Revisando su trayectoria hasta el día de hoy, la conclusión es que los CPP han prometido mucho y han conseguido poco. Que se consiga el ODS 7 significará, en esencia, que se inviertan muchos más recursos públicos en instalaciones renovables autónomas y en miniredes de distribución eléctrica y que sean asequibles para todos, y en particular para los hogares pobres de zonas remotas.

En un alocución de septiembre de 2015,¹ el secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon nombró tres objetivos que la agenda política de Energía Sostenible para Todos tendría que intentar conseguir antes de 2030: facilitar el acceso universal a la energía, duplicar la eficiencia energética y duplicar el porcentaje de fuentes renovables en la composición del suministro energético global. El secretario general, en ese mismo discurso, reconoció que alcanzar esos objetivos era una tarea ambiciosa, pero que era factible «si todos trabajamos juntos por ello».

En mayo de 2018, el informe *Tracking SDG 7: The Energy Progress Report* subrayaba el hecho de que, a pesar del incremento impresionante en el acceso al suministro eléctrico en los países menos adelantados, el mundo va con retraso en el recorrido que lleva a esas metas. En el discurso de inauguración de la Agencia Internacional para las Energías Renovables (IRENA por sus siglas en inglés), su director general,

Adnan Z. Amin, reconoció que el informe suponía una señal clara de que se necesitaba más ambición para aprovechar las energías renovables con el objetivo de alcanzar un desarrollo sostenible y los objetivos de lucha contra el cambio climático, así como más determinación para conseguir un futuro con energías sostenibles. Según el sumario del informe:

Si bien el avance en la consecución de todas las metas es *insuficiente*, sí se da progreso concreto en ciertas áreas. Últimamente se ha acelerado la expansión del acceso al suministro eléctrico en los países más pobres, hasta el punto de que por primera vez supera al crecimiento de la población en el África subsahariana. Sigue mejorando la eficiencia energética, impulsada por el avance en el sector industrial. Las energías renovables siguen ganando terreno en el sector eléctrico a un ritmo impresionante, aunque es verdad que es menor el avance en los sectores del transporte y la calefacción, que entre ambos suponen el 80% del consumo mundial de energía. Mucho más atrás se queda la disponibilidad de tecnología y

1 ONU (2015).

combustibles limpios para la cocina, un área que siempre tienden a olvidar los políticos. Que buena parte de la población del planeta use tecnología y combustibles tradicionales en la cocina tiene un efecto negativo y extenso en la salud pública, el medioambiente, el clima y la sociedad.²

Este es el contexto y la situación de base respecto a los cuales hay que examinar de qué forma garantizar que se alcance el ODS 7 en lo referente al suministro universal, sostenible, moderno, fiable y asequible de energía, y cómo valorar el papel que hayan de desempeñar en ello los gobiernos y las instituciones.

El acceso al suministro en contexto

Se ha hablado mucho de que, para conseguir el ODS 7, los países han de elegir como primera vía la cooperación entre el sector público y el privado (CPP), y es cierto que no se han escatimado inversiones en el sector fundamentalmente para aumentar la producción y la disponibilidad de energía. Sin embargo, es evidente que, hoy por hoy, esas inversiones no han conseguido reducir de forma significativa la pobreza energética, por más que se hicieran muchas promesas al respecto. La razón es sencilla: las inversiones en el sector energético no tienen como prioridad facilitar el acceso al suministro energético en aquellos lugares donde se necesita imperiosamente, y el informe *Energy Progress Report* constata efectivamente que, en particular, la mayor carencia a compensar es la de la disponibilidad de tecnología y suministro de energías limpias para la cocina. Puede que los CPP existentes consigan aumentar significativamente el número de megavatios que se inyectan en las redes eléctricas nacionales, pero aún no se han ocupado seriamente de las modalidades y las condiciones de acceso a esa energía.

Tal y como constata el informe *Funding Clean Energy Access for the Poor* (Financiación del acceso a la energía para los pobres) de la Agencia Internacional de la Energía, hay un descuadre esencial entre los fines de los CPP y el objetivo de garantizar el acceso a la energía para aquellos que más la necesitan.

Más aún, según sus autores:

No queda claro que los proyectos CPP a gran escala en el sector de la energía sean adecuados para tratar la cuestión del acceso al suministro energético porque el Banco Mundial no ofrece ningún tipo de orientación sobre cómo alinear los objetivos del sector privado, es decir, la búsqueda de beneficio económico, con los de los gobiernos en materia de facilitar a los pobres el acceso al suministro energético.³

Además, las voces críticas advierten de que, hoy por hoy, predominan los CPP en «energías sucias» y son responsables de la degradación medioambiental, la obstaculización de la conservación progresiva del medioambiente y de la intensificación del cambio climático. Los CPP han dado pie a que comunidades locales, pueblos indígenas, agricultores locales y jornaleros, entre otros, se hayan visto desplazados y expuestos a represión y otros malos tratos.⁴

La situación es insostenible. El daño causado por los CPP no solo complica y pone en peligro el avance que se hizo para alcanzar los ODS, sino que muestra que es necesario cuestionar la lógica predominante que favorece a este tipo de consorcios e inversiones, ya que, hasta la fecha, la evidencia revela que aportan bien poco al interés público. Por lo tanto, es urgente garantizar que aumente la inversión en tecnología de energías renovables, y en particular en instalaciones autónomas y miniredes de distribución eléctrica, de las cuales cabe esperar no solo que mejorarán la perspectiva de suministro de energía de aquellos que no tienen acceso a las grandes redes eléctricas, sino que restañarán o evitarán el daño medioambiental y social que han causado hasta hoy la mayor parte de los proyectos CPP.

Se podría argumentar que esto queda más allá del propósito de las CPP y que sería más adecuado que lo abordasen las administraciones locales, pero en cualquier caso merece la pena dedicar tiempo a reflexionar sobre el sentido de toda esta empresa si a fin de cuentas

2 Agencia Internacional de la Energía et al. (2018).

3 Bank Information Center Europe et al. (2017).

4 Sundaram (2019).

aquellos que más lo necesitan se quedan sin mejora ninguna. En cualquier caso, habría que aplicar el principio de precaución a los CPP, haciendo el esfuerzo de que su trabajo para conseguir sus fines y el beneficio asociado no suponga daño ni para el medioambiente ni para la sociedad. Por otro lado, se ha usado el modelo CPP para evitar que proyectos con financiación privada escapasen del control de la administración pública y se ha convertido en una vía muy útil para priorizar la financiación privada frente a los fondos públicos o en condiciones de favor. En su informe *History RePPPeated*, Eurodad hace constar lo siguiente:

Muchos proyectos se licitaron como CPP simplemente para eludir las restricciones presupuestarias y aplazar la notificación de los costes financieros. Determinadas prácticas contables permiten que los Gobiernos puedan mantener el coste de los proyectos y el pasivo eventual «fuera de los libros contables». Esto termina por exponer las arcas públicas a un riesgo financiero excesivo... Todos y cada uno de los CPP que se estudiaron suponía un riesgo mayor para el estado que para las empresas privadas involucradas, ya que aquel estaba obligado a asumir los costes si algo iba mal.⁵

Por lo tanto, si queremos avanzar hay que cuestionar el modelo CPP y volver a poner sobre la mesa del debate del ODS 7, como cuestión central, cómo garantizar el acceso al suministro de energía limpia, especialmente con medios renovables, y no dejar que se quede en una consideración secundaria.

Establecer prioridades

Cuestionar significa abordar de forma incisiva y amplia las cuestiones generales sobre qué hay que financiar y cómo hacerlo. Para ello se necesitan procesos mucho más inclusivos de diálogo entre los gobiernos, las entidades de financiación y las comunidades. Hasta la fecha, los gobiernos han tendido a privilegiar proyectos a gran escala del sector energético que solían excluir a las comunidades (excepto cuando se les consultaba a través de procesos restrictivos, con un alcance limitado en términos de posibilidad de cambio en la dirección

del proyecto a consulta). Tal vez, si se concediese a las comunidades un papel más relevante en la fase de elección de las prioridades de los proyectos energéticos, surgirían nuevas iniciativas que posiblemente darían preferencia a otras tecnologías. Normalmente, esto depende de la capacidad de establecer un diálogo constructivo y colaborativo profundo entre las partes implicadas (quienes posiblemente no tienen en mente necesariamente los mismos resultados cuando diseñan estos proyectos). Por lo tanto, es fundamental invertir en procesos que contribuyan a establecer un interés común y que den a las comunidades afectadas un papel que no sea meramente accesorio, aunque solo sea porque de este modo se cierra el círculo de información e interacción que permite reforzar la fiscalización de todas las partes involucradas.

La cuestión financiera

Queda patente que se necesitan inversiones mucho mayores para financiar tecnologías para las energías renovables si se quieren colmar las lagunas que desvela el informe *Energy Progress Report*. Al mismo tiempo, esto significa que hay que examinar con lupa el montante total de la financiación dedicada inversiones relacionadas con el ODS 7 y comprender así cuál es su composición y a qué subsectores se asigna. Un artículo reciente sobre la financiación de las energías renovables indica:

Es importante comprender que cada tipo diferente de inversión financiera tiene unas consecuencias distintas en la dirección que tome la innovación (en las energías renovables). Si las políticas en vigor favorecen a un grupo determinado de actores financieros, estos impondrán sus prioridades a la hora de ofrecer esa financiación... Cuando se diseñen políticas para el sector, es importante tener en cuenta que el sector financiero puede crear preferencias, hayan sido previstas o no por quienes diseñan esas políticas. Para evitar sorpresas y efectos cautivos más adelante, conviene registrar cómo las políticas condicionan la dirección que se sigue y no solo la cantidad de financiación antes de su aplicación.⁶

⁵ Eurodad (2018).

⁶ Mazzucato/Semieniuk (2018).

Así, es preciso analizar con más detenimiento cómo las políticas condicionan el terreno de juego de la financiación, así como realizar los ajustes necesarios para garantizar que se favorecen aquellas áreas que más lo requieran (las energías renovables en este caso). En particular, es importante dejar constancia de que las inversiones en energías renovables requieren un planteamiento de riesgos diferente del que se había considerado hasta la fecha para proyectos tradicionales (de combustibles de origen fósil). En un artículo sobre la financiación de energías renovables (ER) en África, Schwerhoff y Sy nos recuerdan:

El riesgo financiero tiene un papel más importante para las ER que para los combustibles de origen fósil. Puede resultar sorprendente, ya que los proyectos con fuentes de energía de origen fósil están expuestos a más o menos los mismos riesgos. La diferencia está, una vez más, en el perfil de la inversión, ya que las ER necesitan una inversión inicial mucho más elevada, mientras que para fuentes de energía de origen fósil los costes anuales son superiores. Si aumentan los costes de financiación, las ER se vuelven mucho más caras, y los de proyectos con fuentes de energía de origen fósil solo se encarecen de una forma moderada. Por ello, quienes invierten en ER están expuestos a un mayor riesgo si el proyecto fracasa en sus fases tempranas.⁷

Por otro lado, tampoco hay que ignorar la cuestión del coste en lo referente al acceso al suministro. Aparte de considerar el número de nuevas conexiones a las redes de distribución (independientemente de cómo se establezcan) es necesario tener en cuenta si los nuevos hogares pueden permitirse la conexión. El informe *Energy Access Report* indica que hay muchos países en los que los pobres tienen problemas para pagar la electricidad. En el documento de trabajo para los directores del Banco Mundial se constata que, mientras que el coste medio mundial de la electricidad está en 0,10 dólares americanos por kilovatio hora, en muchos países del África subsahariana asciende a entre 0,20 y 0,50 dólares americanos, un coste tan alto que supone un barrera para la

ampliación del suministro eléctrico».⁸

Posiblemente, la cuestión de la asequibilidad seguirá planteando problemas durante años y con toda probabilidad obligará a los gobiernos a ser creativos a la hora de poner precio a la electricidad, de modo que el número nuevas conexiones residenciales no se quede en una cifra más de las estadísticas sino que esos hogares se puedan beneficiar con provecho de ese acceso al suministro de energía que acaban de conseguir.

Cuestiones de género ligadas al acceso y la financiación

La cuestión de género es significativa, hay que soportarla y buscar la compensación necesaria. Es evidente que en muchos países, y en particular en aquellos en vías de desarrollo, son las mujeres (y las niñas) las que sufren en mayor medida la falta de energía limpia en los hogares. En la actualidad existen fogones limpios y eficientes que sin embargo siguen siendo un producto exclusivo al que no tienen acceso quienes más los necesitan, lo que testimonia lo profundamente errado del modelo comercial, financiero y político. Quienes toman las decisiones en los sectores de la energía, del transporte y de las infraestructuras siguen sin atender a la dimensión de género y actúan siguiendo mentalidades masculinas. Esta falta de diversidad contribuye de forma significativa a que se desplieguen soluciones que no son adecuadas.

Un nuevo planteamiento para las instituciones y la gobernanza

La realidad es que será muy costoso conseguir que aquellas poblaciones que no están conectadas a las redes eléctricas centrales puedan acceder al suministro eléctrico. El establecimiento de la infraestructura de transmisión y distribución será caro y llevará tiempo, especialmente si se tiene en cuenta que la mayor parte de la población que no tiene conexión a la red se encuentran en zonas de orografía complicada, de baja densidad demográfica y con alta dispersión. Teniendo en cuenta todo esto, quien invierta

⁷ Schwerhoff/Sy (2017).

⁸ Bank Information Center Europe et al. (2017).

siguiendo la lógica convencional evitará hacerlo en estos lugares, de modo que si se quiere llevar a ellos un suministro de energía moderno y eficiente tendrá que hacerse mediante decisiones políticas explícitas.

Por otro lado, las medidas tradicionales para garantizar el acceso al suministro de energía se han centrado en la conexión a la red (es decir, el nivel en que el gobierno da acceso a la ciudadanía a la infraestructura eléctrica) y sin atender a carencias relacionadas con la asequibilidad del suministro, su fiabilidad y su calidad. Aquí es donde se evidencian las lagunas de gobernanza, ya que los problemas actuales surgen, en buena medida, de la falta de interés en buscar soluciones para superarlos, con la excusa frecuente de que supondrían un coste exorbitante.

Sin embargo, se puede argumentar igualmente que en la decisión de no invertir se ha de tener en cuenta que también supone un coste seguir dejando a ciertos segmentos de la población sin un suministro moderno de energía. Es obvio que los costes económico, social y medioambiental actuales son superiores, y que conllevan un perjuicio para las expectativas de futuro de los países en cuestión. En lo que se refiere a África, Schwerhoff y Sy abogan por mecanismos que habiliten mayores inversiones para las energías renovables:

Hemos mostrado que las ER tienen una mayor capacidad de conseguir simultáneamente los objetivos económicos, sociales y medioambientales que se formulan en el ODS 7, por lo que constituyen una oportunidad de inversión muy prometedora desde una perspectiva social. Sin embargo, aquellos que invierten en el suministro público de energía en África solo pueden cosechar una parte de ese beneficio social. En consecuencia, se necesita un esfuerzo mayor por parte tanto de los actores locales como de los internacionales (...).

Los gobiernos africanos pueden mejorar su capacidad para financiar proyectos que son clave para el futuro de sus ciudadanos. Un paso importante es el de mejorar la gobernanza con el objetivo de conseguir una mejor calificación crediticia y, con ello, reducir sus costes de financiación. Un segundo paso importante es el de mejorar la

calidad de los mercados financieros locales para aumentar la capacidad de financiación interna. Durante este proceso, las agencias internacionales de financiación tienen que aumentar el volumen de financiación en África. Los fondos disponibles en la actualidad quedan muy lejos de lo que se necesita para conseguir que se complete el suministro eléctrico en su totalidad y para realizar la transición a las ER.⁹

En un comentario sobre esta situación, Ahlborg *et al.* indican:

Uno de los debates centrales en los estudios sobre los factores que generan una oferta de servicios públicos se centra qué tipo de gobierno, democrático o autoritario, es más efectivo a la hora de ofrecer estos servicios, tal y como pueden ser infraestructura y los servicios sociales. Las instituciones democráticas, a través de las cuales los líderes de un país tienen que rendir cuentas ante sus ciudadanos, suponen claramente un fuerte incentivo para que esos líderes ofrezcan, por ejemplo, servicios públicos con alta demanda social, como puede ser electricidad asequible.¹⁰

En su artículo se mencionan también una serie de estudios que muestran cómo estructuras con mala organización y la corrupción suponen un obstáculo para aumentar el suministro eléctrico. Además, las interferencias políticas repercuten negativamente en el rendimiento de las empresas públicas de suministro eléctrico.

Si se quiere conseguir un acceso universal a un suministro de energía sostenible fiable, asequible y moderno no se puede obviar la calidad de las instituciones responsables de garantizar que se realicen con éxito los pasos necesarios para ese acceso universal. Si nos centramos en las soluciones financieras y técnicas sin tener en cuenta la repercusión en el contexto político y a nivel de organización, corremos el riesgo de fracasar. De hecho, se podría decir que estos dos últimos factores son incluso más importantes para

⁹ Schwerhoff/Sy (2017).

¹⁰ Ahlborg *et al.* (2015).

asegurarnos de que conseguiremos alcanzar el ODS 7. Tal y como recomiendan los autores de «History RePPPeated», es necesario garantizar que existe una buena gobernanza democrática antes de emprender proyectos de infraestructuras o de servicios públicos a gran escala.¹¹

Afrontando el reto de la gobernanza

En un artículo de 2015 titulado *How can we stop the Sustainable Development Goals from failing* (Cómo podemos evitar que fracasen los ODS),¹² los autores advierten de que los ODS probablemente fracasarán si no se subsanan los problemas de gobernanza que son claves para su ejecución. A este respecto, subrayan tres problemas críticos cuya solución sigue siendo hoy por hoy tan urgente y necesaria como lo era en la fecha de publicación del artículo:

- ¿Cómo conseguir que los actores pertinentes se den cita en el momento y lugar oportunos? En lo referente al ODS 7, preguntaron: ¿a quién hay que implicar en el desarrollo, producción, instalación y mantenimiento de la tecnología necesaria para ofrecer un suministro universal de energía? ¿Quién ha de participar en la decisión de qué se entiende por «fiable y asequible» en diferentes partes del mundo y para diferentes comunidades? ¿Cómo interactúan los gobiernos, el sector privado y las comunidades para decidir qué sistemas son adecuados y sostenibles, y cuáles son las diferencias de un contexto a otro?
- ¿Cómo se negocian acuerdos transaccionales? La ejecución de las acciones necesaria para la consecución de los ODS supondrá la aceptación de concesiones que serán dolorosas para los diferentes implicados. ¿En qué medida repercutirán tales concesiones en los procesos de gobierno, y en particular aquellos en los que las responsabilidades están repartidas y hay intereses opuestos? Los autores plantean que los gobiernos nacionales, el sector privado, las organizaciones sin ánimo de lucro y las comunidades tendrán que tomar decisiones

difíciles basadas en un compromiso con los ODS meditado y genuino si se quiere alcanzarlos con éxito.

- ¿Cómo establecemos una rendición de cuentas por las acciones realizadas? Los autores exponen que es necesario que haya mecanismos que abarquen los niveles local, nacional e internacional y que garanticen que asume la responsabilidad y se rinde cuentas por el avance hacia los ODS. ¿Cómo se aporta información al espacio político y a la elaboración de políticas para garantizar que rindan cuentas los responsables? Si no se cierran los bucles de información es muy difícil, según los autores, que se pueda saber si se está avanzando efectivamente hacia los ODS.

Los ODS son un proyecto político y, como tal, el conseguirlos o no dependerá de en qué medida se crean las políticas y la voluntad política necesarias para ese fin. En lo que se refiere al ODS 7, es preciso prestar más atención a los ámbitos y las condiciones en que se toman las decisiones. En los últimos años se ha centrado la atención en conseguir la financiación y los instrumentos necesarios para canalizar las inversiones en el sector energético. Ahora es el momento de dirigirla al ámbito de la gobernanza e intentar comprender cómo se la puede modificar para garantizar que las decisiones que se tomen, las políticas que se adopten y la financiación que se recabe realmente contribuyan más al objetivo de conseguir un acceso universal a un suministro de energía asequible, fiable, sostenible y moderno y menos a crear un beneficio para los implicados en elaborar los proyectos y construir la infraestructura. Esto significa también someter a un escrutinio crítico los convenios de CPP que se han establecido y cuestionar si tales consorcios son capaces de llegar a decisiones que atiendan al interés público y se liberen del ánimo de lucro de los representantes del sector privado que participan en ellos. Revisando su trayectoria hasta el día de hoy, la conclusión es que los CPP no han escatimado en promesas pero no han dado el resultado esperado.

Para alcanzar el ODS 7 es esencial que se inviertan muchos más recursos en sistemas autónomos sin conexión a la red central y en miniredes, ambos con energías renovables, que permitan que los

¹¹ Eurodad (2018).

¹² Patterson et al. (2015).

ciudadanos tengan acceso a energía limpia en lugares donde el acceso a la red convencional sea limitado. Además, hay que seguir dejando claro el vínculo entre los ODS y el papel de la energía en su consecución: si no conseguimos resolver el problema energético es muy improbable que encontremos soluciones duraderas a los problemas de salud pública, producción de alimentos y seguridad alimentaria, educación y suministro de agua potable, así como en la reducción de la desigualdad entre unos países y otros, y dentro de ellos. Pero, sobre todo, no debemos caer en las garras de la ambición, ya que la consecución del ODS 7 no significa suministrar energía para encender una o dos bombillas en una vivienda, o para cargar un teléfono, sino que supone garantizar que hay suficiente energía para mantener de forma sostenible nuestra actividad económica. Esto significa que hay que cambiar la forma en que cuantificamos el acceso al suministro y si es sostenible a largo plazo. Un ejemplo en Kenya muestra dónde está el reto: si bien se consiguió conectar 880.000 hogares a la red eléctrica en un esfuerzo para completar la red de distribución en el segmento más cercano al consumo, la empresa eléctrica se ha quedado con una deuda de 30 millones de dólares americanos porque esos hogares no pueden permitirse pagar el acceso a la red.¹³ Está muy bien ofrecer un suministro de energía fiable, sostenible y moderno,... pero, ¿es asequible? Esta es una cuestión crítica de la que depende el éxito en el ODS 7 y para el que hay que encontrar una respuesta si queremos tener la esperanza de alcanzarlo en la próxima década.

Bibliografía

- Ahlborg, Helene/ Boräng, Frida/Jagers, Sverker C./Söderholm, Patrik (2015): Provision of electricity to African households: The importance of democracy and institutional quality. En: *Energy Policy*, volumen 87, diciembre de 2015, págs. 125–135.
<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2015.09.002>
- Alushula, Patrick (2018): Connecting the poor hands Kenya Power Sh3bn debt. En: *Business Daily*, 3 de diciembre de 2018.
<http://bit.ly/2WrUCed>
- Bank Information Center Europe/Swedish Society for Nature Conservation/The Big Shift Global (2017): Funding Clean Energy Access for the Poor: Can the World Bank Meet the Challenge?
<https://bigshiftglobal.org/file/69/download?token=9jxka1Hy>
- Eurodad (2018): History RePPeated – How Public Private Partnerships are failing. Bruselas.
<https://eurodad.org/files/pdf/1546956-history-reppeated-how-public-private-partnerships-are-failing-.pdf>
- Agencia Internacional de la Energía et al. (2018): Tracking SDG 7: The Energy Progress Report (Executive Summary) - A joint report of the custodian agencies. Washington, D.C.
https://trackingsdg7.esmap.org/data/files/download-documents/executive_summary.pdf
- Mazzucato, Mariana/Semieniuk, Gregor (2018): Financing renewable energy: Who is financing what and why it matters. En: *Technological Forecasting and Social Change*, volumen 127, febrero de 2018, págs. 8–22.
<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.05.021>
- Patterson, James/Koch, Florian/Bowen, Kathryn (2015): How can we prevent the UN's Sustainable Development Goals from failing? En: *The Conversation*, 30 de julio de 2015.
<http://bit.ly/2WqdFFM>
- Schwerhoff, Gregor/Sy, Mouhamadou (2017): Financing renewable energy in Africa – Key challenge of the sustainable development goals. En: *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, volumen 75, agosto 2017, págs. 393–401.
<https://doi.org/10.1016/j.rser.2016.11.004>
- Sundaram, Jomo Kwame (2019): Public-Private Partnerships Fad Fails. En: *IPS News*, 21 de mayo 2019.
<http://bit.ly/30Huhls>
- ONU (2015): Achieving Affordable, Sustainable Energy for All Essential to Meeting Development Goals, Secretary-General Says at Award Ceremony. Nota de prensa, 14 de septiembre 2015. Nueva York.
<http://bit.ly/2K4Yb3r>

Arthur Muliro Wapakala es director gerente adjunto de Society for International Development (SID), con sede en Nairobi, Kenya

¹³ Alushula (2018).

ODS 8

Reivindicando un espacio de transformación socioeconómica para alcanzar el ODS 8 en África

POR TRYWELL KALUSOPA, AFRICAN LABOUR RESEARCH NETWORK (ALRN), CSI-ÁFRICA

El diálogo sobre cuánto se ha avanzado en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) desde su apogeo político en 2015 ha cobrado seriedad y a adquirido impulso en todo el mundo. Ese debate está igualmente vivo y tiene la misma relevancia en África. Este artículo tiene por objeto contribuir al diálogo mundial desde un punto de vista sindical, centrándose en la evaluación del progreso en África hacia el cumplimiento de las metas del ODS 8 sobre empleo y crecimiento. En este artículo, se argumenta que el sistema de producción económico y financiero mundial, neoliberal y capitalista, tiende a reproducir inseguridades económicas, fuente principal de desigualdades, desempleo y pobreza. Además, se afirma que la cultura de la globalización desenfundada, definida en ámbito de la integración del comercio, la tecnología y el trabajo, es un motor inherente de la falta de trabajo digno en el mundo. Esto es evidente en las cadenas globales de valor y de mercancías de las economías formales e informales que ahora cuentan con vínculos transfronterizos, alterando las estructuras socioeconómicas y políticas y, finalmente, las relaciones laborales. En ese contexto, la mayor integración de la economía global implica simplemente que tanto los trabajadores formales como los informales están atrapados en procesos integrados de producción capitalista que presentan nuevos desafíos para las organizaciones de trabajadores y acaban minando el progreso y el desarrollo humano. El artículo termina con una serie de recomendaciones que subrayan la necesidad de un paradigma radical de desarrollo que pueda responder a las rigideces históricas y estructurales que impiden que haya una transformación estructural real en África.

La búsqueda del crecimiento económico continuo, la productividad y la creación de trabajo digno en África

En África, durante años, ha habido indicios de que no existe un vínculo automático entre el crecimiento económico y el empleo y el desarrollo humano continuo. Por ejemplo, el ya ampliamente reconocido y extensamente publicitado aumento del crecimiento experimentado en el nuevo milenio¹ no se tradujo en una mejora concreta del empleo y el desarrollo humano. Las tasas medias de crecimiento por año pasaron de un 2,2 por ciento entre 1980 y 1989 y de un 2 por ciento entre 1990 y 1999 a un 4,6 por ciento

en el periodo de comprendido entre 2000 y 2006², llegando en los años siguientes a una tasa de crecimiento del PIB de entre un 4 y un 5,8 por ciento. En este último período, aproximadamente una cuarta parte de los países africanos registraron una tasa de crecimiento superior al 7 por ciento. Sin embargo, la situación laboral no parece haber experimentado una mejora correspondiente en la última década. Este crecimiento está impulsado por factores externos, entre los que se encuentran el afianzamiento de la demanda global y el aumento moderado de los precios de los productos básicos en los enclaves formales de recursos naturales, mientras que el resto de las

¹ Véase, p. ej., Banco Mundial (2009); OIT (2008).

² Banco Mundial (2009), pág. 31.

economías nacionales no tuvieron los presuntos efectos de «goteo».³

El informe regional de África de 2017 sobre la Agenda 2063 y la evaluación de los ODS observa que, a diez años del plazo fijado para alcanzar los ODS, los países africanos todavía siguen buscando combinaciones de políticas que les puedan ayudar a acelerar el cumplimiento de estos objetivos.⁴ Esa evaluación también describe una imagen pesimista sobre el lento descenso en África del índice de extrema pobreza (1,90 USD al día), a un mero 15 por ciento en el periodo 1990 - 2013, llevándose mujeres y jóvenes la peor parte.⁵ El trabajo digno, una vía esencial para salir de la pobreza, es difícil de encontrar, ya que el crecimiento no ha creado suficientes empleos en África como para satisfacer la demanda. Alrededor del 60% de los trabajos en África se consideran vulnerables, menos de un 1% de los desempleados reciben prestaciones por desempleo y solo un 19% de la población africana (excluyendo a África septentrional) tiene seguridad social.⁶

Además, la meta 8.2 de los ODS se centra en el aumento de la productividad, la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación. El informe de evaluación señala que el valor añadido por trabajador del sector agrícola en África (excluyendo a África septentrional) es de 1.221 USD corregidos a valor constante, menor que la media de 1.978 USD y los 1.657 USD de los países de Asia y el Pacífico, que continúan buscando combinaciones de medidas políticas que les ayuden a acelerar el progreso en estas metas.⁷

Perspectivas de futuro: ¿y ahora qué hacemos?

¿Y ahora qué hacemos? ¿Qué le espera a África y qué recomendaciones prácticas se pueden hacer para alcanzar el ODS 8 y los objetivos relacionados en general? A continuación exponemos algunas de las visiones dominantes que han compartido los

sindicatos en varios foros.

La defensa de un paradigma de desarrollo alternativo

Las características estructurales que persisten en las economías africanas (economías duales y de enclave) y que consolidan la infrautilización de la mano de obra son producto del capitalismo colonial, que secuestró un pequeño segmento de la economía, el sector formal, y dejó el grueso de la economía (el segmento no formal) bajo modos de producción precapitalistas.⁸ Estas características dan cuenta igualmente del fracaso de las políticas aplicadas tras la independencia para solventar esta situación.⁹ Esta estructura desarticulada hace que el sector formal tenga su propio ritmo de crecimiento, y que se relacione con el segmento no formal de tal manera que lo marginaliza y empobrece, dando lugar a un desarrollo desigual. Por lo tanto, dicha distorsión estructural hace que, incluso cuando hay crecimiento, la economía sea incapaz de absorber las cifras tan elevadas de desempleo y de subempleo y redirigirlas a la economía convencional.¹⁰ Como resultado, la mayoría de economías del África subsahariana no consiguen cumplir el ODS 1 sobre la erradicación de la pobreza. De cara al futuro, solo se podrá reducir la pobreza y crear empleo sostenible con la implementación consciente de medidas de integración tales como las políticas redistributivas y las intervenciones de políticas activas de empleo. Para impulsar este proceso, se propone la centralidad de un Estado de desarrollo ético que incluya una agenda endógena.

Lidiar con las oligarquías tecnológicas capitalistas en el mercado laboral

Desde la perspectiva laboral, la cuestión de la concentración del mercado y las prácticas monopolistas de las multinacionales, sobre todo las empresas tecnológicas, suele generar distorsiones en el mercado y

3 CEA (2019).

4 CEA (2017), pág. ix.

5 CEA (2017).

6 *Ibíd.*

7 CEA (2017), pág. 50.

8 The non-formal segment is broader than, and encapsulates, the informal economy, which is defined by the ILO as «all economic activities by workers and economic units that are – in law and practice – not covered or insufficiently covered by formal arrangements» (see ILO, 2002).

9 ANSA (2006).

10 *Ibíd.*

malas condiciones de trabajo, las cuales menoscaban el progreso hacia el ODS 8. La automatización puede reducir el control de los trabajadores y su autonomía, así como la riqueza del contenido del trabajo. Esto puede dar lugar a una posible pérdida de cualificación laboral y al deterioro de la satisfacción de los trabajadores. Las medidas de formación continuada durante toda la vida laboral serán cruciales para aquellos trabajadores que se encuentren en proceso de transición dentro del mercado laboral. Específicamente en el caso de los empleados de plataformas de trabajo digital, debería utilizarse la tecnología para garantizar el pago del salario mínimo y facilitar la portabilidad de las cualificaciones y de la protección social, así como el pago de la seguridad social.¹¹ Las empresas deben asegurarse de tener políticas sobre transparencia y protección de datos para que los trabajadores sepan qué queda registrado. Los trabajadores deben estar informados de toda monitorización que se realice en el lugar de trabajo, y deben fijarse límites en la recogida de datos que pueda motivar discriminaciones, por ejemplo, la afiliación a un sindicato. Los trabajadores deben tener acceso a sus propios datos y derecho a remitir esa información a su representante u organismo regulador. Por tanto, es fundamental desarrollar un sistema de gobernanza internacional para las plataformas de trabajo digital que fije y exija a dichas plataformas (y a sus clientes) el respeto de una serie de protecciones y derechos básicos. Los sindicatos están además reclamando que se reconozca el diálogo social como herramienta de gobernanza para hacer frente al impacto de las nuevas tecnologías en el trabajo. La visión subyacente es que los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores deben operar en un marco que respete la dignidad de los trabajadores.

Las pequeñas y medianas empresas como catalizadoras de la creación de empleo

Las pequeñas y medianas empresas (pymes) siguen siendo un posible punto de entrada a la industrialización, la resurrección del espíritu emprendedor y la creación de empleo en África, aunque todavía no se ha aprovechado bien su papel. Es necesario fomentar

la creación de bases de datos nacionales sobre el tamaño y la estructura del sector de las pymes, incluyendo su producción, gama de productos, empleo y exportaciones, así como un observatorio de competitividad para el desarrollo de las pymes. Esto debería contribuir a realizar un control y seguimiento nacional para determinar cómo contribuyen las pymes a la consecución del ODS 8 en el contexto nacional y a establecer comparaciones a nivel regional y global.

La mejora de los sistemas nacionales de estadística

Una de las carencias proviene de la incapacidad y la falta de aptitud de los sistemas nacionales de estadística a la hora de mejorar la recogida de datos de calidad sobre las metas del ODS 8. Por ejemplo, en el informe regional para África de 2017 sobre la Agenda 2063 y en la evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sobre el rendimiento del continente se alude a que, debido a la gran escasez de datos, no es posible hacer un seguimiento de aproximadamente seis de cada diez indicadores de los ODS.¹² El informe pone de relieve que es de imperiosa necesidad fortalecer los sistemas estadísticos en África para que sea posible realizar con éxito los ODS y la Agenda 2063, ya que esto afianzaría la elaboración de políticas con base empírica contrastada.¹³ En consecuencia, invertir en mejorar los sistemas nacionales de estadística contribuye a tener políticas mejor fundamentadas, a que sean más cortos los tiempos de respuesta ante cuestiones urgentes, a que aumente la participación cívica y, por supuesto, a que mejore la transparencia y la rendición de cuentas. Por eso, es imprescindible desglosar los datos por edad, género, ingresos y ubicación geográfica para dirigir mejor el apoyo a los grupos en riesgo de ser dejados atrás en el proceso de desarrollo.¹⁴

Además, los datos apuntan a que hay lagunas en los indicadores de los ODS sobre el mercado laboral a causa de la debilidad y la falta de recursos de la infraestructura de los sistemas de información del mercado de trabajo (SIMT) en el plano nacional, sobre

¹¹ OIT (2019).

¹² CEA (2017), pág. ix.

¹³ Ibíd.

¹⁴ Ibíd.

todo en África. Por este motivo, cabe desarrollar metodologías comunes para la recogida de datos y el análisis de los indicadores básicos del mercado laboral que integran los ODS. Asimismo, es necesario establecer mecanismos de coordinación de partes interesadas múltiples para los SIMT a escala nacional y regional para compartir experiencias y desarrollar SIMT nacionales que cumplan con las metas de los ODS.

Paso a la dimensión interna a través de los planes de desarrollo nacionales

Existe otra laguna en la opacidad de la ejecución de los planes nacionales de desarrollo de África. Si bien se han realizado esfuerzos en algunos países para incluir a los interlocutores cívicos clave en la formulación, los datos apuntan a que la mayoría de Gobiernos nacionales implican en menor medida a dichos actores en la fase de aplicación, lo cual dificulta la evaluación de su progreso en el cumplimiento de los ODS. Por este motivo, se propone que los Gobiernos nacionales incluyan a los interlocutores sociales en la fase de planificación y de evaluación de sus planes nacionales relativos a los ODS.

El fortalecimiento de la participación de los interlocutores sociales en la medición de las metas

Teniendo en cuenta que la mayoría de las metas y los ODS acordados están implementados, es preciso respaldar el trabajo que han emprendido los diversos actores institucionales para desarrollar instrumentos que midan el progreso y el desarrollo centrado en las personas. Asimismo, debe responderse a la necesidad de medidas adicionales para conservar el bienestar, la sostenibilidad medioambiental y la igualdad. Por ejemplo, para reflejar la convicción cada vez más extendida de que el trabajo digno es una vía sostenible esencial para salir de la pobreza, el trabajo debería centrarse en los indicadores que han ido identificando durante años la OIT y otros actores para medir el trabajo digno, productivo y completo, entre los que se encuentran: (i) la tasa de empleo; (ii) el empleo vulnerable; (iii) la proporción de trabajadores pobres (1 USD al día) respecto al total de la población ocupada; (iv) el aumento de la productividad laboral; (v) la igualdad de género para el futuro del trabajo;

(vi) la protección social inclusiva para trabajadores formales e informales; (vii) la representación colectiva de trabajadores y de empleadores y el diálogo social; (viii) la protección laboral en materia de salud y seguridad; y (ix) la sostenibilidad medioambiental y la igualdad dentro y fuera del lugar de trabajo.

El fortalecimiento del papel del Estado y del mecanismo de protección social

En la práctica, y desde la perspectiva del desarrollo humano, preocupa que la pobreza de masas y los déficits sociales de África requieran sistemas de protección social activa que reduzcan la pobreza, contribuyan a la redistribución de la riqueza y que incluyan medidas para tratar con la base estructural subyacente de la pobreza y la exclusión social. Es preciso reforzar la dimensión basada en los derechos humanos. Para esto, es absolutamente esencial formalizar de forma concreta y firme la economía informal. Para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030, es crucial formalizar la economía informal de modo sostenible, según la recomendación 204 de la OIT, respaldada por la recomendación 202 de la OIT sobre los niveles mínimos de protección social. Viendo que la economía informal es una gran fuente de empleo en África, es fundamental abordar la falta de trabajo digno que la caracteriza como base para reducir la pobreza permanente. También es necesario hacer frente a los problemas clásicos que azotan a los trabajadores de la economía informal, sobre todo en las pymes, entre los que se encuentran los siguientes:

1. La exposición a condiciones laborales inseguras e inadecuadas, altos niveles de analfabetismo, bajos niveles de cualificación profesional y oportunidades de formación insuficientes.
2. Ingresos más bajos, más inestables y menos regulares que los percibidos en la economía formal, mayor número de horas de trabajo y la falta de derecho a convenios colectivos y representación. A menudo se tiene una situación laboral ambigua o encubierta.
3. La acentuación de vulnerabilidad física y financiera de los trabajadores precisamente por trabajar en la economía informal, que está excluida o queda

fuera del alcance del sistema de seguridad social o de la legislación sobre seguridad y salud, maternidad u otros tipos de legislación sobre la protección en el trabajo.

El fortalecimiento de las herramientas de seguimiento independientes para el ODS 8

La participación de las organizaciones sindicales se basa en un llamamiento para fortalecer la introducción de un proceso independiente de seguimiento de los ODS, como el que ha llevado a cabo la Confederación Sindical Internacional (CSI). El informe de seguimiento se centra en una serie de metas y objetivos prioritarios y su estructura está basada en una metodología estandarizada. Los informes son complementarios al seguimiento «oficial» y además incluyen indicadores adicionales relevantes para los sindicatos. El objetivo de estos informes es potenciar los esfuerzos de los trabajadores para que los Gobiernos rindan cuentas sobre los compromisos asumidos de cara a la Agenda 2030. Evaluando la aplicación en función de transparencia, consultas y diálogo social, los sindicatos determinan si se están cumpliendo los requisitos clave de un enfoque inclusivo. Basándose en este análisis, proporcionan a los Gobiernos recomendaciones específicas.¹⁵

La necesidad de un Nuevo Contrato Social

El movimiento sindical exige un Nuevo Contrato Social con Gobiernos, empresas y trabajadores que incluya un nivel mínimo de garantías laborales universales para todos los trabajadores. Es decir, un contrato donde se respeten los derechos, el trabajo sea digno con un salario mínimo vital y convenios colectivos, donde los trabajadores tengan control sobre las horas de trabajo y la cobertura de protección social sea universal, donde la rendición de cuentas y la debida diligencia guíen las operaciones comerciales, y donde el diálogo social garantice medidas de transición justa para el clima y la tecnología. La «transición justa» tiene como premisa un planteamiento inclusivo que reúne a trabajadores,

comunidades, empleadores y gobiernos en un diálogo social para impulsar las políticas, inversiones y planes concretos necesarios para una transformación rápida y justa hacia una economía con bajas emisiones de CO₂, en la que se adopte un enfoque basado en los derechos para construir sistemas de protección social y proporcionar formación profesional, cambio de ocupación, políticas de empleo y desarrollo de la comunidad. Los Gobiernos han de fortalecer su capacidad de introducir medidas de transición justa y ejecutar planes nacionales de transición justa junto con interlocutores sociales.

Conclusión

Este artículo ha examinado la evaluación del progreso hacia las metas del ODS 8 en África. Subraya que el paradigma de desarrollo actual de África hace que se perpetúen los sistemas de producción desequilibrados globales impulsados en gran medida por los intereses capitalistas que socavan el progreso de los ODS. Asimismo, pone de relieve que los trabajadores de la economía tanto formal como informal están atrapados e incorporados en las brutales rigideces sistémicas y estructurales de los sistemas globales de producción que alimentan una sociedad de competencia despiadada. A ese respecto, para que haya un progreso real hacia el ODS 8 y otras metas relacionadas, se requiere una agenda de transformación estructural que aspire al establecimiento de un marco de desarrollo sostenible basado en la igualdad y la solidaridad como ejes transversales de las funciones de producción, protección, reproducción, redistribución y cohesión social.

Por tanto, teniendo en cuenta la pobreza basada en las masas y las carencias sociales, África necesitará un sistema de gobernanza económica centrado en las personas e impulsado por un Estado ético que dé solución a la base estructural subyacente de la pobreza y la exclusión social. Para lograrlo, es necesario un cambio integral del paradigma de desarrollo que reconozca una desvinculación más amplia y táctica de la globalización neoliberal intensificada, además de la renovación del compromiso de esa alianza mundial que reconoce el papel del Estado desarrollista a la hora de facilitar y garantizar la dignidad humana. Los ODS no pueden verse como una más de

¹⁵ Véase el resultado de los informes de los países (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/hlpf2018-countryprofile-congo_en.pdf).

esas intervenciones normativas que dejan todo como estaba y que ponen énfasis en las medidas macroeconómicas convencionales, al tiempo que menoscaban el papel del Estado y las condiciones laborales de los trabajadores. El motor de su realización no puede ser la promoción de una agenda neoliberal que con frecuencia refuerza el formato de enclave para la explotación de los recursos y una adjudicación los mismos que perpetúan el subdesarrollo y la pobreza en África.

Bibliografía

- Alternatives to Neo-Liberalism in Southern Africa (ANSA) (2006):** The Search for Sustainable Human Development in Southern Africa. Harare.
- Comisión Mundial de la OIT sobre el Futuro del Trabajo (2019):** Trabajar para un futuro más prometedor. Ginebra: OIT.
https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf
- OIT (2008):** Tendencias mundiales del empleo, enero 2008. Ginebra.
- OIT (2002):** Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión. Ginebra.
- PNUD (1996):** Informe sobre Desarrollo Humano. Nueva York: Oxford University Press.
- PNUD (1995):** Informe sobre Desarrollo Humano. Nueva York: Oxford University Press.
- CEA (2019):** Fiscal policy for financing sustainable development in Africa. Adís Abeba.
- CEA (2017):** 2017 Africa Sustainable Development Report: Tracking Progress on Agenda 2063 and the Sustainable Development Goals. Adís Abeba.
- Banco Mundial (2018):** Global Economic Prospects: Broad-Based Upturn, but for How Long? Washington D.C.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28932/9781464811630.pdf>
- Banco Mundial (2009):** Africa Development Indicators, 2008/2009: Youth and Employment in Africa: The Potential, the Problem, the Promise. Washington D.C.

Trywell Kalusopa es profesor en la Universidad de Namibia y responsable de estudios sobre el empleo en la African Labour Research Network (ALRN), acogida por la Confederación Sindical Internacional (CSI) – región africana

ODS 9

Hacia un nuevo planteamiento en la provisión de infraestructura pública

POR DAVID BOYS, INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISP)

La infraestructura y los servicios públicos son los cimientos sobre los que se levantan nuestras sociedades: ayudan al bienestar de las familias, permiten el crecimiento y la prosperidad de comunidades y negocios, proporcionan ayuda a los más necesitados. Entre ellos se cuentan servicios sociales y sanitarios, educación, abastecimiento de agua y sistemas de saneamiento, suministro energético, transporte público, carreteras, gestión catastral (rural y urbana), justicia, seguridad, etc. Estas responsabilidades esenciales del Gobierno son uno de los muchos garantes del cumplimiento de los derechos humanos y de la reducción de la pobreza.

Aunque la Agenda 2030 de la ONU reconoce de forma implícita el papel crucial de los servicios públicos y la importancia del acceso universal a los mismos, sus políticas de financiación para el desarrollo y el hincapié que se hace en el ODS 17 sobre las alianzas nos están empujando hacia el modelo lucrativo privado. Y esto a pesar de que el modelo con ánimo de lucro demuestra su incapacidad para garantizar un acceso universal, especialmente para los pobres. Por tanto, se hace preciso un nuevo marco, uno que de peso a las necesidades de las personas y del planeta frente al beneficio.

La promoción de la participación del sector privado en la realización de los ODS descansa sobre una idea que se ha asumido sin discusión: que no es posible encontrar suficiente financiación pública. Esto supone, de hecho, rendirse a la lógica de mercado y al poder de las grandes empresas, sobre todo considerando que muchos de los «socios privados» que fomentan la línea de privatización hacen uso generoso de estrategias de «optimización fiscal». Cálculos recientes estiman que hay más de 20 billones de dólares americanos ocultos en paraísos fiscales: si las grandes empresas y los multimillonarios pagaran los impuestos que les corresponden, habría fondos públicos suficientes para terminar con la pobreza, abandonar las medidas de austeridad y cumplir los ODS. Si se vinculan las peticiones para aumentar la inversión pública al contexto más amplio del debate sobre tributación justa, podemos proporcionar una alternativa firme y coherente a las intenciones privatizadoras, abordando, al mismo tiempo, las desigualdades, la redistribución de la

riqueza, la financiación de la lucha contra el cambio climático y otros aspectos esenciales de nuestra época.

El impulso mundial de privatización tiene mucha más presencia en los debates que la creciente oleada de desprivatizaciones, también llamadas remunicipalizaciones, nacionalizaciones o reinternalizaciones. Gobiernos locales de todas las tendencias están poniendo fin a la gestión privada de servicios públicos, llevados por variadas razones: costo, control, prioridades sociales y medioambientales, etc. Algunos responden a la presión social, otros buscan una gestión integral de los servicios. Muchos reconocen que los contratos con los operadores privados son demasiado complejos, demasiado rígidos y demasiado costosos. Desde 2010 se tiene constancia de más de 850 reinternalizaciones.¹

¹ Kishimoto et al. (2017).

Las decisiones sobre infraestructuras públicas se gestionan a nivel internacional, nacional y local, y conviene analizarlas siguiendo tales puntos de vista.

Nivel internacional

A nivel mundial, es necesario que las instituciones internacionales promuevan formas novedosas y creativas de asegurar fondos públicos para invertir en infraestructura, en lugar de impulsar la fallida agenda de privatizaciones. Las propuestas actuales de la ONU, el G20 y la OCDE pasan por la creación de clases de activos para diferentes servicios públicos, que se privatizan para luego titular los activos, de forma que puedan integrarse en nuevos instrumentos financieros que vender a los inversores. Gracias a la ingeniería financiera, los inversores privados acaban en posesión de activos de infraestructura sin tener problemas de falta de liquidez y sin ninguna responsabilidad con las comunidades cuyos servicios se privatizan. El dinero público se encarga de avalar algunos de los riesgos de cada clase de activo, con la esperanza de que los inversores privados acepten «tipos de rendimiento adaptados al riesgo» más bajos. Sin embargo, estudios recientes muestran que las promesas de «financiación innovadora y combinada» no han conseguido, ni por asomo, atraer la cantidad prevista de capital privado.² Esta fijación actual con la financiación privada desvía la atención de las políticas necesarias para crear infraestructura y servicios públicos.

Muchos acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales tienen menos que ver con el comercio y más con la protección de los inversores, ya que limitan el papel de los Gobiernos y sus opciones para elaborar políticas. Estos convenios están concebidos para salvaguardar los intereses de las grandes empresas multinacionales. Pueden anular la preferencia de las contrataciones públicas por proveedores nacionales y mercados locales, impedir que vuelva la gestión pública y congelar la normativa y legislación que busca proteger a las personas y al planeta. Aún más controvertidas son las disposiciones de los mecanismos de resolución de litigios entre inversores y

Estados (ISDS, por sus siglas en inglés), que permiten a las corporaciones demandar a los Gobiernos para bloquear así ajustes progresistas de sus políticas, como en el caso del empaquetado genérico del tabaco o de las medidas de protección medioambiental. Es necesario que, durante las negociaciones, los Gobiernos comprendan debidamente lo que implican este tipo de cláusulas, varias de las cuales deben ser suprimidas.³ Desde 2016 siete países se han retirado de tratados bilaterales de inversión, entre ellos Bolivia, Venezuela, Ecuador, Indonesia, Sudáfrica, Italia y Rusia.⁴

La actual arquitectura fiscal mundial permite que las grandes empresas y los multimillonarios envíen su dinero a paraísos fiscales, haciendo desaparecer de los balances públicos miles de millones y contribuyendo así al impulso de la privatización: un asunto que solo se puede abordar a nivel global. Se han realizado intentos al respecto, como la Erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés) de la OCDE. Sin embargo, las normas fiscales globales no deberían estar dictadas por un pequeño grupo de países ricos, sino por todos los Estados miembro, en el seno de las Naciones Unidas, bajo los auspicios de un órgano la ONU con competencias fiscales a nivel mundial. El objetivo de una institución de este tipo pasaría por supervisar los flujos de capital mundiales, reducir la evasión y elusión de impuestos, garantizar que los beneficios tributen allí donde se generan y ayudar a la redistribución de los frutos de la globalización.

Durante años, el Banco Mundial y el FMI han impuesto la privatización y han buscado menguar el sector público, a menudo con resultados desastrosos. El Banco Mundial se presenta a sí mismo como el «banco del conocimiento» y emplea gran cantidad de fondos públicos en pormenorizar cómo y por qué privatizar, pero no es capaz de contribuir de forma sistemática y sostenible a objetivos de desarrollo. Lo mismo

3 Se espera que en noviembre de 2019 concluyan en la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) las conversaciones multianuales para la reforma de la ISDS, véase <https://www.iisd.org/blog/isds-reform-talks-resume-uncitral>.

4 Los tres primeros derogaron también el mecanismo ISDS, véase Peinhardt/Wellhausen (2016).

2 Kapoor (2019); véase también Banco Mundial(2018).

se puede decir de los bancos regionales de desarrollo, que exhiben con frecuencia «éxitos» ocasionales para demostrar el valor del planteamiento basado en consorcios público-privados (CPP), mientras hacen caso omiso de sus múltiples defectos.

En el caso de la ayuda bilateral, las embajadas se centran en ganar contratos en países extranjeros para sus empresas nacionales. El término «ayuda vinculada» hace referencia, en procesos bilaterales de ayuda, a las condiciones asociadas a subvenciones y préstamos, que exigen que el país receptor recurra a corporaciones privadas de los países donantes para reemplazar operadores públicos de servicios. La ayuda vinculada abre la puerta de atrás a la privatización.

A nivel mundial, deberíamos examinar el modelo positivo de la Alianza Mundial de Colaboración entre Empresas de Abastecimiento de Agua de ONU Hábitat, que proporciona instrumentos para apoyar alianzas de empresas municipales de servicios públicos que operan sin ánimo de lucro. Estas alianzas se centran en el intercambio de conocimiento entre los empleados de las operadoras de servicios, permitiendo que desarrollen sus competencias para poder cumplir mejor con sus obligaciones. Este tipo de alianzas público-públicas proporcionan un modelo de desarrollo basado en el entendimiento mutuo y el intercambio. La experiencia avala las alianzas público-públicas como mecanismos que favorecen el desarrollo de competencias y la transferencia de conocimiento. Lamentablemente, este planteamiento no recibe el suficiente respaldo institucional por parte de la comunidad mundial. La Alianza Mundial de Colaboración entre Empresas de Abastecimiento de Agua supone un ejemplo real de conexión entre el plano global y el local. Es importante promocionar estos ejemplos y reformar las instituciones nacionales e internacionales, a partir del progreso realizado a nivel local y de comunidad.

Nivel nacional

A escala nacional, es necesario que los Gobiernos reconozcan las repercusiones negativas de la privatización de infraestructuras y servicios y que se comprometan con la prestación pública.

Muchos de los problemas sistémicos de la privatización se evidencian en el largo plazo, cuando los políticos responsables de las privatizaciones han dejado ya sus puestos. Numerosos políticos nacionales pueden encontrar difícil resistirse a la tentación que representan el dinero en mano y los malabares contables. Sin embargo, como apuntó acertadamente el relator especial de Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, el profesor Philip Alston,⁵ la privatización no es tanto una cuestión de economía o eficiencia como una cuestión de los valores y costumbres que conforman la sociedad en la que vivimos. Las privatizaciones debilitan las instituciones democráticas que representan nuestra voluntad colectiva, lo que favorece a las empresas privadas que nos tratan como consumidores individuales, divididos, más capaces, en teoría, de ejercitar su libre albedrío.

En lugar de seguir un camino peligroso que otorgaría el control de los servicios públicos a aquellas partes del sector financiero que apenas están reguladas (administradores de activos, fondos de capital privado y fondos de inversiones), necesitamos medidas probadas y acreditadas. La mayoría de los países ricos, miembros de la OCDE, utilizaron fondos públicos para crear y gestionar servicios de infraestructura pública, al tiempo que mantenían tipos impositivos elevados para grandes empresas y personas con ingresos elevados.⁶ El sector privado puede desempeñar un papel, sobre todo en los contratos públicos de bienes y servicios, pero no en la financiación, propiedad o gestión de servicios públicos de importancia clave. Deberíamos examinar un abanico de opciones, incluidos los bonos, bancos para el desarrollo, ampliación de balance y otras más.

Nivel local

Buena parte de la prestación y gestión de infraestructura pública se realiza a nivel municipal, el más próximo a la población. Y a pesar de ello, son los Gobiernos nacionales los que negocian los compromisos internacionales como los ODS. La desconexión

⁵ Alston (2018a) y (2018b).

⁶ Hall (2014).

entre la política mundial y las necesidades de las autoridades locales es grande, en particular en lo referente a financiación. A medida que desarrollan la arquitectura de la sostenibilidad, las distintas agencias de la ONU, el G20 y la OCDE deben integrar los desafíos y oportunidades de los Gobiernos locales: una tarea nada fácil debido a que en esencia representan los intereses de los Gobiernos nacionales y a la multiplicidad y fluctuación de los Gobiernos locales. Dado que la mayoría de los fondos públicos son recaudados por los Gobiernos nacionales, necesitamos mecanismos que aseguren transferencias de ingresos equitativas, estables y previsibles entre los diferentes niveles de gobierno. Entre ellos podría estar el refuerzo de la recaudación de impuestos municipales para garantizar una financiación sostenible y previsible.

Es preciso ayudar a los Gobiernos locales para que se conviertan en los valedores mundiales de medidas que atraigan proyectos sin ánimo de lucro de más allá de sus fronteras geopolíticas.

Servicios públicos y democracia

La creación de infraestructura y servicios públicos es uno de los factores que refuerza las instituciones democráticas, a través de las cuales los ciudadanos determinan qué servicios públicos son prioritarios y de qué forman se prestan y se financian, en particular a nivel local, donde los ciudadanos tienen un acceso más directo a sus representantes. Por ejemplo, pocos elegirían deliberadamente acabar con los servicios públicos a través de medidas de austeridad impuestas por ajustes estructurales y por presiones del mercado financiero. Los ciudadanos deben tener voz en las decisiones de los Gobiernos y participar en la evaluación de los resultados de su gestión.

Contratación pública

Los mayores consumidores de bienes y servicios son los Gobiernos de todos los niveles. Los Gobiernos deberían ser capaces de estimular el crecimiento local con sus decisiones sobre contratación pública, así como de desarrollar y guiar los planes industriales nacionales. Actualmente, los acuerdos comerciales y de inversión incorporan normas que obligan a

los Gobiernos a considerar las propuestas de todos los proveedores, que son con frecuencia empresas multinacionales que venden sistemas protegidos por derechos de propiedad y que exportan los beneficios. Además, las normas sobre contratación pública obligan a los gobiernos a aceptar la propuesta más económica, lo que se traduce en proyectos con presupuestos bajos irrealistas y manipulación de contratos. Se hacen necesarias normas sobre la contratación pública que permitan una participación más democrática y una mayor transparencia, donde se incluya la eliminación de prácticas corruptas y clientelistas.

Tarifas

La determinación del coste que pagan los ciudadanos por los servicios públicos debe realizarse de forma democrática y garantizar un acceso universal y equitativo. Las políticas de precios pueden servir para que haya una subvención cruzada entre grupos de ingresos y regiones. Las tarifas nunca deberían suponer un obstáculo para el acceso. En muchos países no hay opción de cubrir completamente los costos, sobre todo en el caso de los pobres. Algunas propuestas sugieren la gratuidad del acceso al servicio para evitar la complejidad de los subsidios, que con frecuencia no llegan a los grupos a los que van destinadas y acaban en manos de quienes tienen medios y forma de acceder a ellos.

Cuestiones relativas a mano de obra

Un problema asociado a la privatización es la pérdida de mano de obra cualificada y con experiencia, que pasa al sector privado. El proceso de transición de retorno del sector privado al público debería garantizar la recuperación de profesionales con las competencias necesarias, el reconocimiento de su destreza y pericia para aplicarlas en la transición, y asegurar que reciben la formación adecuada sobre las prioridades y mecanismos de las empresas públicas.

Un requisito fundamental para la realización de la Agenda 2030 es el desarrollo de aptitudes del funcionariado. Sin embargo, es escaso el apoyo de los bancos de desarrollo y los organismos institucionales para proporcionar una formación básica, orientada al trabajo a desempeñar y al desarrollo de las

competencias necesarias. Da igual el tipo de medidas que se adopten en Nueva York o en las capitales de cada país: si el personal no está suficientemente formado, el trabajo no se va a llevar a cabo.

Los siguientes son desafíos fundamentales relativos a la mano de obra:

- ¿Dónde conseguir personal suficientemente formado y motivado para trabajar en las áreas de salud, abastecimiento de agua y sistemas de saneamiento, limpieza y recogida de residuos, suministro energético, transporte y educación (sin mencionar justicia, gestión tributaria o urbanística, inspección sanitaria y alimentaria)?
- Si se forma a estos trabajadores, ¿cómo evitar que pasen inmediatamente a puestos mejor remunerados dentro del sector privado?
- ¿Cómo asegurar que los trabajadores pueden desarrollar una trayectoria profesional y que pueden aportar su destreza y maestría a procesos a largo plazo de planificación y ejecución?

Un nuevo planteamiento es posible y necesario

Es preciso un nuevo marco, uno que de peso a las necesidades de las personas y del planeta frente al beneficio. Los factores a tener en cuenta en el mismo son:

- normas aplicables sobre «civismo» corporativo que garanticen: el respeto por los derechos de los trabajadores; la supervisión de las cadenas de suministro; la responsabilidad por las externalidades (uso o destrucción de recursos naturales, emisiones de gases de efecto invernadero, población desplazada, etc.); impuestos justos; transparencia en asuntos relativos a grupos de presión y contrataciones.
- Sanciones severas por sobornos, tráfico de influencias y otras prácticas deshonestas y corruptas, además de protección universal para quienes denuncien.
- Normativa sobre contratación pública que permita a los Gobiernos elaborar políticas industriales a

nivel nacional y local, y que no obliguen a elegir los precios de adquisición más bajos.

- Acuerdos comerciales que no impongan (y hagan irreversibles) las privatizaciones, y que equilibren las necesidades de los inversores y los derechos de los ciudadanos y sus Gobiernos.
- Un órgano intergubernamental bajo los auspicios de la ONU con competencias fiscales, que proteja de las múltiples formas de manipulación y abuso corporativo en cuestiones tributarias.
- Nuevos mecanismos para la participación pública en la elaboración y aplicación de políticas: la democracia no puede limitarse a dos o tres elecciones por década; a nivel local es necesario conseguir una democracia más robusta y participativa.

Bibliografía

- Alston, Philip (2018a):** Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. Ginebra (UN Doc. A/73/396).
<http://undocs.org/A/73/396>
- Alston, Philip (2018b):** Statement on Visit to the United Kingdom, by Professor Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights. Londres, 16 de noviembre de 2018.
www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/EOM_GB_16Nov2018.pdf
- David Hall (2014):** Por qué el gasto público es necesario. Londres: Public Services International Research Unit – PSIRU.
http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/espneedpublic_spendin_final.pdf
- Kapoor, Sony (2019):** Billions to Trillions – A Reality Check. Londres: Stamp Out Poverty.
www.stampoutpoverty.org/wp-content/uploads/2019/04/Billions_to_trillions_web.pdf
- Kishimoto, Satoko/Petitjean, Olivier/Steinfort, Lavinia (2017):** Remunicipalización. Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos. Ámsterdam y París.
https://www.tni.org/en/publication/reclaiming-public-services?content_language=es
- Peinhardt, Clint/Wellhausen, Rachel L. (2016):** Withdrawing from Investment Treaties but Protecting Investment. Universidad de Texas.
www.rwellhausen.com/uploads/6/9/0/0/6900193/peinhardt_wellhausen_bitwithdrawal.pdf
- Banco Mundial (2018):** Contribution of Institutional Investors Private Investment in Infrastructure 2011–H1 2017. Washington, D. C.
http://ppi.worldbank.org/~/media/GIAWB/PPI/Documents/Global-Notes/PPI_InstitutionalInvestors_Update_2017.pdf

David Boys es vicesecretario general de la Internacional de Servicios Públicos (ISP)

ODS 10

¿Ayuda el papel del FMI en la gobernanza económica a reducir la desigualdad entre países y en ellos?

POR KATE DONALD, CESR Y GRAZIELLE DAVID, UNIVERSITY OF CAMPINAS Y MAHINOOR EL-BADRAWI, CESR

El Fondo Monetario Internacional (FMI) tiene un papel central en la gobernanza económica, a nivel tanto global como nacional. A pesar de presentarse a sí mismo como un árbitro económico neutral, el hecho es que sus planteamientos están profundamente arraigados en determinada ortodoxia económica y han demostrado ser incompatibles con el objetivo de conseguir un desarrollo sostenible y la reducción significativa de la desigualdad, especialmente en el Sur Global. En base a los ejemplos de Egipto y Brasil, presentamos casos concretos que muestran cómo la gobernanza del FMI, en sus diferentes formas, ha resultado en una acentuación de la desigualdad económica y social, así como en cortapisas al disfrute de los derechos humanos, algo que contrasta radicalmente con la imagen de adalid de los ODS que el FMI presenta de sí mismo.

El FMI reclama para sí un papel cada vez mayor como elemento central en la ejecución de la Agenda 2030 y se ha posicionado como un actor de importancia al respecto del ODS 10 y la lucha contra la desigualdad (económica y por motivo de género). Sin embargo, este compromiso se ha realizado en la práctica de forma fragmentaria, por no decir otra cosa, y hay pocas evidencias de que quiera reorientar significativamente sus políticas.¹ ¿Contribuye la actuación del FMI a «transformar nuestro mundo», como reza el título oficial de la Agenda?

El ODS 10 sirve de caso de estudio particularmente ejemplar. Una de sus metas, la 10.4, es la de reducir la desigualdad mediante políticas presupuestarias, salariales y de protección social. Precisamente, los planteamientos del Fondo en estas tres áreas han sido objeto de duras críticas precisamente por exacerbar las desigualdades.² A pesar de haber cambiado de rumbo recientemente y haber definido las desigualdades de renta y género como elementos críticos

a nivel macroeconómico, el hecho es que, según información recogida por Oxfam³ y el Bretton Woods Project,⁴ parece que las recomendaciones políticas del FMI y las condiciones a cumplir para la concesión de préstamos han venido a ser de hecho, y lo siguen siendo, uno de los factores principales de la crisis de desigualdad. Un estudio académico reciente en el que se analiza la condicionalidad en los préstamos del FMI entre 1984 y 2014 llega a la conclusión de que, en su conjunto, las reformas políticas ordenadas por el FMI aumentan la desigualdad de las rentas en los países prestatarios y que la atención que desde hace poco dedica el FMI a la desigualdad obvia las diferentes vías por las cuales las recomendaciones políticas que el mismo Fondo ha emitido han contribuido a la desigualdad existente en los países en vías de desarrollo.⁵ Y no estamos hablando de algo que sea historia: por poner un ejemplo, el FMI insiste en imponer medidas de austeridad en muchos países, medidas que han tenido graves consecuencias para

1 Véase Donald (2019), del que se han extraído y adaptado partes de este capítulo.

2 Véase p.ej. Alston (2018) y Bretton Woods Project (2017).

3 Véase www.oxfam.org/en/research/great-expectations-imf-turning-words-action-inequality.

4 Véase www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2019/02/Operationalising-Change.pdf.

5 Forster et al. (2019).

los derechos humanos de los más pobres y menos favorecidos, entre los que se encuentran las mujeres.⁶ Igualmente, el FMI ha seguido abogando por una tributación regresiva, como por ejemplo el impuesto sobre el valor añadido (IVA), en vez de controlar y redistribuir las rentas y la riqueza de las corporaciones multinacionales y el 1 % más acomodado de la sociedad.

Naturalmente, el ODS 10 busca también reducir la desigualdad *entre* países. Hay muchas áreas en las que el FMI podría estar haciendo mucho más para reducir la desigualdad entre los países, como por ejemplo, evitar la dinámica de subasta a la baja en el impuesto de sociedades en vez de pedir que se reduzca, así como aumentar sus esfuerzos para evitar malas prácticas fiscales entre países.⁷ Y mientras tanto, ¿qué están haciendo el FMI y los miembros del mismo pertenecientes al club de países «desarrollados» para alcanzar la meta 10.6 sobre el aumento de la participación de los países en vías de desarrollo en los procesos de toma de decisiones en las instituciones financieras internacionales en los que podrían tener un efecto directo (por ejemplo a través de la próxima revisión de las cuotas)?

Se podría decir que hay dos modalidades de gobernanza a través de las cuales el FMI ejerce su poder sobre la política económica de los países, y que podríamos asimilar a una «medicina blanda» (*soft power*), que serían los informes de vigilancia del artículo IV, y a una «medicina dura» (*hard power*), que sería la condicionalidad en la concesión de préstamos. Los casos de Brasil y Egipto son buenos ejemplos ilustrativos, ya que el primero está sometido a asesoría política periódica por parte del FMI, que incluye una vigilancia de sus políticas económicas y financieras según el artículo IV, si bien en un contexto de crisis económica, y el segundo, Egipto, ha recibido un préstamo del FMI, por lo que está sujeto a unas estrictas condiciones que van ligadas a él.

6 Véase p. ej., CESR (2018) y Donald/Lusiani (2017).

7 En abril de 2019 hubo signos de que el FMI podría estar avanzando hacia una postura más positiva a este respecto. Véase p. ej. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/03/08/Corporate-Taxation-in-the-Global-Economy-46650>.

Brasil: el FMI da respaldo a peligrosas políticas económicas regresivas⁸

En 2016, el gobierno brasileño aprobó una enmienda constitucional (EC 95) que congela el gasto público real para los próximos 20 años (se la denomina «Expenditure Ceiling Act»). Esta medida sin precedentes evitará que cualquier gobierno que salga de unas futuras elecciones sin una mayoría absoluta pueda determinar el volumen de inversión en derechos humanos y desarrollo sostenible, incluso si la población envejece y aumentan las necesidades presupuestarias. El relator especial de la ONU sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos consideró que la EC 95 era una medida radical carente de mesura ni compasión⁹, mientras que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresó su profunda preocupación sobre su repercusión en términos de pobreza, desigualdad y discriminación.¹⁰ La política presupuestaria de Brasil ya se había vuelto más regresiva y se habían tomado otras medidas de austeridad desde el momento de la elección del presidente Bolsonaro en 2018, pero la congelación del gasto público mantendrá esas deficiencias durante 20 años.

Sin embargo, el FMI ha expresado un apoyo constante a esta medida draconiana,¹¹ disfrazando de prudencia económica este acto de naturaleza puramente política que ya ha tenido un grave efecto negativo en los derechos humanos. Los retrocesos en sanidad y educación se pueden constatar ya, mientras que las previsiones indican que la EC 95 supondrá una reducción significativa de la inversión en sanidad y educación en las próximas dos décadas. Como término de comparación, si se hubiese puesto un tope de gasto similar en 2003, el presupuesto para la

8 Buena parte de esta sección, incluyendo las estadísticas, son una adaptación y actualización de CESR/INESC/Oxfam Brasil (2017).

9 Alston (2016).

10 CIDH (2018).

11 Véase p. ej., www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/10/04/Brazil-Technical-Assistance-Report-Supporting-Implementation-of-the-Expenditure-Rule-Through-45275 y <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2017/10/by-fabian-bornhorst-and-teresa-curristine1-brazil-is-emerging-from-a-deep-recession-while-the-country-is-expected-to-regist.html>.

sanidad de 2015 hubiese sido un 43% menor. En 2017, el porcentaje del presupuesto federal dedicado a la sanidad ya había caído un 17%, y el de la educación un 19%.¹² Esto ya está teniendo un efecto inmediato objetivo, pues, por ejemplo, en 2017 el Ministerio de Sanidad cerró 314 farmacias públicas, de modo que solo quedaron 53 operativas y se dejó a 305 municipios sin servicio a pesar de que más de una tercera parte de los beneficiarios dependían de esas farmacias para obtener sus medicamentos. Además, un estudio reciente predice que la austeridad causará un incremento del 8,6% de la mortalidad infantil en 2030.¹³

La política presupuestaria en Brasil ya había demostrado no ser efectiva para la reducción de la desigualdad, y la propuesta de reforma del sistema de pensiones socavaría gravemente la política más redistributiva del país.¹⁴ Esta reforma se centra en la pensión social general,¹⁵ que es el programa que más reduce la desigualdad y beneficia a la parte más pobre, y más amplia, de la población. Además, la reforma pretende desvincular la Continuous Cash Benefit (BPC), la pensión rural y la de viudedad, del salario mínimo. Estos cambios afectarán en mayor medida a las mujeres, los mayores y las personas con discapacidades, obligándoles a vivir con menos de lo que se considera como renta mínima en Brasil.¹⁶ Y sin embargo, el FMI ha calificado la reforma como «muy necesaria»¹⁷, ignorando los probables efectos que tenga en la desigualdad y en los derechos humanos.

La austeridad supone una amenaza para los derechos de las mujeres de Brasil en particular, y muy especialmente para las mujeres negras. En 2017, el gobierno redujo en un 55% el presupuesto para los programas de seguridad alimentaria, esenciales en particular

para madres con rentas bajas.¹⁸ Con la excusa de la austeridad, se están desmantelando también las instituciones que fomentan la igualdad de género, como la Secretaría de Políticas para la Mujer, y se recortan los fondos para los programas de defensa de los derechos de la mujer. Por poner un ejemplo, los recortes presupuestarios han supuesto una reducción del 15% en el número de servicios especializados que se ofrecen a mujeres víctimas de violencia, a pesar de que los casos de violencia han aumentado en Brasil, que ocupa el quinto lugar mundial en homicidios a las mujeres.¹⁹ Por lo tanto, la EC 95 no solo vulnera los principios de no retroceso y no discriminación de los derechos humanos, sino que pone en peligro la vida de las mujeres brasileñas.²⁰

A pesar de todas estas evidencias, que la sociedad civil no deja de resaltar, el informe de 2018 para Brasil en virtud del artículo IV del FMI reitera la austeridad, y su única preocupación es que no llegue lo suficientemente lejos, pues subraya que la continuación del saneamiento de las cuentas públicas es de capital importancia.²¹ No se presta atención alguna a los efectos que tienen estas medidas en las personas y en la sociedad, y mucho menos a las consecuencias políticas concomitantes en un país donde un líder abiertamente misógino, racista y autoritario acaba de asumir el poder y donde se ponen en peligro los derechos humanos y medioambientales básicos. En contradicción con los compromisos del ODS 10 para eliminar la discriminación y la exclusión social, la elección de Bolsonaro ha normalizado actitudes y acciones abiertamente discriminatorias, e incluso violentas, como muestran los datos de «Call 180», un canal para notificar casos de violencia contra las mujeres, según los cuales en los dos primeros meses de 2019 se recibieron 17836 notificaciones, es decir, un incremento del 36,85% respecto al mismo período en 2018.²²

12 INESC (2017a).

13 Rasella et al. (2018).

14 ANFIP/DIEESE (2017).

15 Los otros dos sistemas de pensiones son las de los funcionarios públicos y las específicas de los militares.

16 Véase <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/02/20/bolsonaro-chega-ao-congresso-para-entregar-proposta-de-reforma-da-previdencia.ghml>.

17 FMI (2018), pág. 4.

18 INESC (2017b).

19 CESR/INESC/Oxfam Brasil (2017).

20 David (2018).

21 FMI (2018), nota de prensa, pág. 2.

22 Véase <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2019/03/5625385-crimes-contra-mulheres-se-multiplicam-e-especialistas-alertam-que-pais-vive-epidemia-de-violencia.html>.

A pesar de que el FMI declare lo contrario, *hay* alternativas a la austeridad. Por ejemplo, según el sindicato de fiscales tributarios de Brasil, si se luchase contra la evasión fiscal se ingresarían 571.500 millones de reales, es decir, casi cuatro veces el déficit del país en 2016. Si se reformasen el impuesto sobre las personas físicas y las exenciones fiscales a beneficios y dividendos, y si se introdujese un tipo impositivo del 35 % al tramo más alto de las rentas, se recaudarían otros 72.000 millones de reales y se reduciría la desigualdad en un 4,31 %.²³ Igualmente, una reforma fiscal amplia que cambiase el reparto de la carga tributaria no solo aumentaría el margen de maniobra presupuestario gracias al aumento de ingresos, sino que también reduciría la desigualdad.²⁴

Egipto: la condicionalidad de los préstamos exacerbaban las desigualdades y la falta de derechos

La junta directiva del FMI aprobó en noviembre de 2016 un acuerdo con el gobierno de Egipto para la concesión de un préstamo de 12.000 millones de dólares americanos. Teniendo por objetivo el solucionar los problemas económicos del país, el acuerdo pretende apoyar el amplio plan de reformas económicas elaborado por el gobierno en el que figuran recortes de gasto público, la limitación de la legislación sobre salarios públicos, la implantación del IVA, la liberalización del tipo de cambio y el fomento de la inversión extranjera.²⁵ Las reformas han traído consigo un incremento drástico en el coste de la vida, exacerbado por un repunte de la inflación y fluctuaciones monetarias sin precedentes. Se ha desmantelado también el sistema de subsidios a los combustibles, lo que ha tenido consecuencias en los precios de los bienes de primera necesidad, incluidos los alimentos y los medicamentos, que afectan especialmente los que se encuentran en situación de pobreza.²⁶ A pesar de que los datos oficiales sobre la pobreza no se han actualizado desde 2015 (momento en que el nivel de pobreza alcanzó el 27,8 % de la población), la inicia-

tiva Egyptian Initiative for Personal Rights (EIPR) da cuenta de que un informe del gobierno que no se ha hecho público estima que el nivel de pobreza probablemente habrá alcanzado el 35 % en 2017.²⁷

El FMI ha declarado que las reformas que ha realizado Egipto son un éxito, pues mejoran el empleo y el crecimiento económico.²⁸ Sin embargo, los expertos indican que el crecimiento registrado no ha sido ni sostenible ni inclusivo, sino que se ha dado en sectores movidos por el capital, como el turismo y el sector de la minería.²⁹ Al mismo tiempo, la bajada general del desempleo está más bien ligada a la desigualdad en la medida en que los egipcios puedan o no hacer valer su derecho a un trabajo digno, tal y como revelan la organización independiente Egypt Social Progress Indicators.³⁰ Como ejemplo, el índice de desempleo juvenil sigue por encima del 25 %, la participación de la mujer en el mundo laboral es, con un 22,9 %, muy baja, y Egipto ocupa el lugar 134 de 140 países en el índice de brecha salarial de género de 2017 (Global Gender Wage Gap Index).³¹ Además, el salario real bajó un 14 % de 2016 a 2017, mientras que se restringen los derechos laborales o incluso se proscriben.

En lo relativo al ODS 10, y de particular relevancia, la desigualdad económica es sorprendentemente alta y en vías de empeorar. En 2017, Egipto tenía el tercer valor más alto del coeficiente de Gini en todo el mundo como consecuencia del aumento de los años anteriores. El World Inequality Lab estima que, en 2015, la proporción de renta nacional antes de impuestos era del 19,1 % para el 1 % más rico de la población y del 48,5 % para el 10 % más rico.³² Sin embargo, a pesar de que el FMI declara estar comprometido en la lucha contra la desigualdad, las reformas que apoya e impone no sirven para la redistribución.

23 CESR/INESC/Oxfam Brasil (2017).

24 ANFIP/FENAFISCO/Plataforma Política Social (2018).

25 Véase www.imf.org/en/News/Articles/2016/11/11/PR16501-Egypt-Executive-Board-Approves-12-billion-Extended-Arrangement.

26 Corkery y El-Badrawi (2016).

27 EIPR (2018).

28 Véase www.imf.org/en/News/Articles/2019/02/05/pr1933-egypt-imf-exec-board-completes-4th-review-extended-fund-facility.

29 EIPR (2018).

30 Sobre este tema y sobre los siguientes indicadores consúltense Egypt Social Progress Indicators (2018).

31 Foro Económico Mundial (2017).

32 Véase Alvaredo/Assouad/Piketty (2018).

Egipto tiene ya uno de los niveles más bajos de gasto social en relación a su PIB si se compara con países de renta baja-media similares, y está por debajo de la media de los países de Oriente Medio, que es el 1% del PIB.³³ El elemento central de la reforma fiscal, a petición del FMI, ha sido la implantación del IVA (con un tipo del 14% en estos momentos, que reemplaza al impuesto anterior al consumo, del 10%) Si bien hay exenciones para algunos alimentos de primera necesidad, el IVA ha contribuido a elevar el coste de la vida de las familias pobres.³⁴ Por otro lado, los impuestos directos (que son más progresivos) suponen solamente el 44% del total de la recaudación fiscal, mientras que el impuesto de sociedades real en Egipto es 7% más bajo que el reglamentario. Por lo tanto, y a pesar de que Egipto tiene que mejorar su ratio impuestos/PIB, hay instrumentos más progresivos para conseguirlo que el IVA, como por ejemplo la aplicación de un impuesto a los rendimientos del capital³⁵, del que se ha hablado mucho, un impuesto efectivo sobre la propiedad y un tipo más alto en el impuesto a las personas físicas para aquellos que más ganan.

A pesar de que el FMI proclama que la protección social es la piedra angular del programa del gobierno y que contribuirá a amortiguar el efecto de la austeridad, Egypt Social Progress Indicators muestra que solo el 50% de aquellos que viven en condiciones de pobreza reciben prestaciones de alguno de los tres programas principales de protección social. Más aún, esos tres programas tienen graves deficiencias de integración, un síntoma típico de enfoques con grupos objetivo muy delimitados como los que fomenta el FMI. Con un 1,25% del PIB, el gasto público en Egipto ya es acusadamente bajo, incluso si se le compara con el de países homólogos de renta media-baja, y el gasto en sanidad ha ido bajando desde 2015.³⁶ De esto se deducen grandes desigualdades en el acceso a la atención sanitaria. Las familias tienen que pagar la mayor parte de la misma de su bolsillo, y las

mujeres en particular tienen mayores dificultades para acceder a la atención que necesitan. Se plantea entonces la cuestión de hasta qué punto es responsable que el FMI siga presionando para que se recorte aún más el gasto público si ya hay un grado tan alto de disparidad y carencias en el acceso a los servicios básicos.

A pesar de todo esto, la directora gerente del FMI, Christine Lagarde, alabó en enero 2019 el importante avance de las reformas de la economía de Egipto.³⁷ Pidió al gobierno que siguiese adelante con las reformas, pero lo único en su alegato que pudo haber recordado ligeramente la gravedad de la situación de los derechos humanos en el país fue una vaga referencia a la necesidad de medidas que mejoren la transparencia y rendición de cuentas. Terminó felicitando la paciencia y el compromiso del pueblo de Egipto con el proceso de reformas.

En realidad, las reformas despertaron una oposición y una resistencia social considerables incluso antes de que se hubiese cerrado el acuerdo para la concesión del préstamo.³⁸ El gobierno solo las pudo controlar arremetiendo brutalmente contra los defensores de los derechos humanos y otros «críticos», entre los que estaba un académico en economía que cuestionó los planes económicos del gobierno.³⁹ Estas medidas contrastan radicalmente con los compromisos y las obligaciones del gobierno en materia de derechos humanos en virtud del ODS 16. En vez de reconocer la «paciencia» del pueblo egipcio, sería mejor que el FMI examinara el impacto social que causan las condiciones impuestas para la concesión del préstamo, cómo afectan a los ciudadanos egipcios y el efecto que tienen en la desigualdad. El EIPR ha evaluado 14 de las medidas impuestas por el FMI de noviembre de 2017 a mayo de 2018. De ellas, 8 tienen un efecto

33 EIPR (2018).

34 Véase Corkery/El-Badrawi (2016).

35 Véase www.reuters.com/article/us-egypt-economy-tax/egypt-president-ratifies-capital-gains-tax-freeze-extension-approves-stamp-duty-idUSKBN19D2DM.

36 Egypt Social Progress Indicators (2018).

37 Véase <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/01/25/pr1918-statement-by-imf-managing-director-christine-lagarde-on-egypt?cid=em-COM-123-38298>.

38 Egipto siguió estrictamente las recomendaciones del artículo IV al menos desde 2013, como preparación para un posible préstamo. Véase p.ej. <https://foreignpolicy.com/2012/11/29/politicizing-egypts-economic-reform/>.

39 Véase www.reuters.com/article/us-egypt-arrest/author-of-critical-book-on-egypts-economy-arrested-sources-wife-idUSKCN1MV102.

negativo en los ciudadanos egipcios y en el desarrollo socioeconómico en general.⁴⁰ De la información disponible se deduce que el FMI no está teniendo un papel positivo respecto a las posibilidades de que Egipto alcance el ODS 10.

Conclusión

La cuestión última que nos deberíamos plantear es si es legítimo que el FMI pueda disponer de tanto poder y emplearlo en la gobernanza económica. En resumidas cuentas, está imponiendo a la política económica mundial un enfoque restrictivo y neoliberal, basado en el «saneamiento de las cuentas públicas» o en la austeridad, que no respeta derechos y que ya ha demostrado tener un efecto pernicioso para los derechos humanos, la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad. Como botón de muestra, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha expresado recientemente su preocupación sobre la repercusión que estaba teniendo el último acuerdo de Argentina con el FMI para los derechos humanos, la pobreza y la desigualdad.⁴¹ Hay que plantearse si las recomendaciones y las admoniciones del FMI han de tener o no más peso que las obligaciones en materia de derechos humanos. ¿Es posible confiar en que el sistema actual de gobernanza económica global, que está dominado por los países más ricos y ha generado la crisis de desigualdad actual que quieren subsanar los ODS, pueda desempeñar un papel constructivo en la transformación que necesitamos?

El FMI no puede sostener la pretensión de que los derechos humanos no se encuentran entre sus responsabilidades, y menos en vista del impacto profundo que tienen sus políticas y sus prácticas en los derechos sociales y económicos, al tiempo que declaran estar ayudando a los países a conseguir alcanzar los ODS, que tienen su base jurídica en los derechos humanos. A fin de cuentas, lo que resulta más frustrante es que, en vez de aprovechar esta oportunidad, tan necesaria, para cuestionar y

reorientar sus prácticas en función de los ODS, y en especial en relación con el compromiso de reducir la desigualdad entre los países, el FMI está usando los ODS para justificar lo que ha venido haciendo hasta la fecha, por más que sea incompatible con un desarrollo sostenible y equitativo. Darle la vuelta a los planteamiento de esta forma es gravemente irresponsable dada la influencia profunda que FMI ejerce en la gobernanza macroeconómica y en la creación (o, en estos momentos, la destrucción) de un entorno favorable al desarrollo sostenible.

⁴⁰ EIPR (2018).

⁴¹ Véase www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23661&LangID=E.

Bibliografía

Alston, Philip (2018): IMF has large brain and tiny conscience, says UN poverty expert calling for urgent change. Ginebra: ONU ACNUDH. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23215&LangID=E

Alston, Philip (2016): Brazil 20-year public expenditure cap will breach human rights, UN expert warns. Ginebra: ONU ACNUDH. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21006

Alvaredo, Facundo/Assouad, Lydia/Piketty, Thomas (2018): Measuring Inequality in the Middle East 1990–2016: The World's Most Unequal Region? World Inequality Lab, WID.world, colección de documentos de trabajo, n.º 2017/15. <http://wid.world/document/alvaredoassouadpiketty-middleeast-widworldwp201715/>

ANFIP/DIEESE (2017): Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília. <https://www.dieese.org.br/evento/2017/reformarParaExcluirCompleto.pdf>

ANFIP/FENAFISCO/Plataforma Política Social (2018): Reforma Tributária Necessária: subsídios para um debate democrático. Brasília. www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2018/12/Livro-2_COMPLETO-FINAL-SITE-1.pdf

Bretton Woods Project (2017): The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques. Londres. www.brettonwoodsproject.org/2017/09/imf-gender-equality-compendium-feminist-macroeconomic-critiques/

CESR (2018): Assessing Austerity: Monitoring the human rights impacts of fiscal consolidation. Nueva York. www.cesr.org/assessing-austerity-monitoring-human-rights-impacts-fiscal-consolidation

CESR/INESC/Oxfam Brazil (2017): Brazil Factsheet. Human rights in times of austerity. www.cesr.org/sites/default/files/Brazil%20Austerity%20Factsheet%20English%20FINAL.pdf

Corkery, Allison/El-Badrawi, Mahinour (2016): Egypt's IMF deal: a huge price tag for human rights. Londres: Bretton Woods Project. www.brettonwoodsproject.org/2017/02/egypts-new-imf-deal-comes-huge-price-tag-human-rights/

David, Grazielle (2018): The impact of IMF-backed austerity on women's rights in Brazil. Londres: Bretton Woods Project. www.brettonwoodsproject.org/2018/03/impacts-imf-backed-austerity-womens-rights-brazil/

Donald, Kate (2019): Unsustainable? The IMF's approach to the Sustainable Development Goals. En: Bretton Woods Project Observer, primavera 2019, pág. 5. www.brettonwoodsproject.org/2019/04/unsustainable-the-imfs-approach-to-the-sustainable-development-goals/

Donald, Kate/Lusiani, Nicholas (2017): The IMF, Gender Equality and Expenditure Policy. www.cesr.org/imf-gender-equality-and-expenditure-policy

Egypt Social Progress Indicators (2018): ESPI Annual Report 2018. www.progressegyp.org/files/espi_annual_report_2018.pdf

EIPR (2018): Eye on Debt III: The Third report on the IMF loan program for the third review period, November 2017–May 2018. Garden City. https://eipr.org/sites/default/files/reports/pdf/eye_on_debt_iii.pdf

Forster, Timon et al. (2019): How structural adjustment programs affect inequality: A disaggregated analysis of IMF conditionality, 1980–2014. En: Social Science Research 80 (2019) págs. 83–113. www.tstubbs.net/uploads/4/0/5/3/40534697/forstertetal2019.pdf

CIDH (2018): Preliminary Observations of IACHR's In Loco Visit to Brazil. Rio de Janeiro. www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/2380Peng.pdf

IMF (2018): Brasil. Informe de vigilancia según el artículo IV para 2018. Washington, D.C. www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2018/cr18253.ashx

INESC (2017a): Orcamento 2017 prova: teto de gastos achata despesas sociais e beneficia sistema financeiro. Brasília.

INESC (2017b): Utopia or dystopia? The SDGs in Brazil and the World. Brasília. <http://www.socialwatch.org/sites/default/files/2017-SR-BRAZIL-eng.pdf>

Rasella, Davide et al. (2018): Child morbidity and mortality associated with alternative policy responses to the economic crisis in Brazil: A nationwide microsimulation study. PLOS Medicine 15(5): e1002570. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002570>

Foro Económico Mundial (2017): The Global Gender Gap Report 2017. Colonia / Ginebra. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf

Grazielle David es estudiante de doctorado en desarrollo económico en la Universidad de Campina (Unicamp) en Brasil, y asesora a Latin American and Caribbean Fiscal Justice Network.

Kate Donald dirige el programa sobre derechos humanos en la política económica y social en el Center for Economic and Social Rights (CESR).

Mahinour El-Badrawi es el coordinador de proyecto para Egipto en el programa de reclamación y exigencia de responsabilidades del CESR.

ODS 11

Afrontando los retos del crecimiento urbano global: iniciativas emblemáticas de Gobiernos locales para alcanzar los ODS

POR DARIA CIBRARIO, INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (PSI) Y
ANDREA CIAMBRA, CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS (CGLU)

Al destacar el papel fundamental que desarrollan los Gobiernos locales y regionales en la aplicación de las ODS, este artículo expone una muestra de iniciativas innovadoras impulsadas por diferentes niveles de gobierno territorial, adoptadas a menudo en diálogo y cooperación con sindicatos y asociaciones comunitarias. Los casos trascienden el ámbito de ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles) y se solapan con otros ODS que están relacionados con el acceso a servicios públicos básicos, vivienda, cambio climático y contratación pública.

En 2018, 4.200 millones de personas vivían en ciudades y 2.500 millones más lo harán de aquí a 2050.¹ El crecimiento de las urbes, rápido y desordenado, ha provocado profundas desigualdades y una impronta ecológica urbana insostenible. Más de 100 millones de personas no tienen hogar y unos 900 millones viven en barrios marginales y asentamientos informales en los que el acceso a los servicios fundamentales es precario o, simplemente, no existe. El transporte público representa tan solo el 16% del tráfico urbano diario,² mientras que las ciudades suponen más del 70% del consumo global de energía y de las emisiones de gases de efecto invernadero.³

En respuesta a estos retos abrumadores, la comunidad internacional se ha comprometido a establecer varios marcos de políticas globales, en los que se incluyen los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Nueva Agenda Urbana (NAU), el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y el Marco de Sendai

para la Reducción del Riesgo de Desastres. Aunque estos acuerdos internacionales se hayan firmado por parte de los Gobiernos nacionales, son las administraciones locales y regionales las que trabajan en la primera línea de su aplicación.

Redes globales de administraciones locales, entre las que se incluyen Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Metropolis, Grupo de Liderazgo Climático de Ciudades (C40) y Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI), se han congregado bajo los auspicios del Equipo de Tareas Mundial de Gobiernos Locales y Regionales y están demandando un mayor reconocimiento de la función que desempeñan las administraciones territoriales en las políticas y tomas de decisiones de alcance global. Un gran número de Gobiernos territoriales ya han incorporado metas de sostenibilidad a sus políticas y responsabilidades locales y están desarrollando iniciativas pioneras para adaptar los ODS a nivel local más allá del ODS 11 sobre ciudades sostenibles. Con todo, esta labor pasa desapercibida: de los aproximadamente 100 países que enviaron entre 2016 y 2018 exámenes nacionales voluntarios al Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas (FPAN), solo 45 habían implicado a Gobiernos locales en el proceso de notificación y tan

1 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población (2018).

2 Equipo de Tareas Mundial de Gobiernos Locales y Regionales y CGLU (2018) pág. 54.

3 C40 (2018), pág. 11.

solo 39 los habían integrado en los mecanismos de coordinación de políticas nacionales.⁴

A continuación, una selección de iniciativas expone la manera en la que los gobiernos locales están impulsando la realización de los ODS, frecuentemente dialogando y en colaboración con sindicatos y asociaciones comunitarias.

Soluciones locales para mejorar el acceso universal a servicios públicos básicos

El acceso libre y universal a los servicios públicos básicos es uno de los pilares de los ODS y el núcleo del compromiso asumido por los Gobiernos locales para la aplicación de la Agenda 2030.⁵ En la mayoría de los países, son ellos los que asumen, en solitario o de forma compartida, la competencia en materia de gestión del agua y el saneamiento, la gestión de residuos, la educación y la cultura. La inversión estatal en los servicios públicos es una de las herramientas más potentes para luchar contra las desigualdades de rentas, pues se estima que esta es un 20% menor en aquellos países de la OCDE donde los servicios públicos son gratuitos.⁶

La falta de acceso a los servicios y las tarifas regresivas se asocian, sin embargo, a la desigualdad de ingresos que sufren en su mayor parte los ciudadanos más vulnerables.⁷ Con la privatización del suministro de agua en Chile y Yakarta no llegó el acceso al agua a otras zonas que no fuesen las acaudaladas⁸ y la privatización de la gestión de residuos en Dar es Salaam se tradujo en que solo había recogida en las zonas donde se podían pagar las tasas.⁹ Allí donde la privatización

no ha supuesto mejora alguna o su impacto sobre la accesibilidad, la calidad y la disponibilidad del servicio ha sido negativo, las ciudades y los municipios han iniciado la búsqueda de alternativas mediante la reinternalización de servicios públicos básicos a través de un proceso denominado «remunicipalización». Estudios de 2017 compilaron 832 de estos casos que se dieron desde el año 2000 y que implicaron a 1.600 municipios en 45 países. Los servicios públicos en cuestión fueron los de suministro de agua y energía, el transporte, la atención sanitaria y la asistencia social, la educación y otros servicios ofrecidos por las corporaciones locales.¹⁰

Algunas de estas iniciativas son prometedoras. En 2010, París remunicipalizó el servicio del suministro de agua y creó *Eau de Paris*. Desde entonces, la compañía ha destinado considerables reinversiones al mantenimiento y la mejora de la red de suministro (71,1 millones de euros en 2017)¹¹ y la factura del agua se ha reducido en un 8%, lo que a su vez ha permitido que los usuarios ahorrarán un total de 76 millones entre 2011 y 2015.¹² En la junta directiva están representados corporaciones locales, trabajadores, consumidores y representantes de la sociedad civil; además, se ha creado un órgano de participación (el «Observatorio del agua de París») en el que las partes interesadas tienen voz. Barcelona ha avanzado hacia la remunicipalización del suministro de energía creando la empresa de titularidad pública Barcelona Energía (BE),¹³ que comenzó su andadura en 2019 prestando servicio a 20.000 hogares, a los que suministra energía renovable de origen local. Las tarifas están supervisadas por la administración local, que espera lograr un ahorro considerable ya tan solo con el suministro eléctrico a edificios y servicios públicos.

El papel que desarrollan los servicios públicos a la hora de enfrentarse a la desigualdad socioeconómica se pone claramente de manifiesto en el Sur Global, donde estos servicios los prestan trabajadores

4 Equipo de Tareas Mundial de Gobiernos Locales y Regionales y CGLU (2018).

5 El Compromiso de Bogotá y la Agenda de Acción, adoptados por más de 400 alcaldes y funcionarios de entes locales en la 5ª Cumbre Mundial de la CGLU de octubre de 2016, declara que «el acceso a los servicios básicos es un derecho humano que debería estar garantizado para todas las personas», pág. 8 (<https://www.bogota2016.uclg.org/documentos>).

6 Oxfam (2014).

7 Wainwright (2014).

8 Karunanathan/Kishimoto (2018).

9 van Niekerk/Wegmann (2019).

10 Kishimoto/Petitjean (2017).

11 Eau de Paris en chiffres, Rapport annuel 2017 (www.eaudeparis.fr/uploads/tx_edpevents/EDP_RA2017_V_BD.pdf).

12 Véase Le Strat (n.d.).

13 See www.barcelonaenergia.cat.

informales que frecuentemente carecen de los derechos humanos básicos. En el caso de la gestión de residuos, la transición paulatina del trabajo informal hacia sistemas locales y nacionales de gestión de residuos puede abrir la puerta a la mejora en calidad y cobertura del servicio, al mismo tiempo se combate la desigualdad con la generación de oportunidades laborales dignas.¹⁴ En Belo Horizonte, Brasil, dicho enfoque trajo consigo la mejora de las condiciones laborales de más de 600 trabajadores informales de la recogida de basuras y, al mismo tiempo, hasta un 70 por ciento de incremento en la cobertura del servicio para los habitantes de *favelas*.¹⁵

Abordar la crisis mundial de la vivienda: entre la informalidad y la gentrificación

El compromiso de conseguir viviendas dignas, seguras y asequibles para todos encabeza la lista de metas de los ODS 11, está en el núcleo de la NAU¹⁶ y se ha consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sin embargo, la aceleración del crecimiento urbano y el demográfico, la insuficiente inversión en infraestructuras públicas, la gentrificación urbana, la financierización de bienes inmuebles al igual que la privatización de viviendas, solares y servicios de titularidad pública hacen que su cumplimiento sea cada vez más difícil. Los precios de compra y alquiler de viviendas se han disparado y están cambiando la faz de las ciudades a la de una geografía dividida en función de los niveles de ingresos, empujando a los trabajadores de salarios bajos y habitantes vulnerables a las periferias, mientras que los desahucios forzados y violentos se suceden con frecuencia.

Por lo general, son los Gobiernos nacionales los encargados de establecer los marcos para la regulación en materia de vivienda, bienes inmuebles, alquileres y contratos de arrendamiento. Sin embargo, la responsabilidad sobre la promoción de vivienda vecinal y, en algunos países, las políticas de vivienda recae,

por lo general, en las administraciones territoriales. Confrontados a crisis sistémicas de vivienda, se encuentran maniatados por la estructura de sus competencias y recursos reales a la hora de cumplir su responsabilidad de ofrecer viviendas asequibles en sus comunidades. Se necesita casi 1 billón de dólares americanos para mejorar las condiciones en los asentamientos informales, sin contar la situación de las personas sin hogar ni la de los desplazados en zonas desgarradas por conflictos.¹⁷

La crisis de la vivienda tiene alcance global, donde la informalidad y la gentrificación son las dos caras de la misma moneda. Medellín¹⁸, Nairobi¹⁹ y Harare²⁰ han puesto en marcha planes participativos e inclusivos para la renovación o mejora de barrios marginales y vecindarios. París, São Paulo, Barcelona y Vancouver, a su vez, han tomado medidas para desincentivar la proliferación de solares libres y sin utilizar, regular el mercado privado del alquiler y mejorar el acceso a viviendas asequibles a inquilinos en situación de vulnerabilidad. Ámsterdam, Barcelona, Berlín, México, Durban, Londres, Montreal, Montevideo, Nueva York, París y Seúl han impulsado el movimiento *Ciudades por la Vivienda Adecuada*²¹ en el FPAN de 2018, adhiriéndose a la iniciativa *Make the Shift*, promovida por la relatora especial de las Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada.²²

Ante este escenario global, el caso de Londres y el Reino Unido es paradigmático: una de cada tres viviendas de alquiler más bajo es insalubre²³ y los inquilinos destinan una media del 41% de sus

14 Cibrario (2018).

15 Equipo de Tareas Mundial de Gobiernos Locales y Regionales y CGLU (2018) pág. 74; Lethbridge (2017), págs. 30-31.

16 Asamblea General de la ONU (2016).

17 *Ibíd.*, apdo. 34.

18 Proyecto Mejoramiento Integral de Barrios (<http://isvimed.gov.co/programa/mejoramiento-integral-de-barrios>).

19 Proyecto Mukuro Slum (www.iiied.org/special-approach-slum-upgrading-special-planning-area-mukuru-nairobi).

20 Proyecto Open Reblock (<https://openreblock.org/about.html>).

21 Véase www.uclg.org/es/media/noticias/ciudades-por-la-vivienda-adecuada-una-llamada-la-accion-para-garantizar-el-derecho-la.

22 Véase www.unhousingrapp.org/the-shift.

23 The Guardian (2018): Study reveals rise in children raised in squalid rental homes, 10 September (www.theguardian.com/money/2018/sep/10/study-reveals-rise-in-children-raised-in-squalid-rental-homes).

ingresos al alquiler.²⁴ En 2017 los ayuntamientos ingleses tenían inscritos 1.155.285 hogares en listas de espera para una vivienda social.²⁵ La imposición de un límite a los préstamos y el plan nacional Right-to-Buy provocaron una reducción drástica de la capacidad de los ayuntamientos de proveer viviendas sociales: de 326 autoridades locales del Reino Unido, 166 han vendido sus viviendas sociales,²⁶ de estas, un 40% de las cuales está ahora en manos privadas y se suelen alquilar a los ayuntamientos por importes mucho más elevados.²⁷ Los sindicatos del Reino Unido, Unison y Unite, en colaboración con asociaciones cívicas, Gobiernos locales progresistas y parlamentarios, están documentando y publicando las evidencias de los catastróficos efectos sociales que conllevan las políticas a nivel nacional que limitan las prerrogativas de las administraciones locales en materia de vivienda.²⁸ Ahora están reivindicando competencias de carácter financiero y económico para lograr sus objetivos de viviendas sociales.²⁹

Combatir el cambio climático y reducir el riesgo de desastres a nivel local

Los ODS precisan un giro significativo hacia las energías renovables para luchar contra el cambio climático y los desastres a él asociados y para mejorar el acceso a la energía y la eficiencia energética. Más del 90 por ciento de los habitantes de las ciudades están expuestos a altas concentraciones de partículas en suspensión.³⁰ Con frecuencia, también las ciudades y los municipios son al mismo tiempo los más vulnerables y los más afectados por fenómenos atmosféricos extremos y catástrofes, especialmente en los países pobres y en los países de rentas medias.

No sorprende que sean Gobiernos locales y regionales los que lideren la adaptación y atenuación del cambio climático, probando nuevos enfoques en la transición energética y en respuesta a fenómenos meteorológicos extremos.³¹ Hasta la fecha, 9.322 ciudades se han comprometido a combatir el cambio climático en el marco del Pacto Mundial de Alcaldes por el Clima y la Energía.³²

Dakar está llevando a cabo su Plan Territorial de Clima y Energía (PCET por sus siglas en inglés) para reducir la contaminación con la asistencia del Pacto de Alcaldes y fondos de la UE.³³ Esmirna, la tercera ciudad más grande de Turquía, se ha comprometido a recortar en un 20 por ciento las emisiones de CO₂ hasta el año 2020 mediante el plan de sostenibilidad de la Agencia de Desarrollo de Esmirna, que mejorará la eficiencia del transporte público con la electrificación proveniente de energías renovables.³⁴ Recife, Brasil, desarrolló un plan de atenuación y adaptación para reforzar su sistema de transporte público.³⁵

El estado de Queensland en Australia lanzó en 2017 una política energética integral de gran envergadura con el fin de alcanzar el 50% de energías renovables para 2030. Para ello creó CleanCo, una compañía pública de generación eléctrica a partir de fuentes renovables.³⁶ La iniciativa persigue garantizar un suministro de energía estable y asequible, además de crear 4.600 puestos de trabajo de calidad en comunidades que están abandonando la generación con altos niveles de emisión de CO₂. El plan se desarrolló involucrando a trabajadores locales del sector eléctrico, sus sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. Se estableció un foro consultivo, «Just Transition», para informar a cerca del marco de la política de transición energética y también como instancia de

24 The Guardian (2019): UK rents fall for first time in a decade, 23 January (www.theguardian.com/money/2019/jan/23/uk-rents-fall-for-first-time-in-a-decade).

25 «Will Tories face home truths?». En: Labour Research, julio de 2018, págs. 16-18.

26 UNISON (2019).

27 The Guardian (2019): New homes alone won't solve the housing crisis, 11 de enero (www.theguardian.com/society/2019/jan/11/new-homes-alone-wont-solve-the-housing-crisis).

28 Véase UNISON (2018) y (2017).

29 Véase www.unison.org.uk/at-work/community/key-issues/housing/.

30 ONU (2018), pág. 9.

31 Para iniciativas temáticas y estudios monográficos dirigidos por Gobiernos territoriales véase Climate Chance (2018).

32 Véase www.globalcovenantofmayors.org/.

33 Véase www.reseau-cicle.org/wp-content/uploads/rapport_final_arene_pcti_dakar_vf2_04_04_2016.pdf.

34 Véase www.investinimir.com/upload/Node/27742/xfiles/2014-2023_ingilizce.pdf.

35 Véase http://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/plano_de_baixo_co2_recife.pdf.

36 Véase <https://cleancoqueensland.com.au/>.

apoyo a la comunidad local durante todo el proceso.³⁷

En noviembre de 2013, el tifón Haiyan asoló Filipinas dejando más de 6.000 víctimas mortales, causando el desplazamiento de más de 4 millones de personas y destruyendo el 90 por ciento de la ciudad de Tacloban.³⁸ Tomando aquel trágico acontecimiento como lección y reconociendo el papel fundamental que desarrollan los trabajadores de los servicios públicos de emergencia en la reacción ante fenómenos climatológicos extremos y en la reconstrucción posterior al desastre, la ciudad de Bislig acordó desarrollar en 2016 un ambicioso plan de acción de preparación para casos de desastre colaborando estrechamente con el sindicato de sus trabajadores³⁹, entendiendo que un diálogo social funcional y efectivo entre los funcionarios de las corporaciones locales y los trabajadores es una condición indispensable para un plan de preparación para casos de desastre.⁴⁰

Hacer la contratación pública responsable en materia social y medioambiental

Con una participación que alcanza entre el 10 y el 15 por ciento en el PIB de un país,⁴¹ la contratación pública de mercancías, servicios, proyectos y construcción de infraestructuras es para los Gobiernos un instrumento clave en el cumplimiento de sus mandatos. Los Gobiernos territoriales se erigen en importantes agentes de contratación pública al acumular casi el 40% del total de las inversiones públicas.⁴²

37 Véase <https://desbt.qld.gov.au/employment/transition-programs/just-transition>.

38 Véase p. ej. www.worldvision.org/disaster-relief-news-stories/typhoon-haiyan-facts.

39 Asociación de empleados de la Ciudad de Bislig, afiliada a la Asociación Independiente de Trabajadores de los Servicios Públicos (PSILINK, por sus siglas en inglés); <https://psilinkconfederation.wordpress.com/tag/bislig-city-employees-association>.

40 Gracias a un fondo de solidaridad del sindicato, los trabajadores de los servicios de emergencia de Bislig pueden asistir a cursos de capacitación en preparación para casos de desastre y obtener equipos de protección individual para responder así mejor a las emergencias en su ciudad y salvar vidas e infraestructuras. Véase www.world-psi.org/en/memorandum-undertaking-disaster-risk-reduction-between-local-government-bislig-city-and-psilink.

41 Véase https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm.

42 OCDE-CGLU (2016).

Cuando se impulsa y ejecuta la contratación pública con una responsabilidad social que trasciende consideraciones centradas tan solo en el precio, las administraciones locales y regionales se convierten en una poderosa palanca para realizar los ODS. Al incluir cláusulas laborales y ambientales en las licitaciones y contratos, las administraciones locales tienen en sus manos la capacidad de promover prácticas sostenibles de abastecimiento en cadenas de suministro, bien sean cortas o largas.⁴³

Desde 2017, un equipo formado por funcionarios de la contratación pública de la ciudad de Burdeos y representantes de la federación sindical CFDT Interco han estado revisando la contratación pública desde el prisma de la sostenibilidad. Su proyecto piloto, el cual abarcaba la lavandería industrial de los uniformes de los trabajadores municipales, comprendía acercarse y visitar a los proveedores contratados, esclarecer sus cadenas de suministros y acordar mejoras realistas que mejoraran los resultado social y ambiental de los contratos públicos de la ciudad.⁴⁴ Este enfoque se plasmó en especificaciones más estrictas en materia de sostenibilidad y supuso que el sindicato participara como único agente social en el comité directivo para la innovación de la contratación pública.⁴⁵

Conclusiones

Los gobiernos locales y sus municipios están afrontando de forma activa los retos de nuestra época que surgen a nivel urbano y territorial para alcanzar los ODS y cumplir con los diferentes marcos políticos globales para la sostenibilidad. Para hacerlo, necesitan recursos adecuados, así como facultades

43 Entre los ejemplos se incluyen especificaciones contractuales que potencien la inclusión social y combatan la pobreza en sus comunidades al seleccionar licitantes que contraten trabajadores bajo condiciones dignas, que paguen un salario de subsistencia, que negocien y apliquen convenios colectivos y que promuevan el acceso al empleo a trabajadores con discapacidad, en situación de vulnerabilidad, en edad joven o a desempleados de larga duración.

44 Por defecto, los contratos públicos de Burdeos incorporan cláusulas sociales haciendo hincapié en la rehabilitación profesional, véase www.achatsresponsables-aquitaine.fr/images/documents/SPASER_BxMropole_2016.pdf.

45 Véase www.world-psi.org/fr/les-agents-territoriaux-et-syndicalistes-cfdt-interco-sengagent-dans-une-demarche-innovante-sur-les.

y competencias institucionales que les permitan transformar ciudades y municipios en catalizadores de sostenibilidad, integración y oportunidades para todos. Si las administraciones locales quieren redoblar sus esfuerzos para realizar los ODS a nivel local se requerirá una descentralización efectiva, el empoderamiento de los Gobiernos territoriales, una financiación adecuada, la mejora de la cooperación entre todos los niveles de gobierno y congruencia en las políticas interinstitucionales.

La participación y diálogo sistemáticos con los empleados de los servicios públicos y sus sindicatos son una condición previa si se quiere tener éxito al abordar los numerosos retos a los que se enfrentan día tras día las ciudades y los territorios, mientras que las plantillas de los gobiernos territoriales deben disponer de cualificación y equipos apropiados, así como condiciones de trabajo dignas para poder prestar servicios públicos de calidad a sus respectivas comunidades. Por último, es crucial disponer de una gobernanza colaborativa, participativa, democrática y multinivel que incluya a todos los agentes si se quiere garantizar un desarrollo urbano y territorial inclusivo y sostenible que cumpla la promesa de que ninguna persona y ningún lugar se quedará atrás.

Bibliografía

- C40 (2018):** Emisiones de gases de efecto invernadero basadas en el consumo de Ciudades C40. Nueva York/Londres.
www.c40.org/researches/consumption-based-emissions
- Cibrario, Daria (2018):** Dignificar a los trabajadores para asegurar la gestión sostenible de residuos En: SPOTLIGHT Enfoques sobre el desarrollo sostenible: Explorando nuevas orientaciones políticas.
https://www.2030spotlight.org/sites/default/files/spot2018/esp/Spotlight_Innenteil_2018_ES_ods11_cibrario.pdf
- Climate Chance (2018):** The mobilisation of the local and subnational governments. Book 2 of the Annual Report of the Global Observatory of Non-State Climate Action.
www.climate-chance.org/en/observatory-of-action/2018report
- Equipo de Tareas Mundial de Gobiernos Locales y Regionales y CGLU (2018):** Hacia la Localización de los ODF, 2º informe al FPAN.
www.gold.uclg.org/sites/default/files/Towards_the_Localization_of_the_SDGs.pdf
- Karunanathan, Meera/Kishimoto, Satoko (2018):** (Re)municipalización del agua: el camino hacia el ODS 6 En: SPOTLIGHT Enfoques sobre el desarrollo sostenible: Explorando nuevas orientaciones políticas.
https://www.2030spotlight.org/sites/default/files/spot2018/esp/Spotlight_Innenteil_2018_ES_ods06_karunanathan.pdf
- Kishimoto, Satoko/Petitjean, Olivier, eds. (2017):** Remunicipalización. Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos. Ámsterdam y París.
www.tni.org/reclaiming-public-services (Documento en español: https://www.tni.org/files/publication-downloads/remunicipalizacion_como_ciudades_y_ciudadania_estan_escribiendo_el_futuro_de_los_servicios_publicos.pdf)
- Le Strat, Anne (s.d.):** The remunicipalization of Paris' water supply service. París.
<https://research.ncl.ac.uk/media/sites/researchwebsites/gobacit/Anne%20Le%20Strat.pdf>
- Lethbridge, Jane (2017):** Municipal solid waste management in Latin America. Londres: PSIRU.
www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/municipal_waste_services_in_latın_america_report_2017-es.pdf
- OCDE-CGLU (2016):** Subnational Governments around the world, Structure and finance. París.
www.uclg-localfinance.org/sites/default/files/Observatory_web_0.pdf
- Oxfam (2014):** Gobernar para la mayoría. Servicios públicos contra la desigualdad, Informe de Oxfam 182. Oxford.
https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp182-public-services-fight-inequality-030414-es_0.pdf
- PSI (2016):** Diez puntos clave por unas ciudades justas y por una Nueva Agenda Urbana inclusiva, la posición de PSI respecto a Habitat III. Ferney-Voltaire.
<http://www.world-psi.org/es/diez-puntos-clave-por-unas-ciudades-justas-y-por-una-nueva-agenda-urbana-inclusiva>

ONU (2018): Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2018. Nueva York.
<https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2018-ES.pdf>

Asamblea General de la ONU (2016): New Urban Agenda. Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos. Nueva York: UN (A/RES/71/56).
<http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646660-S.pdf>

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población (2018): Perspectivas de la urbanización mundial: Revisión de 2018, versión en línea.
<https://population.un.org/wup/Download/>

UNISON (2019): Briefing for the Westminster Hall debate on housing, 13 de marzo de 2019. Londres.

UNISON (2018): Priced out: Home ownership and public service workers. Londres.
<http://thinkhouse.org.uk/2018/unison.pdf>

UNISON (2017): No place to live. A UNISON survey report into the impact of housing costs on London public service workers. Londres.
www.unison.org.uk/content/uploads/2017/11/Housing-report.pdf

van Niekerk, Sandra/Wegmann, Vera (2019): Municipal Solid Waste Management Services in Africa. Ferney-Voltaire: PSI (documento de trabajo de PSIRU).
www.world-psi.org/en/municipal-solid-waste-management-services-africa

Wainwright, Hilary (2014): La tragedia de lo privado, el potencial de lo público. Ámsterdam/Ferney-Voltaire: TNI/PSI.
<https://www.world-psi.org/es/la-tragedia-de-lo-privado-el-potencial-de-lo-publico>

Daria Cibrario es responsable de políticas del sector de administraciones locales y regionales y de empresas multinacionales en Internacional de Servicios Públicos (ISP).

Andrea Ciambra es responsable de estudios en Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la red global de gobiernos locales y regionales.

ODS 12

Iniciativas para la reducción de la producción y el consumo de plásticos

POR LARISSA COPELLO DE SOUZA, ZERO WASTE EUROPE

El modo en que producimos y consumimos plástico en la actualidad no es sostenible. La producción y el consumo de plásticos, especialmente los de usar y tirar, han contribuido enormemente a la crisis de la contaminación por plástico, que repercute en nuestros ecosistemas, pone en peligro la vida animal y supone también un riesgo para la salud de la humanidad. Hay demasiado plástico como para poder gestionar la situación, y el reciclaje simplemente no basta. La contaminación por plástico es un problema multidimensional que requiere un planteamiento integral. Para luchar contra ella y para aumentar la producción y el consumo sostenible del plástico es necesario replantear el modo en que buscamos el desarrollo económico. Es necesario un cambio radical, y para ello se necesita que todos los actores económicos del mundo (productores, políticos, empresas y consumidores) den los pasos adecuados.

La crisis: el modelo actual de producción y consumo de plástico es insostenible

Durante los últimos 50 años, la producción y el consumo mundiales de plástico aumentó en más de 20 veces. El volumen de producción ha alcanzado los 320 millones de toneladas al año.¹

Los efectos de la basura plástica, especialmente los artículos de uso único y desechables (p.ej. bolsas, pajitas para las bebidas, vasos para el café, botellas de refrescos, y buena parte del embalaje de la comida) aumentan cada año a medida que se acumulan los residuos plásticos en nuestro entorno natural y en los océanos.

Los plásticos de un solo uso son una de las causas principales de la contaminación, especialmente en el entorno marino. Cada año, aproximadamente 180.000 millones de libras de plástico terminan en

los océanos.² El plástico los está asfixiando, tanto a los océanos como a la vida marina: en marzo de 2019 causó conmoción la noticia de la aparición en una playa de las Filipinas de una ballena muerta con 40kg. de plásticos en el estómago.³

Además, hay que tener en cuenta que los plásticos son materiales persistentes: una vez que se encuentran en el entorno no hay forma de eliminarlos, tardarán siglos en degradarse. Para hacernos una idea de ello, baste decir que una botella de agua de plástico puede permanecer en el planeta durante 450 años. Más aún, el plástico contiene con frecuencia sustancias químicas tóxicas que pueden tener diferentes efectos en la salud de las personas si estás quedadas expuestas a aquellas en cualquier momento del ciclo vital, por ejemplo, si entran en la cadena alimentaria en forma de micropartículas (microplásticos) que pueden tener altas concentraciones de sustancias químicas tóxicas,

1 Gaia/CAG/BFFP (2019).

2 National Geographic (2019).

3 Véase <https://edition.cnn.com/2019/03/18/asia/dead-whale-philippines-40kg-plastic-stomach-intl-scli/index.html>.

como los contaminantes orgánicos persistentes. Puesto que aumenta la producción de plástico, la probabilidad de exposición a estas sustancias aumentará necesariamente.

Con la producción masiva aumentó la contaminación. Se estima que desde los años 50 del siglo pasado se han producido 8300 millones de toneladas de plástico, de los que solo se ha reciclado un 9%.⁴ De hecho, los sistemas de reciclaje en funcionamiento no han conseguido seguir el ritmo del exceso de consumo de este material. Solo se recicla una parte insignificante del plástico que se comercializa, mientras que la mayor parte de los productos de plástico terminan convirtiéndose en desechos que se llevan a vertederos, se queman, o simplemente terminan en el entorno.

El daño que causa el plástico supera con creces el provecho que pueda aportar a la sociedad. Y los beneficios que le reporta a las empresas nunca podrá compensar el efecto dañino de la contaminación causada, en el que hay que contar el aumento de los gases de efecto invernadero, efecto negativo en la biodiversidad, repercusiones en el sector turístico y el pesquero, en la seguridad de las personas y en la salud pública.

La causa de que hayamos alcanzado este nivel de contaminación sin precedentes es el modelo de producción y consumo del plástico, que es lineal⁵ e ineficiente. La mayor parte de los productos de plástico se usan en aplicaciones de vida útil corta y no se han diseñado para ser reutilizados, o incluso no se pueden reciclar.

Para atajar este problema y fomentar un uso sostenible de los plásticos es necesario reducir drásticamente la producción de plástico, en particular los de un solo uso, de bajo valor y desechables.

El movimiento a favor de un cambio acaba de comenzar

Debido a los efectos del plástico en los océanos, en el medioambiente y en nuestra salud, y dada la mayor concienciación a este respecto, muchas organizaciones han ganado en peso, unificándose entorno a la misma visión común de un futuro sin contaminación por plástico.

Break Free From Plastic (BFFP) es uno de los mayores movimientos globales a favor de esta visión.⁶ Desde su inicio en septiembre de 2016, aproximadamente 1500 organizaciones de todo el mundo se han sumando a la demanda de que se reduzca drásticamente el uso de plásticos de un solo uso y para hacer presión para que se encuentren soluciones a largo plazo para la crisis de la contaminación por plástico.

Estas organizaciones comparten los valores de la protección del medioambiente y la justicia social, que son los que guían su trabajo a nivel local y a nivel global. Entre sus actividades están las denominadas «auditorías de marca»: tras limpiar una playa, se identifican las marcas que son responsables del mayor volumen de residuos plásticos.⁷ El año pasado, las organizaciones del BFFP movilizaron a aproximadamente 10.000 voluntarios en 239 acciones de limpieza en 42 países de seis continentes, en las que se recogieron y analizaron 187.851 muestras de residuos plásticos. Con esta intervención, se identificaron los **10 principales contaminadores** en el mundo:

- Coca-Cola
- PepsiCo
- Nestlé
- Danone
- Mondelez International
- Procter & Gamble

⁴ Gaia/CAG/BFFP (2019).

⁵ Es decir, es un planteamiento de uso de los recursos basado en «conseguir-producir-consumir-tirar».

⁶ Véase <https://www.breakfreefromplastic.org>.

⁷ BFFP (2018a).

- Unilever
- Perfetti van Melle
- Mars Incorporated
- Colgate-Palmolive

Además, los miembros de BFFP han elaborado y publicado informes con los que alertan a la sociedad y a los políticos sobre el problema de la contaminación por plástico y su coste oculto, en el que se incluye el efecto en la salud de las personas.⁸

En Europa, el BFFP está representado también por la alianza Rethink Plastic, en la que se agrupan 10 de las principales ONG europeas y que trabaja estrechamente con las instancias políticas europeas para diseñar e implantar soluciones políticas para atajar la contaminación por plástico.⁹

8 Véase www.breakfreefromplastic.org/reports/.

9 Véase <https://rethinkplasticalliance.eu/>.

Gracias a la influencia del movimiento y su duro trabajo para que el mundo se libere del plástico, varios países han dado pasos importantes para reducir el volumen de plásticos de un solo uso.

En Europa, la lucha contra la contaminación por plástico es una de las prioridades de la agenda política de la UE. La Comisión Europea lanzó en enero de 2018 su Estrategia para el Plástico en una Economía Circular, y, en diciembre de 2018, la UE aprobó nueva legislación pionera en la reducción del impacto medioambiental de determinados artículos de plástico, la denominada directiva sobre plásticos de un solo uso.¹⁰

Hay otros países que ya han aprobado legislación al respecto o que están sopesando propuestas relativas a los productos de plástico desechables. Al principios de 2018 BFFP publicó un informe con un elenco de las prohibiciones, restricciones y tasas impuestas a los plásticos de un solo uso en todo el mundo en el que figuraban, entre otros, Bielorrusia, Montenegro, el

10 Véase <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0904&qid=1569394392512&from=ES>.

La Directiva de la UE sobre plásticos de un solo uso

Cuadro 12.1

La directiva incluye una serie de medidas para la lucha contra la basura marina ¹ entre las que se encuentran:

- Prohibición de determinados artículos de plásticos de un solo uso para los cuales haya alternativas en el mercado: bastoncillos de algodón, cubiertos, platos, agitadores y pajitas, palitos de globos, vasos, recipientes de comidas y bebidas fabricados con poliestireno expandido, así como todos los productos de plástico oxodegradable.
- Medidas para reducir el consumo de recipientes de comidas y bebidas, vasos, así como el marcado y etiquetado de determinados productos.
- Regímenes ampliados de responsabilidad del productor que cubran los costes de limpieza de la basura, y que se aplica a productos como pueden ser los filtros de tabaco y las artes de pesca.
- Un objetivo de recogida selectiva de botellas de plástico del 90 % hasta el 2029 (77 % hasta el 2025), así como la implantación de especificaciones de diseño para que los tapones de las botellas queden ligadas a ellas. Asimismo, el objetivo de que se use un 25 % de plástico reciclado en botellas de tereftalato de polietileno (PET) hasta 2025 y el 30 % en todas las botellas de plástico hasta 2030.

1 Véase http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-1873_en.htm.

Reino Unido, India y muchos otros países de Asia y Latinoamérica.¹¹

Pero esto no es más que el inicio, porque hace falta una solución global: la contaminación por plástico no respeta las fronteras.

Se necesita una solución global

Sin ninguna duda, la contaminación por plástico es un problema mundial que va creciendo. Las corrientes oceánicas transportan el plástico, que termina más allá de las fronteras nacionales. Se han avistado grandes masas flotantes de plástico en los océanos, las denominadas «manchas de basura» que se encuentran en los remolinos oceánicos.¹² En realidad, el material ya ha dejado su huella en prácticamente todos los rincones del planeta, contaminando el medioambiente y dañando a los seres vivos.

La comunidad internacional debe reunirse y llegar a un acuerdo para contar con un marco ambicioso para resolver la crisis. Se necesita un acuerdo internacional jurídicamente vinculantes y que permita luchar contra la contaminación por plástico, con un planteamiento que abarque todo el ciclo de vida útil y que incite a evitar que se generen residuos plásticos.

De hecho, la lucha contra la contaminación por plástico se ha convertido en parte integral de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La consecución del ODS 12, relativo a modelos de producción y consumo sostenibles, es de especial importancia para reducir la producción de residuos plásticos.¹³

Con base en los ODS, la Asamblea sobre el Medio Ambiente de las Naciones Unidas (ANUMA) ha reconocido que la crisis del plástico es un problema global grave, que va aumentando rápidamente en dimensión, y que requiere una respuesta urgente a nivel mundial. En la clausura de la cuarta sesión de la UNEA en marzo de 2019, los Gobiernos adoptaron

una declaración ministerial bajo el título «Innovative Solutions for Environmental Challenges and Sustainable Consumption and Production» (Soluciones innovadoras para retos medioambiental y producción y consumo sostenibles) que supone un compromiso para reducir la producción y el uso de artículos de un solo uso de aquí a 2030.¹⁴

Muchas organizaciones de la sociedad civil y expertos en derecho han constatado la existencia de enormes lagunas jurídicas en los marcos que tratan de este tipo de contaminación. El Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA) constató que las estrategias y planteamientos actuales de gobernanza son fragmentarias y no abordan adecuadamente la problemática de la basura plástica en los océanos y la presencia de microplásticos en ellos.¹⁵

Los miembros del BFFP piden un nuevo convenio global sobre la contaminación por plásticos que incluya un mandato que permita gestionar todo el ciclo de vida útil de los plásticos, incluyendo la fase de producción. Un convenio que debe consolidar los marcos voluntarios y jurídicamente vinculantes existentes a nivel regionales y global, aparte de complementarlos y ampliarlos para permitirles que contribuyan en el marco de sus competencias esenciales.¹⁶

Debe haber nuevos acuerdos globales dirigidos a todos los sectores económicos, y especialmente en lo referente a las corporaciones, puesto que el modo en que operan tiene una repercusión importante en la forma en que se despliegan los recursos. En la producción está la causa del problema, pues extrae combustibles de origen fósil (mediante, entre otros métodos, la fractura hidráulica, siendo este uno de los más dañinos para el medioambiente) para producir plásticos de forma ininterrumpida e inundar el planeta con artículos de un solo uso.

De hecho, la contaminación por plástico no comienza cuando éste aparece en el medioambiente, sino ya

11 BFFP (2018b).

12 The Ocean Clean Up (2018).

13 Véase también Plastic Soup Foundation (2018).

14 Doc. ONU UNEP/EA.4/HLS.1, apdo. 5(l). Véase igualmente Progress on Plastic Update, número 10: UNEA4 ().

15 ONU Medio ambiente (2017), pág. 5.

16 CIEL et al. (2018).

en la primerísima fase de producción. Por ello, para luchar contra este problema se necesita un planteamiento que abarque toda la vida útil del plástico y tenga en cuenta toda la cadena de creación de valor.¹⁷

La solución está en la fuente: prevención y reducción

El plástico es uno de los elementos contaminantes que más crecen en el mundo. La forma en que en la actualidad se diseñan, producen y consumen los plásticos es tanto insostenible como ineficiente. Para luchar contra ella y para aumentar la producción y el consumo sostenible del plástico es necesario replantear el modo en que buscamos el desarrollo económico. Es necesario un cambio radical, y para ello se necesita que todos los actores económicos del mundo (productores, políticos, empresas y consumidores) den los pasos adecuados.

En particular, se necesitan medidas urgentes en tres áreas clave: reducción de la producción y el consumo de plástico, cambio en el diseño de los productos para que sean seguros y sostenibles, y mejora de la gestión de los residuos de plástico.

Los modelos de producción y consumo han de ser éticos y no guiarse exclusivamente por razones económicas. La mayor parte de los productos se han creado buscando exclusivamente el beneficio económico sin apenas prestar atención a su impacto en el medioambiente y en la salud. Necesitamos apartarnos de modelos económicos que persiguen exclusivamente el crecimiento sin atender a más razones y pasar a una nueva mentalidad que respete los límites del planeta.

Para cambiar la forma en que se producen y consumen los productos de plástico en la actualidad hay que encontrar un delicado equilibrio entre normativa e incentivos. Las políticas gubernamentales tienen un papel importante a la hora de conducir el necesario cambio de paradigma de buscar soluciones en la parte baja de la cadena, como puede ser el reciclaje, a hacerlo en la parte alta, con prevención y modelos de negocio alternativos.

No basta solo con reciclar, como tampoco son suficientes los esfuerzos heroicos de los voluntarios que limpian las playas. Hay demasiado plástico como para poder gestionar la situación. Recientemente, Coca Cola ha declarado que produce aproximadamente 200.000 botellas de plástico por minuto.¹⁸ Hay que cerrar el grifo y tratar la causa del problema evitando en primer lugar que se generen residuos plásticos y creando círculos virtuosos con sistemas económicos resistentes. Esto se puede hacer con medidas en la parte alta de la cadena, como pueden ser diseño para la economía circular (es decir, productos de calidad con vida útil larga que no tengan sustancias químicas tóxicas), e instaurando regímenes ampliados de responsabilidad del productor (EPR por sus siglas en inglés) para garantizar que este asuma todo el coste de la gestión de residuos y la limpieza de sus productos.

Se tiene que partir de la base de que si un plástico no se puede reciclar, no se puede producir. Además, si para artículos de plástico de un solo uso hay alternativas sostenibles con amplia disponibilidad, se restringirá la comercialización de aquellos. Por otra parte, se deberían potenciar y ampliar los regímenes locales allí donde sea posible. La nueva directiva europea sobre plásticos de un solo uso debería servir de ejemplo para otros países en todo el mundo a la hora de implantar los incentivos económicos correctos y prohibir productos de un solo uso que generan residuos, medidas que además pueden abrir la puerta a alternativas innovadoras.

Ya existen opciones que no generan residuo alguno, lo mismo que nuevos modelos de negocio que ya muestran resultados con éxito. Es posible alejarse de un comercio con grandes volúmenes de embalaje y elementos desechables y dirigirse a economías locales y resistentes que se basen en servicios y suministro de proximidad. De hecho, la transición a una era sin plásticos de un solo uso puede crear empleos y prosperidad económica. Sin embargo, para que esto suceda, se requiere un marco legislativo propicio que cree los incentivos económicos correctos.

¹⁷ Cf. CIEL et al. (2019).

¹⁸ The Guardian (2019).

Bibliografía

- BFFP (2018a):** Branded. In search of the world's top corporate plastic polluters. Volumen 1. Washington, D.C.
www.breakfreefromplastic.org/globalbrandauditreport2018/
- BFFP (2018b):** Stemming the plastic flood.
www.breakfreefromplastic.org/wp-content/uploads/2018/05/Stemming-the-plastic-flood-report.pdf
- CIEL et al. (2019):** Plastic & Health: The Hidden Costs of a Plastic Planet. Washington, D.C.
<https://www.ciel.org/plasticandhealth/>
- CIEL et al. (2018):** Toward a new global convention with a multi-layered governance approach to address plastic pollution. Washington, D.C.
www.ciel.org/wp-content/uploads/2018/11/Thought-starter-for-a-new-global-convention-with-a-multi-layered-governance-approach-to-address-plastic-pollution-Nov-2018.pdf
- Gaia/CAG/BFFP (2019):** Are Businesses Ready to Beat Plastic Pollution?
www.no-burn.org/wp-content/uploads/India-BrandAuditReport_Final.pdf
- National Geographic (2019):** A running list of action on plastic pollution, 17 de enero.
www.nationalgeographic.com/environment/2018/07/ocean-plastic-pollution-solutions/
- Plastic Soup Foundation (2018):** Global sustainability goals and plastic soup.
www.plasticsoupfoundation.org/en/2018/08/global-sustainability-goals-and-plastic-soup/
- The Guardian (2019):** Coca-Cola admits it produces 3m tonnes of plastic packaging a year, 14 de marzo.
www.theguardian.com/business/2019/mar/14/coca-cola-admits-it-produces-3m-tonnes-of-plastic-packaging-a-year
- The Ocean Clean Up (2018):** The Great Pacific Garbage Patch.
www.theoceancleanup.com/great-pacific-garbage-patch/
- ONU Medio ambiente (2017):** Combating Marine Plastic Litter and Microplastics Summary for Policymakers: An Assessment of the Effectiveness of Relevant International, Regional and Subregional Governance Strategies and Approaches. Nairobi.
https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/unep_aheg_2018_1_inf_3_summary_policy_makers.pdf

Larissa Copello de Souza es responsable de campañas sobre producción y consumo en Zero Waste Europe, un movimiento en rápido crecimiento que agrupa a comunidades, líderes locales, empresas, expertos, famosos y otros «agentes del cambio» que trabajan para eliminar los residuos en sus entornos sociales.

ODS 13

El apoyo financiero a los países en desarrollo es imprescindible para actuaciones climáticas ambiciosas

POR INDRAJIT BOSE, THIRD WORLD NETWORK (TWN)

El impacto del cambio climático se está sintiendo en todo el mundo. Nadie escapa a sus efectos, pero los pobres en los países en desarrollo se llevan la peor parte. No es justo que aquellos que no han contribuido al problema del cambio climático sean los que más sufran y que, incluso a veces, paguen con sus vidas. El mundo desarrollado, responsable histórico del cambio climático, tiene que asumir sus responsabilidades y cumplir sus compromisos de larga data para reducir las emisiones y facilitar a los países en desarrollo los medios financieros y tecnológicos así como los conocimientos y recursos necesarios para enfrentarse al cambio climático.

En el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, los países se comprometieron a actuar a través de contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN). A los países desarrollados se les ha encomendado asistir a los países en desarrollo con medios para que puedan alcanzar sus objetivos climáticos. Sin embargo, se han desentendido de sus compromisos una y otra vez. Esto no puede seguir así.

En 2019, el Fondo Verde para el Clima pasa por primera vez por el proceso reposición formal, tras el cual se hará una evaluación de necesidades de los países en desarrollo y se acordará un nuevo objetivo común sobre financiamiento. El planteamiento de objetivos ambiciosos ha de venir acompañado por la exigencia de una ayuda financiera igualmente ambiciosa para los países en desarrollo, que se están enfrentando a retos capitales en materia social y medioambiental. Si las acciones climáticas son urgentes, el apoyo a los países en desarrollo en tales acciones lo es aun más.

El ciclón Idai, que arrasó Mozambique, Zimbabue y Malawi en marzo de 2019, es otro recordatorio de los efectos catastróficos que tiene el cambio climático. Pérdida de vidas humanas, infraestructuras destruidas y los supervivientes lidiando en campamentos y refugios con la desolación que dejó el paso del ciclón, un patrón perturbador que se repite tras estos fenómenos.

Los fenómenos provocados por el clima, como son olas de calor y sequías, tormentas tropicales, inundaciones, lluvias, frío, nieves, incendios forestales de gran intensidad, parecen haberse convertido en norma. Veinte de los años más calurosos desde que

se dispone de registros se han dado en los últimos 22, siendo los más calurosos los últimos cuatro.¹ Los fenómenos meteorológicos extremos y aquellos de evolución lenta, tales como el aumento del nivel del mar y el retroceso de los glaciares, han causado estragos en la vida y sustento de las personas. Todo esto está ocurriendo mientras la temperatura media del planeta ha aumentado 1 °C por encima de la media preindustrial debido a actividades humanas.

1 Organización Meteorológica Mundial (2019).

El futuro se presenta muy sombrío.

Según el Informe Especial sobre el Calentamiento Global de 1,5°C (SR15) redactado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) en 2018: «El calentamiento causado por las emisiones antropogénicas desde el período preindustrial hasta la actualidad persistirá durante siglos y milenios causando cambios a largo plazo en el sistema climático, tales como la subida del nivel del mar e impactos asociados.»² Y añade:

...se prevé que las temperaturas extremas en tierra aumentarán más que la temperatura media global de la superficie (GMST por sus siglas en inglés)... la temperatura en los días de calor en latitudes medias subirán hasta 3°C si el calentamiento global es de 1,5°C y sobre 4°C, si el calentamiento es de 2°C; las noches frías en latitudes altas se calentarán hasta 4,5°C con un calentamiento global de 1,5°C y hasta 6°C con uno de 2°C... Se prevé que el número de días calurosos aumente en la mayoría de regiones, siendo el aumento más pronunciado en los trópicos...³

El Quinto Informe de Evaluación del IPCC, publicado en 2014, indicaba que el mayor impacto futuro se esperaba en la disponibilidad y suministro del agua, la seguridad alimentaria y la agricultura; que la reducción de la pobreza sería aún más difícil de lograr y que se crearían nuevas espirales descendentes de pobreza.⁴

El futuro que dibujaban estos informes no está muy lejos. Según el SR15, el calentamiento global alcanzará los 1,5°C entre 2030 y 2052 si su aumento mantiene su ritmo actual.⁵

¿Quién es el responsable?

La comunidad científica ha establecido que la mayor

parte del aumento de la temperatura se debe a las emisiones históricas de los países desarrollados, que han conseguido su nivel actual de desarrollo mediante un crecimiento ligado a altas emisiones de CO₂ que se remonta a la época preindustrial. Con todo, los pobres, en particular los de los países en desarrollo, están pagando con pérdidas, si no es con sus vidas, por algo que no han provocado ni a lo que han contribuido.

Para prevenir un cambio climático catastrófico, el mundo estableció en 1992 la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Allí se reconocía que la equidad debería ser el fundamento de la acción climática y que los países desarrollados han de liderar la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y ayudar a los países en desarrollo con financiación, transferencia de tecnología, conocimientos y creación de recursos para evitar que ellos sigan el modelo del mundo desarrollado basado en el altos niveles de emisiones de CO₂. Sin embargo, no se han subsanado las carencias en los medios necesarios para alcanzar un desarrollo sostenible y de bajo nivel de emisiones de CO₂. En lo que respecta a los sucesivos acuerdos derivados de la Convención, el Protocolo de Kioto de 1997 y el Acuerdo de París de 2015, son varios los países desarrollados que han incumplido sus compromisos adquiridos en Kioto y otros, incluso, se han retirado por completo.

Con respecto al Acuerdo de París, hoy por hoy el mundo está a la espera de que se apliquen las normas que se ultimaron en diciembre de 2018, aun cuando los Estados Unidos anunciaron su intención de retirarse del acuerdo y no cumplir sus promesas en materia de financiación. En virtud del Acuerdo de París, los países han presentado sus planes de acción para el cambio climático, llamados contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN). La financiación sigue figurando entre las mayores necesidades y es donde se dan las mayores carencias a la hora de cumplir con las CDN.

Necesidades crecientes y compromisos incumplidos

Las necesidades crecientes de los países en desarrollo para reducir las emisiones y adaptarse a los drásticos

2 IPCC (2018), pág. 7.

3 *Ibid.*, pág. 9.

4 IPCC (2014).

5 IPCC (2018).

cambios, son cada vez mayores. A esto hay que añadir la carga que suponen las pérdidas y daños, así como los daños permanentes a causa de fenómenos como el ciclón Idai.

Aunque las estimaciones varíen, todo apunta a que los costes para afrontar los rigores del clima están creciendo. Según un estudio, los costes derivados de la adaptación podrían estar entre los 140.000 y 300.000 millones de dólares americanos anuales para el período 2025–2030 y en 2050 los costes del cambio climático superarían el billón de dólares anuales, aun cuando se logre mantener el calentamiento de la temperatura global por debajo de los 2 °C.⁶ Según el SR15, se deberían invertir más de 2,38 billones de dólares anuales en atenuación, si se quiere quedar muy por debajo de los 2 °C.⁷

Tan solo las necesidades financieras de las CDN de los países en desarrollo ascienden a unos 4 billones de dólares americanos.⁸ De entre las CDN que se han presentado, el 86% de los países en desarrollo han apuntado que necesitan apoyo internacional para cumplirlas.⁹

En 2010, los países desarrollados se comprometieron a movilizar en conjunto 100.000 millones de dólares americanos al año hasta 2020, procedentes de una gran variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, e incluso fuentes alternativas de financiación, para abordar las necesidades de los países en desarrollo. Los países en desarrollo hicieron hincapié en las necesidad de nuevas vías adicionales de financiación. El resultado fue la creación del Fondo Verde para el Clima (FVC) en 2010 y su lanzamiento en 2011.

Si el objetivo en sí era insuficiente, su cumplimiento lo es más si cabe. Tómese en consideración lo

siguiente: el flujo de financiación de países desarrollados a países en desarrollo, según se informó en la comunicación oficial a la CMNUCC, ascendieron a 33.000 millones de dólares en 2015 y 38.000 en 2016.¹⁰ Es más, los Estados Unidos habían prometido 3.000 millones de dólares americanos al FVC, pero solo aportaron 1.000 millones.¹¹ Con relación a la séptima reposición del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), de los 4.100 millones de dólares prometidos, solamente 3.300 pertenecen a nuevos fondos y el importe sufrió un descenso del 37% conjunto respecto a la sexta reposición.¹²

Queda patente que, mientras que en los países en desarrollo el impacto del cambio climático aumenta sin cesar, la carencia de los recursos que se necesitan urgentemente para abordar el cambio climático se acentúa.

¿Esperanza en el FVC?

Cuando se fundó el FVC, se esperaba que fuese el fondo principal para la financiación del cambio climático mundial.¹³ Los Gobiernos decidieron establecerlo como «una de las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero de la Convención con arreglo al artículo 11, y concertar los arreglos necesarios con el Fondo Verde para el Clima para asegurar que éste le rinda cuentas y funcione bajo la orientación de la Conferencia de las Partes.»¹⁴

Según el instrumento rector del FVC, el fin del Fondo es «hacer una contribución importante y ambiciosa» a los esfuerzos mundiales para combatir el cambio climático. El instrumento rector declara como parte de sus objetivos y principios rectores que:

En el contexto del desarrollo sostenible, el Fondo promoverá el cambio de paradigma hacia trayectorias de desarrollo resistentes a los cambios climáticos y con bajas emisiones mediante la aportación de asistencia a los países en desarrollo para

6 Unidad de Finanzas para el Cambio Climático, Departamento de Asuntos Económicos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de la India (2018).

7 IPCC (2018).

8 Unidad de Finanzas para el Cambio Climático, Departamento de Asuntos Económicos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de la India (2018).

9 Fondo Verde para el Clima (2019).

10 CMNUCC (2018).

11 Singh/Bose (2018).

12 Bomzan(2018).

13 Singh/Bose (2018).

14 CMNUCC Decisión 1/CP.16, apdo. 102.

que limiten o reduzcan sus emisiones de gases de efecto invernadero y para que se adapten a los efectos del cambio climático, teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático.¹⁵

El Fondo procurará establecer un equilibrio entre la financiación en la adaptación y la atenuación «promoviendo al mismo tiempo los beneficios conjuntos ambientales, sociales, económicos y de desarrollo y adoptando una perspectiva de género.»¹⁶ Al asignar los recursos de adaptación, la junta del FVC decidió que se asignaría un mínimo del 50% a la adaptación de los países especialmente vulnerables, entre ellos los países menos adelantados (PMA), los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) y los Estados de África. Esta asignación fue todo un logro teniendo en cuenta que los países desarrollados son partidarios de la atenuación (argumentando que la adaptación es una responsabilidad nacional).

Para la atenuación, el FVC pone a disposición recursos para reducir emisiones provenientes de la generación de energía y acceso a la misma, para transporte, para edificios, ciudades, industrias y equipamientos, y también para bosques y utilización del suelo. En el caso de la adaptación, los recursos se destinan a mejorar la resiliencia en salud, alimentación y seguridad del agua, para el sustento de los pueblos y las comunidades, para ecosistemas y servicios de ecosistemas y también para infraestructuras y el entorno construido. Las propuestas de financiación se evalúan según su impacto potencial, cambio de paradigma y potencial de desarrollo sostenible, pero también según las necesidades de sus receptores, implicación de los países, eficiencia y eficacia.

El FVC dispone también de un Programa de Apoyo a la Preparación que aporta hasta 3 millones de dólares por país para la redacción de Planes Nacionales de Adaptación (PNA) y otros procesos de planificación de la adaptación.

El período inicial de movilización de recursos del FVC se extendió de 2015 a 2018, período durante el cual se prometieron aportaciones por un valor de 10.300 millones de dólares, 10.200 millones de los cuales se firmaron como *acuerdos de contribución* entre gobiernos y el FVC. Sin embargo, esto no quiere decir que el FVC consiguiera los 10.200 millones de dólares. El acuerdo de contribución con los Estados Unidos tan solo recoge la intención de pagar 3.000 millones. Los Estados Unidos pagaron 1.000 millones de dólares al FVC y muy probablemente no aportará más, dado que el presidente norteamericano Donald Trump anunció que su país se retiraría del Acuerdo de París y no destinaría más recursos al FVC. Esta afirmación pone en peligro el objetivo de conseguir los 10.200 millones que suman los acuerdos de contribución.¹⁷

A esto se le deben añadir las fluctuaciones de los tipos de cambio que hacen que el fondo merme en unos 1.000 millones de dólares. Según lo indicado por la secretaria del FVC en julio de 2018, el período inicial de movilización de recursos arrojaría un total de solo 7.200 millones de dólares a finales de año, frente a los 10.200 millones de dólares en contribuciones aprobadas.

En los cuatro años que lleva operativo, a fecha de marzo de 2019, se han aprobado 102 proyectos y programas, destinándose 5.000 millones de dólares en recursos del FVC para la acción climática en 97 países en desarrollo.¹⁸ Se estima que beneficiarán a 276 millones de personas y lograrán la reducción del 1.500 millones de toneladas equivalentes de CO₂. En la actualidad se están ejecutando 40 proyectos de todos los aprobados, con una financiación de 1.800 millones de dólares del FVC.¹⁹ Estos cubren un amplio espectro que va desde proporcionar servicios más sólidos de información climática y sistemas de alerta temprana hasta energía limpia, suministros de agua resilientes, agricultura resistente al cambio climático o el acceso a la financiación de empresas orientadas al clima.

¹⁷ Singh/Bose (2018).

¹⁸ Véase www.greenclimate.fund/news/green-climate-fund-board-meeting-sets-stage-for-successful-replenishment-allocates-usd-440-million-for-climate-action-strengthens-governance-and-selects.

¹⁹ Fondo Verde para el Clima (2019).

¹⁵ Fondo Verde para el Clima (2011), pág. 2.

¹⁶ *Ibid.*

En relación con las actividades de preparación, el Fondo ha destinado más de 147 millones de dólares en 121 países, con el propósito de desarrollar la capacitación y los recursos necesarios para acceder a la financiación climática y programarla. Aquí se incluye la capacitación y creación de recursos para las entidades de acceso directo y ofrecen el apoyo a la planificación nacional en materia de adaptación y la preparación de proyectos.²⁰

Una vez que ya ha concluido la movilización inicial de recursos, el año 2019 adquiere vital importancia para el Fondo, sobre todo porque se ha iniciado ya el primer proceso formal de reposición. Sin lugar a dudas, el interés de los países en desarrollo es considerable. A fecha de hoy, se están tramitando propuestas de financiación y notas conceptuales por valor de 15.000 millones de dólares americanos, a la vez que otros 20.000 millones de dólares surgen de la programación del trabajo en ideas de proyectos de países en desarrollo y otras entidades.²¹

La cuestión fundamental es saber cuánto dinero recibirá el Fondo en su primera reposición formal.

División Norte-Sur en el FVC

El proceso previo a la reposición ha estado marcado por diferentes polémicas. Durante las primeras discusiones en torno a este asunto, los países en desarrollo hicieron hincapié, con toda razón, en que el proceso de reposición debía tener en cuenta sus necesidades. Subrayaron que el FVC es el pilar de financiación de la Convención y el Acuerdo de París y reiteraron que en virtud de este último, las aportaciones de los países en desarrollo dependían de una financiación previsible. Sin embargo, los países desarrollados sostuvieron que la cantidad de reposición sería objeto de una decisión política y, por lo tanto, sería una decisión soberana del parlamento nacional de cada país.²²

Los países desarrollados, por otra parte, querían condicionar el proceso de reposición al cumplimiento de diversas políticas tales como la cofinanciación y la toma de decisiones en caso de falta de consenso.²³ La cofinanciación alude a la obligación que tendrían los países en desarrollo de buscar otras fuentes de financiación de un proyecto antes de acudir al FVC, lo que en sí supondría una enorme carga para los países en desarrollo si se convierte en condición obligatoria. En lo tocante a la toma de decisiones en caso de falta de consenso, en el pasado los países desarrollados han intentado vincular la votación a las aportaciones que destinan al Fondo, una práctica que se aplica en el Banco Mundial y en el FMI, algo que los países en desarrollo tienen problemas en aceptar.

Tras prolongados debates a lo largo de 2018, la junta directiva acordó un proceso que debe concluir con una conferencia sobre compromisos en octubre de 2019. Al reflexionar sobre los debates y las posiciones de algunos de países desarrollados miembros de la junta, un negociador de un país en desarrollo le confesó a Thrid World Network en una conversación entre bastidores durante una de estas reuniones de la junta: «Parece que es difícil sacudirse la mentalidad colonial. Algunos de los países desarrollados no acaban de aceptar el hecho de que nosotros (los países en desarrollo) tenemos igual voz en las decisiones del Fondo y que nuestros argumentos son sustanciales.» (El FVC tiene una junta de compuesta por 24 miembros, con igual representación de países en desarrollo y de países desarrollados).

Reivindicación de justicia climática

Conviene recordar el contexto en el que están teniendo lugar los debates. Los países en desarrollo y sus pueblos han heredado la injusticia climática. Ya es hora de que los países desarrollados cumplan con sus obligaciones respecto a la financiación, de manera que se compense con justicia el excesivo impacto del cambio climático para los países en desarrollo y las generaciones futuras. Las organizaciones de la sociedad civil también se han agrupado en torno a la demanda de

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*, pág. 3.

²² TWN Info Service on Climate Change (Mar18/01), 5 de marzo de 2018 (www.twn.my/title2/climate/info.service/2018/cc180301.htm).

²³ TWN Info Service on Climate Change (Jul18/02), 9 de julio de 2018

(<https://www.twn.my/title2/climate/info.service/2018/cc180702.htm>).

justicia climática y colaboran activamente con los procesos de la CMNUCC y el FVC reclamando equidad y ambición en la acción climática.²⁴

Además de la necesidad de financiación, en los países en desarrollo existe una necesidad acuciante de poner en marcha proyectos y programas de reducción de emisiones y de resiliencia climática. Es imperativo reconocerlo.

El IPCC ha determinado que:

el desarrollo sostenible sustenta, y con frecuencia hace posible, la transiciones y transformaciones sociales y sistémicas que ayudan a limitar el calentamiento global a 1,5°C. Estos cambios permiten la búsqueda de trayectorias de desarrollo resistentes al cambio climático que alcancen la ambiciosa meta de la atenuación y la adaptación junto con la erradicación de la pobreza y los esfuerzos por reducir la desigualdad.²⁵

Estas transiciones y transformaciones deben ser activadas con apoyo y cooperación internacional basados en las responsabilidades comunes pero diferenciadas y la igualdad.

En virtud del Acuerdo de París, los países firmantes acordaron que se debería determinar antes de 2025 un nuevo objetivo común de financiación que tenga en cuenta las necesidades de los países en desarrollo. Un proceso de definición de necesidades también está en marcha en la CMNUCC. Se han previsto cumbres que se centrarán en elevar el nivel de ambición de los países. Es de vital importancia tener presente que el aumento de las aspiraciones de los países en desarrollo depende en gran medida de que aumente el apoyo recibido del mundo desarrollado, una tarea clave para la CMNUCC. El apoyo financiero puede canalizarse a través de instituciones como el FVC, que podrían ser prometedoras para los países en desarrollo y conseguir que la transformación tenga lugar. Su urgencia es indudable. El planeta y sus gentes se están quedando sin tiempo.

Bibliografía

Bomzan, Prerna (2018): Call for balanced and comparable progress on all elements of the Paris Work Programme (TWN Bonn News Updates 2). <https://twnnetwork.org/climate-change/call-balanced-and-comparable-progress-all-elements-paris-work-programme>

Unidad de Finanzas para el Cambio Climático, Departamento de Asuntos Económicos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de la India (2018): 3 Essential «S»s of Climate Finance - Scope, Scale and Speed: A Reflection. Nueva Delhi. <http://ies.gov.in/pdfs/final-print.pdf>

CSO Equity Review (2018): After Paris: Inequality, Fair Shares, and the Climate Emergency. Manila/Londres/Ciudad del Cabo/Washington et al.: CSO Equity Review Coalition. www.civilsocietyreview.org/report2018

CSO Equity Review (2017): Equity and the Ambition Ratchet: Towards a Meaningful 2018 Facilitative Dialogue. Manila/Londres/Ciudad del Cabo/Washington et al.: CSO Equity Review Coalition. www.civilsocietyreview.org/report2017

CSO Equity Review (2016): Setting the Path Towards 1,5°C: A Civil Society Equity Review of Pre-2020 Ambition. Manila/Londres/Ciudad del Cabo/Washington et al.: CSO Equity Review Coalition. www.civilsocietyreview.org/report2016

CSO Equity Review (2015): Fair Shares: A Civil Society Equity Review of INDCs. Manila/Londres/Ciudad del Cabo/Washington et al.: CSO Equity Review Coalition. www.civilsocietyreview.org/report

Fondo Verde para el Clima (2019): Strategic Programming for the Green Climate Fund First Replenishment. Songdo (GCF/B.22/Inf.12). www.greenclimate.fund/documents/20182/1424894/GCF_B.22_Inf.12_-_Strategic_Programming_for_the_Green_Climate_Fund_First_Replenishment.pdf/9933d93d-2673-022c-8c1b-cd5213973674

Fondo Verde para el Clima (2011): Instrumento rector del Fondo Verde para el Clima. Songdo. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2011/cop17/spa/09a01s.pdf>

IPCC (2018): Calentamiento global de 1,5°C. Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza. Resumen para responsables de políticas. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf

²⁴ Véase CSO Equity Review (2018), (2017), (2016) y (2015).

²⁵ IPCC (2018), pág. 24.

Indrajit Bose

IPCC (2014): Cambio Climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Cambridge/Nueva York: Cambridge University Press. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar5_wgII_spm_es-1.pdf

Singh, Harjeet/Bose, Indrajit (2018): History and Politics of Climate Change Adaptation at the United Nations Framework Convention on Climate Change. Ginebra: South Centre (Research Paper 89). www.southcentre.int/wp-content/uploads/2018/11/RP89_History-and-Politics-of-Climate-Change-Adaptation-at-the-UNFCCC_EN.pdf

CMNUCC (2018): Summary and recommendations by the Standing Committee on Finance on the 2018 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows. Bonn. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/51904%20-%20UNFCCC%20BA%202018%20-%20Summary%20Final.pdf>

Organización Meteorológica Mundial (2019): WMO Statement on the State of the Global Climate in 2018. Ginebra. https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=5789

Indrajit Bose es responsable de estudios en Cambio Climático de Third World Network.

ODS 14

Gobernanza de los océanos para la sostenibilidad

POR MAUREEN PENJUELI, PACIFIC NETWORK ON GLOBALIZATION (PANG)

Las potencias mundiales y las naciones insulares del Pacífico compiten por repartirse los recursos del océano apoyándose en los conceptos de la Economía Azul y el Crecimiento Azul para justificar su explotación. Los avances tecnológicos hacen que sea cada vez más viable acceder a profundidades marinas antaño insondables y permitirán que las grandes corporaciones saqueen los recursos de los océanos bajo el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria y conseguir fuentes alternativas de minerales y energía para la población mundial, que crece rápidamente.

El concepto de Economía Azul surgió a partir de la idea más amplia del crecimiento ecológico («green growth» en inglés) y de la preocupación creciente sobre el grave daño que sufren los ecosistemas marinos por causa de la sobrepesca, la destrucción de los hábitats, la contaminación marina, la acidificación de los océanos y el cambio climático. No se habla lo suficiente de la base científica que muestra que la salud y la resistencia de los océanos sustenta la actividad humana y la vida en el planeta. El ODS 14 y la Agenda 2030 intentan compensarlo. Los pueblos del Pacífico tienen una relación espiritual con el océano. Para ellos, la industrialización del mismo cambia su valor dejando atrás el que le dieron los antiguos poderes coloniales y pasa al que le dan ahora las corporaciones transnacionales y las instituciones financieras multilaterales. Es necesario resistirse a esa tendencia no solo a favor de los pueblos del Pacífico, sino por el bien de toda la humanidad y del planeta.

Los recursos de los océanos han sido durante siglos la base del comercio internacional y de la actividad económica, así como fuente de alimento y energía, y base del sustento de las personas.¹ Los océanos proporcionan el 50% del oxígeno de la atmósfera y absorben el 25% de las emisiones de CO₂ producidos por el hombre. Sus dinámicas de circulación hacen que nuestro planeta sea habitable.² Los océanos dan cabida a una

biodiversidad extraordinaria y a ecosistemas únicos.³ La investigación científica empieza ahora a descubrir en toda su amplitud la contribución global de los océanos al funcionamiento de nuestro planeta.⁴

En los últimos 13 años, la preocupación a nivel internacional se centró en la salud de los océanos y en las

1 El océano es fuente primaria de proteínas para 3.000 millones de personas (www.un.org/sustainabledevelopment/es/oceans/).

2 Véase <http://enb.iisd.org/oceans/climate-platform/html/enbplus186num14e.html>.

3 En los océanos viven aproximadamente 200.000 especies conocidas, pero la cifra total podría ser de millones (www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-14-life-below-water.html).

4 Más de 3.000 millones de personas dependen del medio marino y litoral para subsistir, y más de 200 millones de personas trabajan de forma directa o indirecta en el sector pesquero (www.un.org/sustainabledevelopment/es/oceans/).

amenazas para la biodiversidad marina, entre las que se encuentran la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) y las prácticas pesqueras destructivas, el arrastre de fondo y el cambio climático, junto con nuevos problemas como la bioprospección a gran profundidad.

Al menos el 40% de los océanos están altamente contaminados y muestran signos de encontrarse en un estado alarmante.⁵ En las últimas décadas, a medida que aumenta el conocimiento científico, lo hace también la preocupación de cómo gestionar y conservar las áreas que están más allá de las aguas jurisdicciones nacionales. Los científicos admiten que no conocen bien las profundidades marinas, hasta el punto de que se conoce mejor la superficie de la Luna, de Venus o de Marte. El informe especial de 2018 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) sobre los efectos del calentamiento global con un incremento de 1,5 grados o más, en el que se menciona el efecto catastrófico para los océanos y el consecuente

5 Véase <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-14-life-below-water.html>.

aumento del nivel del mar, deja claro que se necesitan herramientas y métodos nuevos para la gobernanza de los océanos del planeta.⁶

Ordeñando los océanos con la Economía Azul

La ONU estima el valor de los recursos marinos y costeros en 3 billones de dólares americanos, es decir, el 5% del PIB mundial. Según un informe de 2014, el sector económico chino ligado a los océanos alcanzaba un valor de 962.000 millones de dólares americanos, es decir, el 10% de su PIB, mientras que en el caso de los EE.UU. era de 250.000 millones, es decir, un 1,8 de su PIB.⁷

Las últimas cifras de la Unión Europea estiman el valor del nuevo sector industrial relacionado con el océano en 5,4 millones de puestos de trabajo y un valor añadido bruto de 500.000 millones de euros.⁸ La OCDE sugiere que la economía del océano

6 IPCC (2018).

7 «Defining and quantifying China's ocean economy», *Marine Policy*, vol. 43, enero de 2014, págs. 164-173.

8 Véase https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/blue_growth_es.

La importancia del océano Pacífico

Cuadro 14.1

El Pacífico, con sus aproximadamente 59 millones de millas cuadradas en las que se encuentra más de la mitad de la masa libre de agua del planeta, es con diferencia la cuenca oceánica más vasta, algo que es fácil de visualizar si consideramos que en ella cabrían todos los continentes de la Tierra.¹

Los países insulares del Pacífico mantienen un control y poder considerable sobre su territorio

oceánico que abarca una considerable porción de las aguas oceánicas del planeta, de hecho, la media es 28 veces superior la superficie de tierra firme de los mismos. Por ejemplo, la superficie de tierra firme de la República de Kiribati es la mitad de la de la ciudad de Londres, pero su zona económica exclusiva es la 13.^a más grande del mundo, lo que la convierte en un gran país oceánico.²

Los indígenas consideran al océano Pacífico como su hogar y su fuente de vida, heredada de sus ancestros, que protegieron y conservaron los recursos del océano. El bienestar de los pueblos de Oceanía provenía no solo de los recursos de tierra firme (que es comparativamente reducida) sino también, y de forma más importante si cabe, del océano, a quien se consideraba un unidad individual, sagrada, parte integral de la vida y de la cultura de la región.

1 Véase <https://oceanservice.noaa.gov/facts/pacific.html>.

2 Véase https://sustainabledevelopment.org/content/documents/2189SIDS-IN-NUMBERS-CLIMATE-CHANGE-EDITION_2015.pdf.

probablemente superará a la global en los próximos 15 años. Y aún así, algunos expertos advierten de que se sigue subestimando el valor real de los océanos.

Se presenta al océano Pacífico como la última región del mundo que no se ha explorado suficientemente y que todavía no está explotada, de modo que está abocado a convertirse en terreno de juego de quienes compiten por los recursos.⁹ La Economía Azul anuncia una carrera para repartirse el Pacífico, convirtiendo al océano, desde su superficie hasta el lecho marino, en un espacio atestado y disputado. A los líderes de los Estados del Pacífico se les intenta engatusar con beneficios económicos que no son más que una fracción mínima del valor de los recursos que se extraerán de los océanos. Un buen ejemplo es la destrucción de las reservas de pesca del Pacífico

⁹ Véase http://siteresources.worldbank.org/INTPACIFICISLANDS/Resources/3-chapter*1.pdf.

tras años de concesión de permisos que dieron pie a una pesca sin control.¹⁰

Instrumentos jurídicos: ¿aún idóneos para su fin?

Existe una serie de instrumentos jurídicos de la ONU que rigen los diferentes usos del océano, si bien cada uno se centra en un uso o necesidad diferente. La navegación está sujeta a los dictados de la Organización Marítima Internacional (OMI), mientras que la pesca se rige por acuerdos que gestionan las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP). Por otro lado, la explotación minera de los fondos marinos está sujeta a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA, por sus siglas en inglés), mientras que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) es la base jurídica para los océanos. La cuestiones relacionadas

¹⁰ Gillet (2016).

El papel crucial del océano en la regulación del clima

Cuadro 14.2

Recientes estudios científicos han mostrado que el lecho marino profundo y las fumarolas submarinas podrían tener la capacidad de contribuir de forma muy importante a la biodiversidad y la regulación del cambio climático. Las fumarolas submarinas, que no se habían descubierto hasta hace 40 años, son un hábitat único y desempeñan un importante papel en la captura de metano y de sulfuros tóxicos. La ciencia ha llegado a la conclusión de que estas fumarolas y surtidores consumen el 90 del metano liberado (del que se considera que tiene un efecto 25 veces superior al dióxido de carbono) y evitan que salga a la atmósfera. Estas formas de vida están salvándole la vida al planeta, literalmente. En un estudio publicado en 2016 por 14 universi-

dades e institutos oceanográficos se confirma que las fumarolas y surtidores hidrotérmicos tienen un efecto de captura de dióxido de carbono mucho más acusado, tanto en volumen como en términos temporales, de lo que se pensaba antes.¹ Hay más metano en el fondo marino que el resto de fuentes de combustible de origen fósil que quedan en el océano, de modo que si saliese a la atmósfera su efecto sería apocalíptico. Además, una serie de vanguardistas estudios científicos recientes han mostrado que el océano ha absorbido la mayor parte del incremento de calor producido por la presencia

¹ Véase <https://phys.org/news/2016-05-hydrothermal-vents-methane-seeps-enormous.html>.

de gases de efecto invernadero (GEO) en la atmósfera, con lo que ha limitado de forma significativa el efecto del cambio climático tanto en la superficie marina como en tierra firme.

A pesar de que la ciencia sigue ampliando su conocimiento sobre cómo los hábitats de las profundidades marinas contribuyen a la salud del planeta, éstos se ven amenazados por las actividades del hombre, como por ejemplo la minería a grandes profundidades, el arrastre de fondo y la captación de energía. A ello se suma que el sector de la minería a grandes profundidades ha hecho publicidad de la necesidad de extraer tierras raras que son necesarias, qué ironía, para tecnología «ecológica».

con el comercio, como pueden ser los subsidios a la pesca, se tratan en la Organización Mundial del Comercio (OMC). En estos momentos, no hay mecanismo o marco alguno que intente coordinar estas áreas, sujeta cada una de ellas a un marco jurídico diferente, lo que dificulta que se pueda solucionar de forma efectiva cualquier conflicto entre intereses opuestos.

La protección de los océanos se incluyó en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en su artículo 4.1 (d) para ser más concretos, en lo referente a su gestión sostenible, la conservación y mejora de los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero, entre los que se encuentran los océanos y los ecosistemas marinos y litorales. Cuestiones como pueden ser la equidad, el reparto de beneficios, los conocimientos tradicionales y la capacitación de los Estados insulares en vías de desarrollo para que puedan beneficiarse de los recursos del océano y para garantizar su sostenibilidad se pueden encontrar en diferentes instrumentos, y en particular en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y en un nuevo instrumento sobre la conservación y el uso de áreas fuera de las aguas de jurisdicción nacional (BBNJ por sus siglas en inglés) cuyas negociaciones aún no han terminado.¹¹

Sin embargo, en las negociaciones de la ONU sobre el cambio climático se ha ignorado en gran medida a los océanos, a pesar de su papel crucial como sumidero de dióxido de carbono.¹²

El ODS 14 y la Agenda 2030

Se valoró como un avance esencial el que hubiese un objetivo específico para los océanos. La acidificación de los mismos supuso un tema que creaba el vínculo entre los procesos de la Agenda 2030 y de la CMNUCC. Se intenta igualmente abordar la cuestión de la pesca INDNR a través de los subsidios a la pesca, cuestión en consideración en la OMC en estos momentos.

Sin embargo, resulta preocupante que en el ODS 14 no se menciona la extracción de minerales a grandes profundidades en un área que se considera un patrimonio de la humanidad (zona Clarion-Clipperton). En la Conferencia de la ONU para los Océanos celebrada en junio de 2017 se puso de relevancia la minería en el lecho marino auspiciada por los argumentos de la «Economía Azul» mediante eventos paralelos y compromisos voluntarios que promovió la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA, por sus siglas en inglés).¹³

Tras una revisión del ODS 14 surgen dudas serias sobre si siguen siendo idóneos los acuerdos y las estructuras institucionales, algo fragmentarias, que se establecieron con base en la CNUDM, y se plantea la cuestión de si se puede cambiar su diseño para restablecer el equilibrio entre una mayor exigencia económica auspiciada por los argumentos de la «Economía Azul» y la necesidad de proteger la salud de los océanos para así garantizar la vida en el planeta.

La conferencia de la ONU para la asistencia a la aplicación del ODS 14 (la Conferencia de los Océanos), celebrada en junio de 2017, buscaba involucrar a «todas las partes interesadas» en la consecución del Objetivo 14 mediante «nuevos consorcios innovadores». Se lanzó un llamamiento a la acción y se anunció una lista de compromisos voluntarios para la consecución del objetivo. Uno de ellos, denominado Abyssal Initiative, que presentaron de forma conjunta ONU DAES y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA), pretende fomentar la «Economía Azul» como una vía para habilitar a los estados insulares en vías de desarrollo (SIDS por sus siglas en inglés) de modo que puedan beneficiarse plenamente de la explotación sostenible de los recursos minerales de los fondos marinos a gran profundidad.¹⁴ Sin embargo, en un examen de la legislación pertinente que financió la Comisión Europea,¹⁵ se

11 Véase <https://www.un.org/bbnj/>.

12 Véase <https://unchronicle.un.org/article/international-seabed-authority-and-deep-seabed-mining>.

13 Véase <https://oceanconference.un.org/commitments/>.

14 Véase <https://oceanconference.un.org/commitments>.

15 En el proyecto SPC-EU Deep Sea Minerals participan 15 países insulares del Pacífico: las islas Cook, los Estados Federados de Micronesia, Fiji, Kiribati, las islas Marshall, Nauru, Niue, Palau, Papúa Nueva Guinea, Samoa, las islas Salomón, Tímor Oriental, Tonga, Tuvalu y Vanuatu. Véase SPC-EU DSM Deep Sea Minerals Project, Secretaría de la Comunidad del Pacífico (<http://gsd.spc.int/dsm>).

llega a la conclusión de que se centra más en garantizar la claridad del modelo de concesión de permisos y crear condiciones favorables para las empresas que en establecer salvaguardias efectivas y protección suficiente para los pueblos del Pacífico y para el medioambiente.¹⁶

Varios Estados insulares del Pacífico han presentado candidaturas en nombre de empresas mineras entre las que están Nautilus Minerals, Deep Green y Chinese Oceans Minerals Resources Research and Development Association (COMRA),¹⁷ en todos los casos sin consulta alguna a sus ciudadanos. Parece que hay una suerte de puerta giratoria, en virtud de la cual los gobiernos actúan como representantes de los intereses del sector industrial, como resulta patente en la ISA.

Lo que es realmente preocupante es que la ISA considera que la responsabilidad de la administración de la zona Clarion-Clipperton, considerada patrimonio común de la humanidad, recae exclusivamente en los Estados, quienes actuarán en nombre de todos sin pedir la participación de los pueblos y comunidades indígenas, y mucho menos su consentimiento libre, previo e informado. Sin embargo, en esta nueva era de explotación de los océanos, los Estados insulares del Pacífico se encuentran sin orientación, pues tienen un conocimiento limitado de los recursos que se encuentran en sus ZEE. Al menos cuatro Estados insulares del Pacífico (Tonga, Nauru, Kiribati y las islas Cook) están involucrados de forma activa en la Zona.

Atrapados en la red

En 2017, después de la conferencia sobre el océano y el ODS 14, los miembros de la OMC pusieron 2020 como plazo para controlar aquellos subsidios al sector pesquero que tienen un efecto nocivo y que han causado el colapso de grandes poblaciones de peces en todo el planeta. Su mandato, que es parte de la Agenda de Doha para el Desarrollo (DDA por

sus siglas en inglés) y de la Declaración Ministerial de Hong Kong, es el de aclarar los regímenes de subsidios a la pesca. A pesar de haber pasado los 16 últimos años negociando sin haber conseguido un consenso, los miembros de la OMC parecen más cerca que nunca de un acuerdo. Esto se debe en parte a la meta 14.6 del ODS, que incluye un mandato para, entre otras cosas, "hasta 2020 prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la pesca excesiva, eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (...)".

Sea cual fuere el resultado, tendría repercusiones importantísimas para los Estados insulares del Pacífico ya que la pesca supone entre el 50 y el 90% de la proteína animal en la dieta de los habitantes de las zonas rurales (dedicados en primera línea a la pesca de subsistencia), y entre el 40 y el 80% en muchas zonas urbanas. La pesca es también uno de los motores esenciales para el desarrollo de las economías de estos países, pues la pesca y los productos de pescado tienen un valor para la exportación superior al del café, los plátanos, el cacao, el té, el azúcar y el tabaco en conjunto.

Los Estados insulares del Pacífico siempre se han opuesto a los subsidios que se concede a la pesca en los países desarrollados porque facilitan que flotas extranjeras, que gozan de estos sustanciosos subsidios, exploten sus recursos en detrimento de las empresas locales. Según un informe de IUU Watch, la pesca ilícita, no regulada y no declarada en el Pacífico central y occidental alcanza un valor de 470 millones de euros al año, y le supone una pérdida de 140 millones de euros los Estados insulares del Pacífico.¹⁸

Los países que disponen de flotas pesqueras altamente industrializadas están aprovechando estas negociaciones para incluir en el ámbito de la OMC cuestiones como las medidas de gestión. Sea cual sea el resultado, es necesario garantizar que los pueblos que practican la pesca tradicional y a pequeña escala reciban el apoyo necesario, que se protejan

¹⁶ Blue Ocean Law (2016a) y (2016b).

¹⁷ ISA ha concedido permisos a: Cook Islands Investment Corporation (julio de 2016); Marawa Research and Exploration Ltd (Kiribati, enero de 2015); Tonga Offshore Mining Ltd (enero de 2012); Nauru Resources Ltd (julio de 2011).

¹⁸ <http://www.iuuwatch.eu/2017/09/fisheries-africa-caribbean-pacific-immense-opportunities-critical-challenges/>

La fábula de la riqueza intacta de los océanos y la minería marina a gran profundidad

La demanda de minerales para dispositivos electrónicos como el cobre, el litio, las tierras raras, el cobalto y los nódulos de manganeso convertirá al fondo marino, gracias a los avances en tecnología e infraestructura¹, en la nueva tierra prometida para la explotación.

El área total del lecho marino cubierta por permisos de explotación minera a grandes profundidades (DSM por sus siglas en inglés) supera los 1,3 millones de kilómetros cuadrados. En el momento en que se redacta este texto, la ISA ha expedido 29 permisos; de ellos, 22 se sitúan en el océano Pacífico, 16 de los cuales en la zona Clarion-Clipperton, aproximadamente 500 millas al sur de Hawaii. A pesar de no haber terminado de desarrollar el código que regule la actividad minera en una parte del mundo aún poco conocida, está ya planeando la concesión de permisos

de explotación por 30 años a los contratistas.

En el Pacífico, las islas Cook, Fiyi, Kiribati, Nauru, Papúa Nueva Guinea (PNG), las islas Salomón y Tonga han sido de los primeros en emprender actividades de minería en el lecho marino dentro de su zona económica exclusiva (ZEE). PNG ha expedido ya el primer permiso comercial del mundo para empezar la explotación en 2019, si bien Nautilus Inc se ha visto en dificultades financieras en el proyecto Solwara 1.

Los partidarios argumentan que las menas del fondo marino son de una riqueza excepcional² y que la minería marina de gran profundidad es menos dañina para el medioambiente que la terrestre porque solo requiere áreas más pequeñas. Tanto la ISA como ONU DAES defienden el argumento de la combinación de bajo riesgo y alto retorno de inversión, a pesar de que se desconoce cuál será el impacto real en el lecho marino profundo y en las aguas en las que se desarrolle la actividad.

La ciencia no ha hecho más que empezar a perfilar la importancia

de los lechos marinos profundos, los montes marinos y las fumarolas submarinas, así como su papel fundamental en la biodiversidad y en la regulación del clima del planeta.³ Los científicos han descubierto más de 300 nuevas especies, el 80% de las cuales son endémicas de los hábitats ligados a las fumarolas, donde las temperaturas pueden alcanzar los 113°C, lo que las convierte en ecosistemas singulares. Se han realizado estudios que muestran cómo en los puntos de extracción minera habría un efecto perjudicial para el ecosistema oceánico, la abundancia y la diversidad de las especies marinas, con poca o ninguna esperanza de que se pudiesen recuperar⁴ Más aún, el efecto de operaciones a escala industrial (tanto por su dimensión como por su duración e intensidad) sería devastador y afectaría a entre 10.000 y 100.000 kilómetros cuadrados del lecho oceánico.

Se esperan efectos negativos para la biodiversidad y para especies en peligro de extinción, que probablemente afectarán también a diferentes comunidades, como por ejemplo las de Nueva Irlanda y de Nueva Bretaña Oriental en Papúa Nueva Guinea (PNG),

1 Se estima que se necesitan 0,02 kg de cobre para cada teléfono móvil, Volkswagen necesitará al menos un tercio de la oferta mundial de cobalto en 2025 para automóviles energéticamente eficientes, y, si en 2040 todos los automóviles europeos fuesen eléctricos, su producción requeriría 28 veces más cobalto de lo que se produce en la actualidad, tomando como referencia el modelo 3 de Tesla (https://www.bbc.co.uk/news/resources/idt-sh/deep_sea_mining). Véase también Hein et al. (2013).

2 Nautilus Minerals estima que el valor de la minería en el lecho marino alcanzaría ya solo en el caso del cobre los 30.000 millones de dólares americanos al año en 2030 (https://www.bbc.co.uk/news/resources/idt-sh/deep_sea_mining).

3 www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/fact-sheets/2018/07/the-western-pacific-ocean#0-overview

4 Véase p.ej Dando/Juniper, ed. (2001) y Tunnicliffe (1992).

ambas en el Pacífico, que ya están sintiendo el perjuicio causado por las operaciones de prospección y perforación que se llevan a cabo a una distancia de entre 30 y 50 kilómetros. Los aldeanos ya han dado cuenta del aumento en la frecuencia con que aparecen peces

muerdos en la orilla, incluyendo especies de las profundidades que aún estaban calientes. El organismo responsable de la pesca en PNG advirtió de que la contaminación podría afectar a vastas zonas del océano, y de que, teniendo en cuenta que el atún es una especie

migratoria, la contaminación podría afectar muy gravemente a esa especie y tener consecuencias serias para toda la región, mucho más allá de la zona en que la actividad minera tenga un impacto inmediato.

las competencias políticas de los países en vías de desarrollo del Pacífico y de los países menos adelantados (PMA) mediante un trato especial y diferencial efectivo, y que no se entorpezcan las medidas de ordenación de la pesca.

Exhortación a garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas

A pesar que cada vez están mejor documentados los posibles efectos negativos para el medioambiente de la minería a gran profundidad, poca atención se dedica a las vulneraciones de los derechos humanos, y en particular los de los pueblos y comunidades indígenas.

Desde el punto jurídico, se parte de la base que estos, incluyendo los que viven en las costas más cercanas a las zonas mineras propuestas, no se ven afectados porque las actividades de extracción a gran profundidad están en áreas situadas fuera de las aguas jurisdiccionales de los diferentes Estados. Esto ignora el hecho de que sus efectos se sienten fuera y dentro de las mismas. Los pueblos indígenas pueden argüir de forma creíble que tienen derecho a acogerse a la protección del derecho internacional. Más aún, puede exigir a los Estados que fomentan esas actividades (Tonga, Kiribati, Nauru y las islas Cook) que garanticen su observancia de los más altos estándares en materia de derecho medioambiental y de las leyes sobre derechos humanos.

Una evaluación reciente de los marcos jurídicos que regulan la minería a grandes profundidades¹⁹

muestra la importancia de que se aplique el principio de consentimiento libre, previo e informado por parte de los pueblos y comunidades indígenas ante actividades mineras marinas a gran profundidad y en particular en el Pacífico, donde muchas comunidades indígenas están expuestas a un impacto directo y desproporcionado. Los autores plantean que la CNUDM contiene parámetros claros relativos a la prevención de daños al entorno marino que han creado una norma de diligencia debida de la que se deducen obligaciones aún mayores para todos los actores, cuyo número y variedad aumenta.

Conclusión

Una revisión del ODS 14 dará a la comunidad mundial la oportunidad de seguir considerando cómo reforzar la gobernanza global de los océanos. Queda patente que existen lagunas considerables, así como la necesidad de contar con mecanismos sólidos de rendición de cuentas que permitan dirimir conflictos evidentes entre los diferentes usuarios en áreas que quedan más allá de las jurisdicciones nacionales y que permitan así garantizar que las generaciones venideras reciban unos océanos en perfectas condiciones. Podría ser necesario crear un nuevo organismo de la ONU para los océanos.

¹⁹ Blue Ocean Law (2016b).

Bibliografía

Blue Ocean Law (2016a): An Assessment of the SPC Regional Legislative and Regulatory Framework for Deep Sea Minerals Exploration and Exploitation. Guam.

<http://blueoceanlaw.com/publications>

Blue Ocean Law (2016b): Resource Roulette: How Deep Sea Mining and Inadequate Regulatory Frameworks Imperil the Pacific and its Peoples. Guam.

http://nabf219anw2q7dgn1rt14bu4.wengine.netdna-cdn.com/files/2016/06/Resource_Roulette-1.pdf

<http://www.blueoceanlaw.com/publications>

Dando, Paul/Juniper, S. Kim, eds. (2001): Management and Conservation of Hydrothermal Vent Ecosystems. Sidney (Victoria), B.C., Canadá: Institute of Ocean Sciences.

www.interridge.org/files/interridge/Management_Vents_May01.pdf

Gillet, Robert (2016): Fisheries in the Economies of Pacific Island Countries and Territories. Segunda edición. Noumea, Nueva Caledonia: Comunidad del Pacífico.

https://www.spc.int/sites/default/files/wordpresscontent/wp-content/uploads/2016/11/Gillett_16_Benefish-fisheries-in-economies-of-pacific-countries.pdf

Hein, James R. et al. (2013): Deep-ocean Mineral Deposits as a Source of Critical Metals for High and Green Technology Applications: Comparison with Land-Based Resources, *Ore Geology Reviews*, vol. 51, junio de 2013, págs. 1-14.

<https://doi.org/10.1016/j.oregeorev.2012.12.001>

IPCC (2018): Calentamiento global de 1,5 °C. Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza. Resumen para responsables de políticas.

https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf

Tunnicliffe, Verena (1992): The Nature and Origin of the Modern Hydrothermal Vent Fauna. En: *Palaaios* vol. 7, n.º 4 (agosto), págs. 338-350.

www.jstor.org/stable/3514820

Banco Mundial (2016): Precautionary Management of Deep Sea Mining Potential in Pacific Island Countries. Washington, D.C. (Pacific Possible series).

<http://pubdocs.worldbank.org/en/125321460949939983/Pacific-Possible-Deep-Sea-Mining.pdf>

Maureen Penjueli es coordinador de **Pacific Network on Globalization (PANG)**, con sede en Fiji.

ODS 15

Los pilares del marco para biodiversidad posterior a 2020

POR LIM LI CHING Y LIM LI LIN, THIRD WORLD NETWORK (TWN)

El estado del entorno natural, la biodiversidad esencial para la vida en la Tierra, corre un gran peligro. Se requieren urgentemente actuaciones para contener la pérdida de biodiversidad, entre las que han de estar la aplicación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 15. Bajo el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) se están realizando esfuerzos para desarrollar un marco de biodiversidad posterior a 2020. Es crucial que se aborden los asuntos clave de gobernanza. Entre estos se encuentran la adopción de metas vinculantes y la aplicación de los compromisos adquiridos por los Estados parte en el CDB. Para garantizar los medios necesarios para su ejecución, hay que encontrar nuevas fuentes de financiación y complementar las existentes, siempre en sintonía con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Si se corrige la estructura de la correlación de fuerzas, mediante la exigencia de asunción de responsabilidades de las empresas por la pérdida de biodiversidad y la adopción de salvaguardias firmes que rijan la participación del sector privado, a la vez que se refuerzan y protegen los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales, podrán aflorar soluciones para la protección de la biodiversidad a nivel de comunidad.

El hecho de que la vida en nuestro planeta está en crisis no es una conclusión nueva. Los científicos que estudian el cambio climático llevan más de una década alertándonos sobre una crisis existencial. La novedad radica en la consideración de que la biodiversidad y los ecosistemas -la naturaleza en sí- corren tal peligro que se anuncia una catástrofe global, ligada, sí, pero independiente de la seria advertencia que es el cambio climático.

John Vidal, un experimentado periodista especializado en cuestiones medioambientales, lo expresa así:

La naturaleza está en caída libre y los sistemas que sustentan el planeta presentan una sobrecarga tal que, si no actuamos, nos enfrentaremos a una enorme extinción de especies y una migración en masa de personas sin precedentes.

Durante el pasado año hemos asistido a multitud de avisos brutales y terroríficos que reflejan la

enorme amenaza a la vida que supone el cambio climático. Aunque se le mencione menos, el vertiginoso declive del entorno natural es igual de peligroso o quizá más. La combinación de tala de bosques, la sobreexplotación de mares y tierra, la contaminación de la tierra y el aire está empujando a la flora y fauna a una situación límite...¹

El importante papel del informe de IPBES

Los estremecedores avisos de la Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES por sus siglas en inglés) se adoptaron oficialmente por los gobiernos del mundo en mayo de 2019.² El informe de IPBES es el primero desde la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (2005) y da una idea general de los logros alcanzados

¹ Vidal (2019).

² IPBES (2019) y IPBES (n.d.).

en los principales objetivos internacionales, entre los que se encuentran los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.

El ODS 15, para «proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad», no puede ser más acuciante.

El informe de IPBES ocupará una posición central en los procesos de CDB, en particular a la hora de aportar información en sus negociaciones sobre la agenda de biodiversidad posterior a 2020. La 14.^a Conferencia de las Partes (COP 14) del CDB, en noviembre de 2018, inició negociaciones formales y ambiciosas para un «marco mundial de la diversidad biológica pos 2020». Es de esperar que, en 2020, COP 15 adopte su resultado final.

El marco pos 2020 resultará clave como hito hacia la Visión de CDS para 2050 de «Vivir en armonía con la naturaleza» e irá acompañada de una misión «inspiradora y motivadora» para 2030.³ Se espera que el marco pos 2020 tome como punto de partida las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica que traducen las obligaciones generales del CDB en objetivos y metas estratégicos específicos.

El Convenio en sí establece obligaciones generales que sus Estados parte deberán aplicar a través de medidas ámbito nacional. De manera especial, estos deberán implementar el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 junto con las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica a través estrategias y planes de acción nacionales en materia de diversidad biológica (EPANDB).⁴ Las Metas de Aichi son un «marco flexible» para el desarrollo de metas nacionales y regionales que a su vez se deben incorporar en

las EPANDB e integrar en las políticas, estrategias y planificación nacionales de las Partes.⁵

Las Metas de Aichi no se alcanzarán en 2020. Debemos preguntarnos cuál es la razón y someter a un análisis crítico las principales cuestiones sistémicas. Para avanzar más allá de 2020, se impone entender claramente el fracaso en el intento de detener la crisis de biodiversidad hasta la fecha. Hay mucho de lo que hablar al respecto, pero nosotros nos centraremos en aquellas cuestiones estructurales de gobernanza en el marco pos 2020 que aún podemos moldear en esta etapa temprana.

Las promesas voluntarias no deben inhibir de las obligaciones legalmente vinculantes

Pero ya se veía que algunas cosas no iban bien. Tras el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, ya era evidente la misma dinámica tendente a los compromisos *voluntarios* y la erosión del principio de Río acordado ya hace tiempo de «responsabilidades comunes pero diferenciadas» (CBDR por sus siglas en inglés), que apelan a los compromisos de los países desarrollados a actuar y proporcionar a los países en desarrollo los medios de ejecución necesarios, es decir, financieros, de transferencia tecnológica y de creación de capacidades. Las CBDR se han ratificado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El camino a seguir es el de trabajar con seriedad en el establecimiento de compromisos voluntarios, y no solo por parte de los Gobiernos, sino también por otros actores. Un camino que no ha hecho sino empezar. La decisión marco pos 2020 de la COP 14 invita a todos los países a que consideren la posibilidad de formular «compromisos voluntarios» en materia de biodiversidad que «contribuyan a que el marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020 sea eficaz, sin perjuicio de los resultados...»⁶ Se alienta a pueblos indígenas y comunidades globales, organizaciones y agentes a que hagan lo mismo. Los

3 Proceso exhaustivo y participativo para la preparación del marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020, CBD/COP/DEC/14/34, 30 de noviembre de 2018 (www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-34-es.pdf).

4 Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2011).

5 Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, UNEP/CBD/COP/DEC/X/2, 29 de octubre de 2010 (www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-02-es.pdf).

6 CBD/COP/DEC/14/34.

copresidentes del proceso negociador del marco posterior a 2020 declaran sobre la base de las comunicaciones recibidas hasta la fecha de los Estados parte y los observadores que existe apoyo general para los compromisos voluntarios de las Partes y el sector privado.⁷

Un compromiso *voluntario* no es un compromiso real, no es legalmente vinculante. Hay que entenderlo como lo que es: una promesa. Mientras las Metas de Aichi suponen una obligación de ejecución para los Estados parte según el derecho internacional, está por ver cuál habría de ser la naturaleza de las metas en el marco posterior a 2020 y su relación con las promesas nacionales. Es cierto que las aportaciones de diferentes sectores de la sociedad son bienvenidas por principio y no cabe duda de que son voluntarias, pero esto no ha de llevar a los Estados parte a inhibirse de las obligaciones jurídicamente vinculantes que han contraído y por las cuales han de conservar la biodiversidad en su territorio, usarla de forma sostenible y establecer un reparto equitativo de este beneficio. Amalgamar ambas vertientes difumina las obligaciones de los Estados parte y las aportaciones voluntarias de otros actores, con lo que se diluyen y relajan las primeras.

Las contribuciones realizadas por el sector y las empresas privados y la industria, especialmente aquellos causantes de la crisis de biodiversidad, son contradictorias en muchas vertientes. Al permitir las, entre otras muchas cosas, se les brinda a las empresas la oportunidad de hacer un lavado de cara a sus prácticas con pretextos ecológicos, frecuentemente ofreciendo solo bagatelas, que no cambian en nada los defectos sistémicos. Abre las puertas a los conflictos de intereses. Permite que se pongan en práctica soluciones engañosas que frecuentemente revierten en beneficio de las compañías. Hacen la vista gorda a los grupos de presión de empresas que obstaculizan las acciones genuinas. Además, existe evidencia de que algunas empresas están implicadas en la destrucción

de la biodiversidad y la vulneración de los derechos humanos.⁸

Todos los esfuerzos que la CDB dedique a «integrar la diversidad biológica» en sectores tales como agricultura, explotación forestal, turismo, energía y minería, infraestructuras, fabricación y transformación deberán realizarse con máxima cautela para evitar dar una cobertura a las corporaciones que les permita seguir con su *statu quo*. Medidas sistémicas tales como las concertadas por el Consejo de los Derechos Humanos de la ONU para negociar un «instrumento internacional jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas»⁹ son realmente necesarias y deben ser aplaudidas. Las negociaciones para el desarrollo de tal instrumento ya están en marcha.

La mayor parte de la diversidad biológica del mundo se encuentra en países en desarrollo y los Estados tienen derechos soberanos sobre sus recursos biológicos. Sin embargo, tal y como se recoge en el Artículo 20.4 del CDB:

La medida en que las Partes que sean países en desarrollo cumplan efectivamente las obligaciones contraídas en virtud de este Convenio dependerá del cumplimiento efectivo por las Partes que sean países desarrollados de sus obligaciones en virtud de este Convenio relativas a los recursos financieros y a la transferencia de tecnología; se tendrá plenamente en cuenta a este respecto que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primordiales y supremas de las Partes que son países en desarrollo.

Estas articulaciones del principio de responsabilidades comunes consagrado en el CDB ya no aparecen en las últimas decisiones de la COP, lo que anuncia el abandono de las Partes que son países en desarrollo

7 Marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020: Documento para el debate, CBD/POST2020/PREP/1/1, 25 de enero de 2019 (www.cbd.int/doc/c/dd5d/e5bd/ef1869b5632529d79f79937e/post2020-prep-01-01-es.pdf).

8 Véase, p. ej. los estudios monográficos en Amis de la Terre France et al. (2018).

9 Resolución 26/9. Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos. Adoptado por el CDH. 14 de junio de 2014. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/082/55/pdf/G1408255.pdf?OpenElement>.

de sus compromisos internacionales y crea un enorme agujero en la financiación de la biodiversidad.¹⁰ En la decisión adoptada por la COP 14 sobre la movilización de recursos,¹¹ un grupo de expertos se encargará de «explorar opciones y enfoques para movilizar y proporcionar recursos adicionales de todas las fuentes» y «considerar formas de fortalecer la implicación de una gama más amplia de instituciones financieras y privadas, en todos los niveles y de todas las fuentes para apoyar la implementación del marco posterior a 2020». La movilización de recursos será una «parte integral» del marco posterior a 2020.

El paso hacia la movilización de recursos «de todas las fuentes» incluye la cooperación Sur-Sur, el sector privado, las fundaciones, las organizaciones no gubernamentales y el mundo académico, al igual que la movilización de recursos internos de países en desarrollo.¹² Estas contribuciones, a pesar de que son en principio bienvenidas, no pueden abrir la puerta a que las Partes que son países en desarrollo se libren de sus obligaciones legales. Es más, cualquier contribución o mecanismo financiero proveniente del sector privado solo puede tener carácter complementario y deberán establecerse salvaguardias rigurosas.

La aplicación del CDB no solo se apoya en el Plan Estratégico y las Metas de Aichi, sino que también se basa en programas temáticos de trabajo sobre ecosistemas cruciales, cuestiones transversales y en un grupo de trabajo permanente sobre el conocimiento, innovación y prácticas de pueblos indígenas y comunidades locales. Estos elementos fundamentales, entre los que se encuentran las Metas de Aichi, son la base sobre la que hay que seguir trabajando y no deben perderse de vista con todo el revuelo que ha surgido sobre el marco posterior a 2020.

Los tres objetivos del CDB son la conservación de la biodiversidad, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los

recursos genéticos. El último objetivo se ha puesto en práctica con otro acuerdo internacional, el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización. Un acuerdo anterior, el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, puso en práctica las disposiciones del CDB sobre organismos vivos modificados (OVM) que son resultado del empleo de biotecnología. Además, se adoptó el Protocolo Suplementario Nagoya - Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación para el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología para responder ante los posibles daños resultantes de los OVM.

Estos tres instrumentos jurídicos forman parte ahora del ámbito de actuación del CDB y suponen una salvaguardia para aspectos que los países en desarrollo defendieron como cuestiones de importancia para ellos y que deben seguir siendo capitales, y no pueden pasar a segundo plano en las negociaciones y los resultados del marco posterior a 2020.

El papel fundamental de los pueblos indígenas y las comunidades locales

El CDB reconoce el papel que desempeñan los pueblos indígenas y las comunidades locales en la salvaguarda de la biodiversidad. Efectivamente, los pueblos indígenas y las comunidades locales tienen un papel fundamental a la hora de proteger los bosques y la biodiversidad que albergan, al mismo tiempo que ayudan a atenuar el cambio climático. Según estimaciones recientes, esta «deforestación detenida» mediante regímenes de tenencia a nivel de comunidad sigue protegiendo el equivalente a más de 1.000 Gt de CO₂ en depósitos de carbono en, y bajo, las tierras y bosques gestionados por las comunidades.¹³ Si bien la mitad de las tierras del planeta están sujetas a usos consuetudinarios, tan solo un 10 por ciento es propiedad legal de los pueblos indígenas y comunidades locales. El esfuerzo coordinado para garantizar los derechos de las comunidades sobre la tierra es, por tanto, «acción climática efectiva, eficiente e

¹⁰ Véase, p. ej., Zhu/Chee (2016).

¹¹ Movilización de recursos, CBD/COP/DEC/14/22, 30 de noviembre de 2018 www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-22-es.pdf.

¹² Zhu/Chee (2016).

¹³ Dooley et al. (2018).

igualitaria»,¹⁴ además de cobrar importancia para la diversidad biológica y la seguridad alimentaria.

Además, los numerosos esfuerzos de los pueblos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, guardianes de la diversidad biológica, albergan soluciones reales. En el ámbito de la agricultura, por ejemplo, un concurso de colaboración masiva llamado «Solution Search» dio lugar a 338 soluciones, a nivel de comunidad, provenientes de 75 países de los cinco continentes para ayudar a agricultores y otros expertos del sector a adoptar prácticas que ayuden a proteger las tierras, aguas, bosques y poblaciones de peces.¹⁵ El informe resultante pone de manifiesto que las comunidades son el alma de la protección de la biodiversidad y del uso sostenible de sus recursos.

A pesar de ello, los pueblos indígenas y las comunidades locales se enfrentan a amenazas como las que suponen la tala destructiva, la agricultura industrial y la minería. La continua vulneración de sus derechos supone que tanto la biodiversidad como el clima sigan en peligro. Hay que acabar con estas injusticias. Las diferentes formas de soluciones en sentido ascendente que aplican los pueblos indígenas y las comunidades locales sobre el terreno se han de proteger, promover y blindar en el marco pos 2020, junto con la «gobernanza desde abajo», y deben disfrutar de privilegio en su proceso negociador.

Pilares de la gobernanza pos 2020

A la luz de las consideraciones expuestas, los pilares básicos de gobernanza para el marco pos 2020 incluyen:

- **Fijar a los Estados parte metas vinculantes y un compromiso de ejecución siguiendo el principio de responsabilidad común pero diferenciada.**

En la COP de 2020 se deberán adoptar metas internacionales para la diversidad biológica, las cuales son parte integral del marco posterior a 2020, que refuercen y se basen en el Plan Estratégico de Diversidad Biológica para 2011-2020 y sus

Metas Aichi para la Diversidad Biológica, junto con las correspondientes obligaciones de aplicación y compromisos por parte de los Estados parte. Los compromisos internacionales de los Estados parte no deben rebajarse a meras promesas voluntarias nacionales.

- **Las contribuciones de otros actores se deben contemplar como meramente complementarias y nunca como sustitución de los compromisos adquiridos por los Estados parte.**

Se debe alentar los EE.UU., que no son Estado parte, y otras partes interesadas a asumir compromisos voluntarios, en consonancia con sus responsabilidades, que complementen y mejoren los compromisos de los Estados parte. Sus contribuciones no deben socavar ni suplantar las obligaciones internacionales de los Estados parte.

- **Sólidas salvaguardias frente a la participación del sector privado y cimentar la rendición de cuentas de las empresas a todos los niveles.**

La participación del sector privado en el marco posterior a 2020 debe estar sujeta a un cuidadoso escrutinio para evitar que tenga un impacto neto negativo sobre la biodiversidad o sobre las comunidades que la sustentan y para abordar de manera efectiva asuntos tales como conflictos de intereses. Los resultados pos 2020 deben contener mecanismos con los cuales se pueda hacer rendir cuentas a las corporaciones por la pérdida de biodiversidad y la vulneración de derechos.

- **Aplicación del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas para flujos de capital y transferencia de tecnología**

El Principio 7 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) precisa que: «En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen».

Los Estados desarrollados deben poner en práctica

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Gwinner/Neureuther (2018).

el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas en un contexto de compromisos internacionales sobre la biodiversidad a través de medios de aplicación consolidados: flujos de capital, transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades en los países en desarrollo.

I Movilización de recursos financieros nuevos y adicionales de Estados parte que son países desarrollados con sólidas salvaguardas creadas para los mecanismos de financiación de la biodiversidad.

En virtud del CBD, los Estados parte que son países desarrollados están jurídicamente obligados a suministrar recursos financieros nuevos y adicionales para permitir que Estados parte que son países en desarrollo puedan asumir sus compromisos en materia de biodiversidad. Esto no puede pasar a segundo plano o ser superado por llamadas a la movilización de recursos de todas las fuentes en el marco pos 2020.

Los Estados parte han adoptado directrices voluntarias relativas a las salvaguardas de los mecanismos para la financiación de la diversidad biológica, concebidas para evitar o reducir un posible impacto involuntario en los derechos y el sustento de los pueblos indígenas y comunidades locales. El resultado posterior a 2020 debería contener una parte integral en forma de marco específico de salvaguardas sobre pueblos indígenas y comunidades locales que sea congruente con el Convenio.

I Partir de las obligaciones existentes y asegurar su aplicación, también en programas temáticos de trabajo, cuestiones transversales y los Protocolos del CDB.

Las obligaciones de aplicación y todo el acervo que se deduce del trabajo realizado bajo los auspicios del CDB y sus protocolos desde 1992 deberían ser el fundamento de las obligaciones de aplicación. La falta de aplicación del CDB y sus obligaciones vinculadas es un factor importante en su fracaso a la hora de detener la pérdida de biodiversidad. El marco posterior a 2020 debe abordar medidas que atiendan el cumplimiento y la ejecución del Convenio y otras obligaciones de acuerdo con el principio de responsabilidad común pero diferenciada.

I Congruencia con otros acuerdos y procesos internacionales importantes que sean propicios a los objetivos del CDB.

Es crucial abordar la crisis de biodiversidad de modo congruente con otras crisis medioambientales que están acotadas en acuerdos multilaterales, tales como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) y la Convención de las Naciones Unidas para Combatir la Desertificación (UNCCD) al igual que otros procesos y tratados relacionados con el medioambiente y la biodiversidad, entre los que se incluyen la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. Además, se deben establecer vínculos con otros procesos que tendrán repercusiones positivas para la biodiversidad, como es el caso de la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos.

I Reforzar y proteger los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales

El Convenio reconoce plenamente el papel que desarrollan los pueblos indígenas y las comunidades locales en la conservación de la biodiversidad y su uso sostenible. Con frecuencia se encuentran en la primera línea de esos esfuerzos, pero se enfrentan a amenazas contra sus tierras y territorios. Es necesario realizar esfuerzos concertados, en los planos global y nacional, que aseguren que no se vulneren sus derechos, sino que se respeten, protejan y cumplan en su totalidad. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece las normas y estándares a los que se deberían adherir los Estados parte y las metas correspondientes deberían encuadrarse en el marco pos 2020.

I Reconocer e incentivar soluciones a nivel de comunidades, incluyendo zonas conservadas por pueblos indígenas y comunidades.

El marco posterior a 2020 debería incluir un reconocimiento explícito de las soluciones a nivel de comunidades y requerir de las Partes la toma de medidas políticas necesarias para apoyar e incentivar tales esfuerzos. Tal apoyo complementaría la

protección de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales.

■ Establecer estructuras para la gobernanza ascendente

Facilitar la participación real de los pueblos indígenas y comunidades locales debería ser una prioridad en los niveles de gobernanza internacional, nacional y local. Se deberían establecer a todos los niveles las estructuras para la «gobernanza ascendente» o «gobernanza desde abajo» para una gobernanza democrática del marco pos 2020. En las negociaciones del marco posterior a 2020, se deberían desarrollar prácticas ya existentes en el CDB para ampliar la participación de los pueblos indígenas y comunidades locales, tal como es el caso en el grupo de trabajo sobre el Artículo 8(j) sobre el conocimiento tradicional, innovación y prácticas de los pueblos indígenas y comunidades locales.

Bibliografía

Amis de la Terre France/CETIM/Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL)/Transnational Institute (TNI) (2018): El vínculo entre la UE y la impunidad empresarial: La construcción del tratado vinculante de la ONU sobre empresas transnacionales y derechos humanos París/Ámsterdam
www.tni.org/files/publication-downloads/el_vinculo_entre_la_ue_y_la_impunidad_empresarial.pdf

Dooley, Kate et al. (2018): Los caminos que faltan para llegar a 1,5°C El papel del sector del uso de la tierra en acciones climáticas ambiciosas.
https://static1.squarespace.com/static/5b22a4b170e802e32273e68c/t/5bc65c218165f507de0d2e49/1539726375772/MissingPathwaysCLARAexecsummSP_2018.pdf

FAO (2019): The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture, J. Bélanger & D. Pilling (eds.). Comisión de recursos genéticos para la Alimentación y la Agricultura. Roma.
www.fao.org/3/CA3129EN/CA3129EN.pdf

Gwinner, Valerie/Neureuther, Ann-Kathrin (2018): Farming for Biodiversity: Proven Solutions Meet Global Policy. Analysis report based on a worldwide Solution Search. Berlín, Alemania: Rare.
www.rare.org/wp-content/uploads/2019/03/2018.08-Farming-for-Biodiversity-Report-11-12-1.pdf

Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES)(2019): Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services. Versión anticipada sin revisar, 6 de mayo de 2019.
www.ipbes.net/news/ipbes-global-assessment-summary-policymakers-pdf

Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) (s.d.): IPBES lanzará el primer Informe de la Evaluación Global sobre la Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas desde 2005: A Primer.
www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/ipbes_global_assessment_primer_english.pdf

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (s.d.): Preparativos para el marco para la biodiversidad posterior a 2020. Montreal.
https://www.cbd.int/doc/c/dd5d/e5bd/e1f869b5632529d79f79937e/post2020-prep-01-01-es.pdf

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2011): Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi. Montreal.
www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2000): Sosteniendo la vida en la tierra: El Convenio sobre la Diversidad Biológica promueve el bienestar humano y el de la naturaleza. Montreal.
www.cbd.int/doc/publications/cbd-sustain-es.pdf

Vidal, John (2019): The Rapid Decline of the Natural World Is a Crisis Even Bigger than Climate Change. HuffPost US. 15 de marzo.
www.huffpost.com/entry/nature-destruction-climate-change-world-bio-diversity_n_5c49e78ce4b06ba6d3bb2d44

Zhu Zhenyan/Chee Yoke Ling (2016): Biodiversity - Divergent views on progress towards resource mobilization targets. TWN Info Service on Biodiversity and Traditional Knowledge, 22 de diciembre. Penang.
www.twn.my/title2/biotk/2016/btk161210.htm

Lim Li Lin y Lim Li Ching son investigadoras principales en Third World Network, cuya sede está en Malasia.

ODS 16

¿Gobernar para la igualdad de género y la paz? ¿O para perpetuar la violencia y los conflictos?

POR ABIGAIL RUANE, LIGA INTERNACIONAL DE MUJERES POR LA PAZ Y LA LIBERTAD (WILPF)

La realización del ODS 16 en sociedades pacíficas, justas e inclusivas requiere un cambio de poder que traslade el centro de la labor en igualdad, desarrollo y paz llevándolo a las voces, seguridad humana y derechos de las mujeres y de los más marginados. Para que esto suceda no bastan ajustes técnicos, se necesita una transformación estructural que pase de institucionalizar una forma de gobierno que permite la dominación y la violencia a institucionalizar una forma de gobierno que permita paz e igualdad para las personas y para el planeta.

Según un informe de 2018 del Instituto para la Economía y la Paz (Institute for Economics & Peace), el costo económico de la violencia en todo el mundo en 2017 fue de 14,7 billones de dólares americanos (el 12,4% del PIB mundial o 1.988 USD por persona), un incremento del 16% desde 2012. La contribución individual más elevada a este costo fue el gasto militar (37%), seguido del gasto interior en seguridad (sistemas policial, judicial y penitenciario) (27%).

El planteamiento actual sobre conflictos y violencia, que actúa en función de las crisis, no es sostenible. El número de desplazados forzosos aumentó en más de un 50% entre 2007 (42,7 millones) y 2017 (68,5 millones) como consecuencia de persecuciones, conflictos o violencia generalizada. Entretanto, está en peligro la ayuda a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres, que sigue siendo marginal.

Los estudios académicos al respecto son contundentes: uno de alcance mundial de 2015 señaló que la igualdad de género es el mejor indicador para pronosticar la paz,¹ y que la creación de movimientos feministas es el mejor indicador para pronosticar políticas

para reducir la violencia contra las mujeres.² Aun así, en 2018 el gasto militar total en todo el mundo ascendió a 1.822 millones de dólares americanos,³ y la fortuna de las 26 personas más ricas igualaba la de quienes se encuentran en la mitad más pobre de la humanidad.⁴ En este orden de cosas, la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad calculó en 2016 que el presupuesto con que contaba el movimiento feminista mundial (110 millones de dólares americanos) venía a equivaler al coste de un avión de combate F-35 (137 millones de dólares americanos).⁵

El hecho de que en todo el mundo se estén dedicando tales cantidades de dinero a violencia y guerras muestra algo más que poco acierto en prioridades de financiación: la estructura de nuestros sistemas de gobierno está diseñada para la violencia. En 2018, el relator especial de la ONU sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo constató que las leyes y prácticas antiterroristas se traducen, de hecho, en

1 ONU Mujeres (2015).

2 Weldon y Htun (2013).

3 Véase www.sipri.org/publications/2019/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2018.

4 Oxfam (2019), pág. 12.

5 WILPF (2016).

estados de excepción permanentes que socavan y vulneran los derechos humanos en todo el mundo. Los activistas en pro de los derechos humanos se ven maniatados por trámites burocráticos consecuencia de reglamentos gravosos y criterios de riesgo establecidos por el Grupo intergubernamental de Acción Financiera, creado por el G7 como forma de prevención del blanqueo de capitales. Como punto de comparación, antes del Tratado sobre el Comercio de Armas de 2013 (TCA), el comercio internacional de plátanos estaba sujeto a una regulación mayor que la del comercio internacional de armas. Hoy día, gracias al TCA, contamos con un tratado legalmente vinculante que exige desautorizar las transferencias de armamento en caso de riesgo preponderante de violencia por motivos de género o de daño humanitario. Sin embargo, se sigue facilitando y subvencionando, directa e indirectamente, la exportación de armas. Además, la comunidad internacional no pide cuentas a aquellos Estados responsables de transferencias financieras que infringen constantemente el TCA y otras leyes internacionales.

Las causas últimas de la violencia

El militarismo como forma de pensamiento constituye un riesgo fundamental para la paz⁶, ya que otorga un valor heroico a la violencia e infravalora la no violencia. El militarismo sostiene la idea de que vivimos en un mundo peligroso y que necesitamos protectores masculinos para amparar a víctimas femeninas. Instaura un clima alrededor de la toma de decisiones políticas donde se normaliza el recurso de la fuerza como forma de resolución de diferencias. Utiliza la intimidación y el miedo a resultar «feminizado» (subordinado socialmente) como catalizador para la movilización de los militantes. Institucionaliza la fuerza y genera un clima de temor, que afecta particularmente a mujeres y a comunidades de riesgo. Además, al normalizar la violencia como heroicidad desde el punto de vista cultural y priorizarla desde el económico, el militarismo dispone a la sociedad para la guerra.

El desafío crucial está en alejarse de los planteamientos de paz militarizados. Este alejamiento requiere encarar instituciones con poder, prestigio y recursos que se benefician de estos sistemas, incluidos el poder militar y el empresarial. Igualmente, precisa abordar los actuales sistemas social, económico y legal que institucionalizan relaciones basadas en la coerción y el control.

Oportunidades para un cambio estructural

Las oportunidades para realizar un cambio estructural se deben evaluar en dos situaciones diferentes: 1) países con conflictos recientes y 2) países sin conflictos.

1. Países con conflictos recientes

Tras un conflicto, los países que han sufrido esta situación tienen al menos la oportunidad de reconfigurar los sistemas legales, políticos y sociales para que se sustenten en principios de igualdad de género, no discriminación y paz. Por supuesto, estos países pueden volver, o incluso retroceder más todavía, a instituciones patriarcales fundamentadas en la exclusión de la voz y los derechos de las mujeres y de los más marginados. Sin embargo, es posible dar pasos hacia una transformación. Tras el genocidio de Ruanda, por ejemplo, se reformaron los sistemas conforme a la constitución de 2003, que establecía una representación de mujeres del 30 por ciento. Como consecuencia, en 2008 el país se convirtió en el primero del mundo con un órgano legislativo de mayoría femenina. Aunque es fundamental continuar con la presión para conseguir medidas, la movilización por parte de organizaciones de la sociedad civil dirigidas por mujeres se tradujo, en Colombia, en un acuerdo de paz con más de cien disposiciones relativas a cuestiones de género, incluida la tolerancia cero con la violencia sexual o por razones de género.

La reconstrucción tras un conflicto ofrece la oportunidad de establecer una nueva referencia; para aprovecharla se precisa de procesos de paz y reconstrucciones económicas conjuntos e inclusivos, que cuenten con un programa para la paz y los derechos humanos, así como con la participación de las mujeres. Hoy día, la paz y la reconstrucción suelen estar

⁶ Véase <http://peacewomen.org/sites/default/files/Fact%20Sheet%20Militarism.pdf>.

dominadas por planteamientos segregados y que no tienen en cuenta cuestiones de género. En lugar de ello, de lo que se trata es de proyectar sistemas democráticos para una participación sin discriminación, invertir en reparación de daños sufridos durante el conflicto, y dar prioridad a una cobertura mínima de protección social que garantice derechos económicos, sociales y culturales, en vez de priorizar medidas de austeridad que menoscaban y reinstitucionalizan la discriminación y la violencia.

Sin embargo, demasiado a menudo los países donantes deterioran la paz exportando armas y respaldando políticas económicas neoliberales que debilitan la protección social y reinstitucionalizan la violencia y la discriminación por causa de género. Aprovechar los espacios posconflicto para la transformación requiere un sistema de gobierno mundial que exija responsabilidades a los países desarrollados por los efectos indirectos, incluidos exportaciones de armas y flujos ilícitos de capital. Igualmente, requiere el respaldo de políticas inspiradas en los derechos humanos por parte de las instituciones financieras internacionales, en particular del Fondo Monetario Internacional, para que apoyen la protección social y los derechos económicos, culturales y sociales de las mujeres.

2. Países sin conflictos

En los países que no están oficialmente en conflicto, es necesario la acción estratégica de los gobiernos para que se produzca un cambio estructural. Un ejemplo de ello es Suecia, que en 2004 se convirtió en el primer país del mundo en anunciar una política de exteriores feminista como consecuencia del liderazgo político de la ministra de Asuntos Exteriores, Margot Wallström. El objetivo consistía en integrar de forma sistemática una perspectiva de género en la agenda de política exterior mediante el refuerzo de los derechos, representación y recursos de mujeres y niñas, según la realidad en la que viven.⁷ Otro ejemplo es Costa Rica, que ha conseguido financiar un sistema de sanidad universal, en parte debido a que no tiene ejército desde 1949.

El movimiento feminista señala cómo la prestación de cuidados no remunerada sufraga la economía de las sociedades y perpetúa la discriminación social, económica y política contra las mujeres. Como corolario, se puede decir que son las comunidades las que corren con los gastos de los distribuidores de violencia. Es una necesidad crucial explicitar el costo mundial de la violencia, identificar las fuentes, asignar las responsabilidades y exigir que se rindan cuentas. Entre las estrategias deberían aparecer: 1) desmilitarización de la defensa, 2) desmilitarización de la sociedad, y 3) inversión en sociedades resilientes y equitativas en cuestiones de género. En Colombia, por ejemplo, en el período previo al acuerdo de paz, mujeres activistas lanzaron en 2015 la campaña «Más Vida, Menos Armas», un llamamiento no solo a la desmilitarización del mayor grupo de la guerrilla, sino a la desmilitarización de la sociedad en su conjunto.

¿Por qué no podemos renunciar a la cultura de la guerra?

Cuatro años después de que los Estados miembro aprobaran los ODS, no estamos en vías de cumplir con la Agenda 2030. Entre los países más retrasados se encuentran los que sufren conflictos. Conseguir «el mundo que queremos» para las personas y el planeta, que genere sociedades pacíficas, justas e inclusivas, exige pasar de soluciones técnicas a cambios estructurales que desplacen los sistemas de gobierno desde el poder y los privilegios hacia la justicia, la no violencia y la paz.

Son tres los desafíos que requieren particular atención:

1. Movilización de recursos internos y rendición de cuentas en aspectos militares

Tanto la Declaración de Río de 1992 y el Programa 21, como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995 contenían compromisos sobre mecanismos innovadores de financiación, incluida la reasignación de recursos militares a una paz sostenible. Los medios de aplicación de los ODS deberían respaldar este principio.

⁷ Secretaría General del Gobierno de Suecia, Ministerio de Asuntos Exteriores (2018), pág. 11.

Sin embargo, los presupuestos militares son, con demasiada frecuencia, una «caja negra» y se tratan las partidas para la actividad militar como si fuera sagradas. Además de esto, los Gobiernos de los principales países exportadores y las empresas armamentísticas son, a menudo, compañeros de cama: se sigue favoreciendo y subvencionando las exportaciones de armamento, ya sea directa o indirectamente, mediante regímenes de financiación de exportaciones, ayudas a la comercialización, apoyo y retribuciones por los costos iniciales de investigación y desarrollo. La cooperación con la producción militar es aún más estrecha en Estados Unidos, cuyo desembolso en defensa es mayor que el del conjunto de los siguientes siete países con más gasto. Por ejemplo, la financiación militar de los Estados Unidos a proyectos como el Proyecto Maven de Google ha galvanizado al sector de la ciencia y la tecnología, pero también dirigen la tecnología hacia el belicismo. El visado E3 del Gobierno estadounidense, que permite a los australianos migrar para ocupar puestos de trabajo profesionales, puede haber sido también una recompensa por la contribución de las tropas australianas a la guerra de Iraq.

La regulación y reducción de los desenfrenados presupuestos militares requieren un fortalecimiento del control civil sobre seguridad y un incremento de la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción. También precisan de una nueva evaluación de las prioridades para cesar las subvenciones a la violencia y regular, mitigar y suprimir los daños. Uruguay es un caso ilustrativo: tras la dictadura, los sucesivos Gobiernos consiguieron que ciertas partidas dejaran de estar bajo control militar y pasasen a estar supervisados por instancias civiles, además de reducir y controlar los presupuestos militares.

2. Universalidad y rendición de cuentas extraterritorial

La Agenda 2030 y los ODS son universales. La nueva agenda para el desarme (2018) del Secretario General de la ONU, Antonio Guterres, afirma que, para contribuir a la meta 5.2 de los ODS sobre violencia de género, los Estados deben abstenerse de autorizar exportaciones de armamento si existe riesgo preponderante de violencia por motivos de género,

en consonancia con el Tratado sobre el Comercio de Armas de 2013.

Sin embargo, muchos países del Norte Global socavan de forma activa la paz fuera de sus fronteras. Organizaciones de la sociedad civil han descubierto que hubo ventas de armas desde Alemania, España y Suecia relacionadas con violencia de género y violencia contra las mujeres en Brasil, Camerún, Colombia, India, Indonesia, Iraq, Kazajistán, México, Namibia, Qatar, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos. También han encontrado que transferencias de armamento procedentes de Reino Unido, Suecia y Francia incumplían las obligaciones sobre derechos económicos, sociales y culturales en Yemen, incluidos los derechos sobre salud (ODS 3), educación (ODS 4) y vivienda (ODS 11). No obstante, Irlanda fue uno de los pocos Estados en reconocer, en su Examen Nacional Voluntario 2018 sobre los ODS, su obligación extraterritorial para el cumplimiento de la paz y el desarrollo sostenible, además de priorizar la inversión en prevención de conflictos.

La asistencia al desarrollo no puede sustituir la justicia en el desarrollo, para la que se requieren cambios estructurales, entre los que se cuentan regular los flujos ilícitos de capital, modificar las reglas de comercio injustas, abordar la insostenibilidad de la deuda y obligar a las grandes empresas a pagar impuestos y a que no realicen prácticas para eliminar la competencia. Además, la ayuda de los donantes encubre, con demasiada frecuencia, actividades paralelas que debilitan el desarrollo y la paz: por ejemplo, aunque el Reino Unido aporta ayuda a Yemen, también transfiere armamento a Arabia Saudí que aviva el conflicto. Financiar ayuda civil no puede compensar el hecho de alimentar un padecimiento humano insoportable.

3. Congruencia política y selección a conveniencia

Como es bien sabido, el desarrollo sostenible tiene tres dimensiones fundamentales: desarrollo económico, desarrollo social y protección medioambiental. Se trata de desarrollo para las personas y para el planeta. Básicamente, este marco debería exigir a los Estados que sometieran todas sus actividades a auditorías sobre cuestiones de género, paz y

medioambiente. Sin embargo, a pesar de los compromisos sobre congruencia política, la coordinación se plantea a medida que se necesita. Países como Alemania, Suecia, Países Bajos y Corea del Sur cuentan con órganos de coordinación de alto nivel que supervisan la planificación y realización de los ODS. Sin embargo, sigue habiendo lagunas sustanciales en la realización de un planteamiento de «pleno gobierno», es decir, que abarque a todas las áreas de gobierno o de «plena sociedad». Por ejemplo, a pesar del vacío para tratar las obligaciones sobre transferencias de armamento, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE ha ampliado su alcance para incluir algunos gastos militares (por ejemplo, la formación de empleados militares de países socios y el uso del ejército como último recurso en el abastecimiento de servicios de desarrollo y ayuda humanitaria),⁸ sin abordar problemas de militarización del desarrollo. En otro caso, a pesar de la presencia de instrumentos ya existentes, como el Tratado sobre el Comercio de Armas y el Programa de Acción sobre Armas Pequeñas y Ligeras, el fraccionamiento de la agenda política de desarme (p. ej., rompiendo el vínculo por el que las transferencias legales contribuyen a las corrientes ilícitas) ha dejado la identificación del indicador 16.4.2 del ODS sobre importación ilegal de armas sin correspondencia con un indicador de exportación de armas.

La puesta en práctica del ánimo de transformación de los ODS no será posible si continúan los planteamientos compartimentados que perpetúan el patriarcalismo y el conflicto. Se necesita una reflexión y actuación conjuntas que cambien el rumbo de las medidas para que se dirijan hacia una paz que funcione para las mujeres y para todas las personas. Todas las partes interesadas deben reforzar las oportunidades institucionales para promover la congruencia política en toda la Agenda 2030, pero desde una perspectiva que traslade el poder para que fluya desde la base, de abajo a arriba.

¿Cómo será el diseño de una gobernanza en pro de la igualdad de género y de la paz?

Para conseguir el propósito transformador de la Agenda 2030 es necesario reconocer que los sistemas actuales no son ineficientes: su construcción debilita la igualdad de género y la paz. Si queremos ver un cambio transformador, resulta esencial vincular a las medidas relacionadas con los ODS tanto el desarme como los compromisos con la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad.

Para avanzar, necesitamos soluciones tanto a corto como a largo plazo:

A corto plazo, actuar para trasladar el capital (#MoveTheMoney):

- Modificar las prioridades de financiación para que pasen de financiar el gasto militar a financiar la seguridad de las mujeres
- Gravar con impuestos los gastos en violencia (p. ej., impuesto mundial sobre armamento)
- Reforzar la transparencia, rendición de cuentas y la lucha anticorrupción en el ámbito militar
- Cesar la militarización de la ayuda al desarrollo (p. ej., las normas CAD de la OCDE)
- Acelerar los Planes de Acción Nacional (PAN) para la ejecución de la Resolución 1325 como parte de la realización del ODS 5 y el ODS 16
- Invertir en la valoración económica de los cuidados y en derechos sociales, económicos y culturales, dando prioridad al apoyo a la protección social y al sector público, y evitando las medidas de austeridad
- Informar sobre los gastos militares frente al gasto social para los ODS, en consonancia con la Plataforma de Acción de Beijing y el Programa 21

⁸ Véase www.oecd.org/dac/HLM_ODAeligibilityPS.pdf.

A largo plazo, tomar medidas para gobernar en favor de la no violencia y la justicia en cuestiones de género:

- Desarticular los sistemas de defensa trasladando el poder del control militar al civil
- Regular a quienes detentan poderes y privilegios (p. ej., militares y grandes empresas militares privadas) y brindar nuevas oportunidades a quienes corran peligro (p. ej., movimientos de mujeres y de justicia social)
- Institucionalizar el liderazgo para la paz (p. ej., ministerios de reinserción, descolonización, paz, mujeres)
- Reforzar la elaboración de presupuestos que tengan en cuenta las cuestiones de género (presupuestos en función de la seguridad humana o de los derechos humanos)
- Aprovechar la reconstrucción tras el conflicto y los procesos de recuperación para subsanar las desigualdades, entre ellas la de género, incluyendo la vinculación de medidas compensatorias a procesos más amplios de transición, como las reformas económicas
- Promover justicia para el desarrollo

Conclusión

Abordar las causas últimas de la violencia requiere la realización de cambios estructurales en vez de técnicos, que alejen el poder establecido de los sistemas de violencia y lo trasladen a sistemas de no violencia, justicia y paz. Los ODS proporcionan una herramienta para provocar ese cambio. Sin embargo, el cambio no se produce solo. Para cumplir con el desarrollo sostenible y la paz resulta esencial seguir el liderazgo valiente de movimientos pacificadores y en defensa de las defensoras de los derechos humanos que actúan a nivel local en todo el mundo, que continúan exigiendo responsabilidades por hacer uso de un poder patriarcal y reivindicando la necesidad de tomar medidas políticas, más que técnicas.

Bibliografía

- Secretaría General del Gobierno de Suecia, Ministerio de Asuntos Exteriores (2018): Handbook Sweden's feminist foreign policy. Estocolmo. www.government.se/4a4752/contentassets/fc115607a4ad4bca913cd-8d11c2339dc/handbook_swedens-feminist-foreign-policy.pdf
- Hudson, Valerie et al. (2014): Sex & World Politics. Nueva York: Columbia University Press.
- Institute for Economics & Peace (2018): The Economic Value of Peace 2018. Measuring the Global Economic Impact of Violence and Conflict. Sídney. www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2018/11/Economic-Value-of-Peace-2018.pdf
- Oxfam (2019): ¿Bienestar público o beneficio privado?. Oxford. <https://www.oxfam.org/es/informes/bienestar-publico-o-beneficio-privado>
- UNODA (2018): Asegurar nuestro futuro común: Una Agenda para el Desarme. Nueva York. https://front.un-arm.org/documents/SG+disarmament+agenda_1.pdf
- ONU Mujeres (2015): Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Nueva York. <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2016/unw-global-study-1325-2015-sp.pdf?la=es&vs=3442>
- Weldon, Laurel/Htun, Mala (2013): Feminist Mobilisation and Progressive Policy Change: Why Governments Take Action to Combat Violence Against Women. Gender and Development, 21(2).
- WILPF (2018): Cultivating Allies to #Movethemoney. 24 de abril. <https://wilpf.org/cultivating-allies-to-movethemoney/>
- WILPF (2017): A Feminist Perspective on Post-Conflict Reconstruction and Recovery - the Case of Bosnia and Herzegovina. Ginebra. https://wilpf.org/wilpf_publications/a-feminist-perspective-on-post-conflict-restructuring-and-recovery/
- WILPF (2016): WILPF's Statement on the 61st Commission on the Status of Women: Toward a Political Economy of Feminist Peace. Nueva York. www.peacewomen.org/node/96776
- Women's Major Group on Sustainable Development (2019): Empowering people and ensuring inclusiveness and equality: 2019 High Level Political Forum Position Paper. Nueva York. www.womenmajorgroup.org/wp-content/uploads/2019/04/WMG-2019-Position-Paper-FINAL2.pdf?fbclid=IwAR1NW_UPPEh94KoQswug00i6zxx-osQ84ly-t4jsaxrihupo8TRJUneE-sE
- Abigail Ruane es directora del programa Mujeres, Paz y Seguridad en la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF, por sus siglas en inglés) y socia organizadora mundial para el Grupo Principal de Mujeres para el Desarrollo Sostenible.**

ODS 17

¿Puede el Mecanismo de Facilitación de la Tecnología ayudar en el cumplimiento de los ODS en una era de rápido cambio tecnológico?

POR NETH DAÑO, GRUPO ETC

Mientras la comunidad internacional se tambalea por efecto de la enorme desigualdad de riqueza y aspira a no dejar a nadie atrás antes de 2030, el mundo se encuentra al borde de una revolución tecnológica. Las tecnologías punteras están arrasando por todo el mundo como un fuego devastador y dejan a su paso un reguero de alteraciones sin precedentes. La inteligencia artificial y el aprendizaje automático no solo están transformando el escenario de los sectores de fabricación y servicios, sino que están revolucionando todos los aspectos de la vida y del trabajo. La robótica y la automatización están eliminando puestos de trabajo en la industria y traen consigo nuevos desafíos para el empleo digno. La digitalización en la agricultura está provocando fusiones y adquisiciones históricas, además de integración vertical, que atraen al sector participantes fuera de lo común, como las plataformas tecnológicas. La biología sintética está deteriorando paulatinamente los mercados de materias primas de bajo volumen y alto valor en países en desarrollo, lo que podría aniquilar la forma de vida de los agricultores tradicionales. Las tecnologías financieras, las finanzas digitales, la inversión digital y las criptomonedas, que alegan ser descentralizadas e inclusivas, están incorporando nuevos participantes y obligando a los bancos a adaptar sus operaciones. Los supercomputadores y el almacenamiento en la nube están permitiendo la digitalización de la información, incluida la referente a recursos biológicos y genéticos, redefiniendo así la forma en que se gestionan. Los macrodatos han dado tal poder a las plataformas tecnológicas que sus ámbitos de influencia suponen una amenaza para los pilares básicos de la democracia.

Preocupado por las repercusiones que las llamadas «tecnologías exponenciales» podrían tener en los países en desarrollo o en la consecución de los ODS, México patrocinó, junto con otros países en desarrollo, una resolución en la que solicitó un informe sobre el tema por parte del Mecanismo de Facilitación de la Tecnología en la 72ª sesión de la Asamblea General de las ONU en 2017¹, solicitud que se repitió en 2018 durante la 73ª sesión.² El gobierno de Corea del Sur fue el primero en retirar las subvenciones y gravar con impuestos a aquellas fábricas que utilizasen robots, como forma de compensar la sustitución de

trabajadores. Mientras los gobiernos luchan por encontrar la forma de afrontar estos rápidos cambios tecnológicos, en octubre de 2017 la ONU invitó a un robot llamado Sophia, desarrollado por una empresa privada de robótica, para que hablase en un panel e interaccionase con los Estados miembro en una reunión conjunta de la Segunda Comisión de la Asamblea General de la ONU y el Consejo Económico y Social (ECOSOC).³ Dos semanas más tarde, el Reino de Arabia Saudí otorgó la ciudadanía a la robot

1 Asamblea General de la ONU (2017).

2 Asamblea General de la ONU (2018).

3 Naciones Unidas, videoclip de la reunión conjunta de la Segunda Comisión y el ECOSOC sobre «El futuro de todo – El desarrollo sostenible en una era de rápido cambio tecnológico», 11 de octubre de 2017, véase <https://www.youtube.com/watch?v=qNoTjrgMUcs>.

Sophia, convirtiéndose en el primer país en conceder la ciudadanía a un humanoide.⁴

Múltiples iniciativas de la ONU sobre las nuevas tecnologías

Los organismos de la ONU están reaccionando a este tsunami tecnológico de diferente forma. Algunos han acogido tecnologías concretas promocionando el desarrollo inclusivo y el acceso equitativo. Desde 2017, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) ha convocado las cumbres *AI for Good* como una plataforma de diálogo sobre la inteligencia artificial (IA) orientada a acciones que buscan «garantizar un desarrollo fiable, seguro e inclusivo de las tecnologías de IA y un acceso equitativo a sus beneficios». El Programa Mundial de Alimentos (PMA) está probando la tecnología de cadena de bloques y la criptomoneda para su labor contra el hambre, facilitando transferencias de efectivo a sus beneficiarios.⁵ Otros organismos de la ONU están adoptando un enfoque más precavido y tienen más dificultades para hacer frente a las repercusiones de las nuevas tecnologías en sus mandatos, además de en los tratados existentes y en las normas aceptadas por los Estados miembro de la ONU. El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) ha estado deliberando sobre si la biología sintética y la modificación del genoma se encuentran o no entre los ámbitos previstos por su protocolo de seguridad de la biotecnología, así como sobre las repercusiones que la información digital sobre secuencias tiene en su protocolo sobre acceso y participación. Igualmente, el Tratado sobre Semillas está lidiando con las repercusiones de la desmaterialización de los recursos genéticos en la aplicación de los derechos de los agricultores y de acuerdos de transferencia de material. Hay un encendido debate sobre qué parte de la ONU tiene responsabilidad sobre el gobierno de la geoingeniería: la deliberada manipulación a gran escala de los sistemas climáticos.

En septiembre de 2018 el Secretario General de la ONU reveló la «Estrategia en materia de Nuevas Tecnologías», donde traza sus orientaciones prioritarias para aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías, abordando a la vez repercusiones y preocupaciones.⁶ Convocó el Panel de Alto Nivel sobre la Cooperación Digital en julio de 2018, dirigido por nombres notables de las plataformas de tecnología más importantes del mundo, para ayudar a concienciar sobre el impacto transformador de las tecnologías digitales, a contribuir al debate público sobre la necesidad de un futuro digital seguro e inclusivo, y a recopilar sugerencias para la cooperación entre los diferentes protagonistas.⁷ Además, en noviembre de 2018 el Secretario General creó el Equipo de Tareas sobre la Financiación Digital de los ODS, formado por funcionarios de alto nivel de la ONU y expertos en finanzas del sector privado, con el fin de aprovechar el potencial de las tecnologías financieras, entre las que está el uso de cadenas de bloques, y la digitalización de finanzas e inversiones en la consecución de los ODS.⁸

El Mecanismo de Facilitación de la Tecnología

A pesar de la resolución de la Asamblea General mencionada anteriormente, lo que curiosamente no se considera en ninguna de estas iniciativas de la ONU para comprender esta tempestad tecnológica es el mecanismo que estableció la ONU para la activación de ciencia, tecnología e innovación (CTI) en favor de los ODS: el Mecanismo de Facilitación de la Tecnología (TFM, por sus siglas en inglés). Creado en 2015, justo tras Rio+20, como uno de los elementos clave para la realización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el TFM fue aclamado como uno de los pocos resultados positivos de la Agenda de Acción de Addis Abeba.⁹ La idea fue una propuesta del G77 y China en respuesta a la frustración de los países en desarrollo por no contar con una institución en

4 Arab News, «Saudi Arabia becomes first country to grant citizenship to a robot», 26 de octubre de 2017, véase <http://www.arabnews.com/node/1183166/saudi-arabia>.

5 Programa Mundial de Alimentos, «Blockchain for Zero Hunger; Building Blocks», véase <https://innovation.wfp.org/project/building-blocks>.

6 ONU w(2018).

7 Véase <https://www.un.org/es/digital-cooperation-panel/>.

8 Véase www.un.org/sg/en/content/sg/personnel-appointments/2018-11-29/task-force-digital-financing-sustainable-development.

9 Third World Resurgence n° 300, agosto de 2015, págs. 12-14, <https://www.twn.my/title2/resurgence/2015/300/cover03.htm>.

la ONU dedicada en exclusiva a ayudar a los países en desarrollo a afrontar los desafíos y barreras en el acceso a tecnologías para el desarrollo sostenible. Los países desarrollados se opusieron enérgicamente a la creación de una nueva institución, alegando que los asuntos relativos a la CTI ya estaban siendo abordados por organismos específicos de la ONU y, en el caso de los derechos de propiedad intelectual, por la Organización Mundial del Comercio (OMC). El resultado de las concesiones entre puntos de vista irreconciliables es un mandato del TFM que, en el mejor de los casos, resulta difuso y genera preguntas adicionales y expectativas moderadas.

En lugar de una nueva institución, para conseguir la activación de la CTI en el cumplimiento de los ODS se estableció un mecanismo con elementos que tienen por objeto garantizar la coherencia, coordinación y colaboración entre agencias de la ONU, gobiernos y diferentes partes interesadas.¹⁰ El equipo de tareas interinstitucional sobre CTI en pro de los ODS, formado por organismos de la ONU, fue establecido con mandato sobre el desarrollo y transferencia de tecnología, apoyado por un equipo de tareas de 10 miembros designados por el Secretario General de la ONU, todos ellos representantes de diferentes partes interesadas múltiples. El Foro CTI se celebra anualmente y está concebido como un proceso de colaboración entre múltiples interesados donde compartir experiencias y aprendizajes sobre el papel de la CTI en la realización de los ODS; promover el intercambio y transferencia de tecnología e innovación; permitir emparejar proveedores de tecnología y usuarios; activar ayuda y recursos de varios agentes, etc. El presidente del ECOSOC designa a los copresidentes del Foro CTI, un diplomático de un país desarrollado y otro de un país en desarrollo, que deben realizar un resumen de los dos días de debates para presentarlo en el FPAN. El Foro CTI ha conseguido atraer la participación de gobiernos, instituciones académicas y sector empresarial, pero no ocurre lo mismo con organizaciones de la sociedad civil, que apenas envían representantes, de su propio bolsillo, al foro anual y sus eventos paralelos. Debido a la falta de recursos financieros, el desarrollo de

una plataforma en línea que establezca un registro completo y sirva de portal de información sobre CTI está aún por despegar de las recomendaciones de una evaluación independiente.

Sin fondos específicos para ese fin, la ONU lucha por realizar el vago mandato del TFM y, mientras tanto, el nuevo mecanismo, cuyo papel es la activación de la CTI en favor de los ODS, parece haber sido relegado a un espacio muy limitado, donde su relevancia queda desligada de las respuestas de la ONU a los rápidos cambios tecnológicos. La próxima revisión del FPAN sobre el desarrollo sostenible debería abordar las preocupaciones sobre cómo, con las tecnologías de vanguardia y en medio de los enfoques dispares que la ONU aplica a las nuevas tecnologías, el mecanismo creado para ayudar en la consecución de los ODS mediante la CTI puede producir resultados efectivos. No se ha aprovechado todavía el potencial del Foro CTI como plataforma de múltiples interesados para llevar ciencia, tecnología e innovación a los ODS, y hay que hacerlo centralizando las diferentes iniciativas de la ONU sobre las nuevas tecnologías y tecnologías incipientes. La plataforma no debería limitarse a quienes acogen y promueven la integración de tecnologías concretas, sino que debería servir, de forma aún más apremiante, para avivar un debate social sobre las tecnologías punteras y en qué medida están redefiniendo las normas establecidas e influyendo en la consecución de los ODS, y cómo han de ser gestionadas.

El TFM aspira a ser un mecanismo mundial que sirva para divisar el horizonte, emitir alertas tempranas y evaluar la tecnología. Estas aspiraciones deberían llevarse a cabo albergando bajo sus alas a las diferentes iniciativas de la ONU sobre nuevas tecnologías. La naturaleza diversa del Foro CTI, que reúne a distintos interesados, y del TFM en general, lo convierte en un espacio ideal para acoger este tipo de debates y para garantizar que los resultados se incorporan directamente en la aplicación de la Agenda 2030. El reconocimiento de amplias fuentes de conocimiento, de los temas de igualdad entre hombre y mujer y de la innovación desde la base constituyen pilares importantes para atraer opiniones diversas e inclusivas a los debates sobre posibilidades y desafíos asociados a las nuevas tecnologías. La mejor vía para comprender

¹⁰ ONU (2015), párr. 123.

las posibles repercusiones de las nuevas tecnologías es la participación directa de los afectados por ellas, o de quienes pudieran estarlo, en vez de restringirla exclusivamente a los defensores de las tecnologías. Es fundamental ser consciente de ello para formular intervenciones que refuercen las capacidades de Gobiernos, instituciones y partes interesadas a nivel nacional, regional e internacional, a la hora de gestionar las tecnologías punteras para fomentar el bien público.

Es necesaria mayor congruencia en los medios de aplicación

Tanto el Foro anual para la Financiación para el Desarrollo (FfD, por sus siglas en inglés) como el Foro CTI son vías paralelas de revisión de dos medios fundamentales para la ejecución de la Agenda 2030 y, por ello, es necesario establecer vínculos más coherentes entre ambos. Además, esto podría ayudar a una utilización eficiente de los limitados fondos para la realización del TFM. En términos operativos, la revisión del progreso del TFM es competencia del Foro FfD, que se creó como un medio de realización de la Agenda 2030 dentro de la Agenda de Acción de Addis Abeba.

La revisión del FPAN debería conllevar la puesta en práctica de mayor congruencia y coordinación en la labor del TFM y la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CSTD, por sus siglas en inglés), que es el brazo principal de la Asamblea General de la ONU en ciencia, tecnología e innovación.

Bibliografía

ONU (2018): Estrategia del Secretario General en materia de Nuevas Tecnologías. Nueva York.
www.un.org/en/newtechnologies/

ONU (2015): Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Nueva York (UN Doc. A/RES/69/313).
www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

Asamblea General de la ONU (2018): Impacto del cambio tecnológico rápido en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas. Nueva York (UN Doc. A/RES/73/17).
<https://undocs.org/A/RES/73/17>

Asamblea General de la ONU (2017): Impacto del cambio tecnológico rápido en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas. Nueva York (UN Doc. A/RES/72/242).
<https://undocs.org/en/A/RES/72/242>

Neth Daño es codirectora ejecutiva del Grupo ETC y trabaja desde Filipinas. Fue una de los diez representantes designados por el Secretario General de la ONU para formar parte del equipo de tareas en apoyo del TFM en el período 2016-2017. El Grupo ETC monitoriza el impacto de las tecnologías emergentes y las estrategias corporativas sobre la biodiversidad, la agricultura y los derechos humanos.

Spotlight: Enfoques sobre Desarrollo Sostenible 2019

Rediseñar la gobernanza para la sostenibilidad

Transformar las instituciones – Cambiar el reparto de poder – Reforzar los derechos

Informe de la sociedad civil sobre la Agenda 2030 y los ODS

Publicado por:

Social Watch

Avda. 18 de Julio 2095/301
Montevideo 11200, Uruguay
socwatch@socialwatch.org
www.socialwatch.org

Global Policy Forum

205 E 42nd St. | 20th Floor
New York, NY 10017, USA
Königstrasse 37a
53115 Bonn, Germany
europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org

Development Alternatives with Women for a New Era

Level 2 JP Bayly Trust Building
193 Rodwell Road
Suva, Fiji
info@dawnnet.org
www.dawnnet.org

Public Services International

45 avenue Voltaire
BP 9
01211 Ferney-Voltaire Cedex, France
psi@world-psi.org
www.world-psi.org

Third World Network

131 Jalan Macalister
10400 Penang, Malaysia
tw@twnetwork.org
www.twn.my

Arab NGO Network for Development

P.O.Box: 5792/14
Mazraa 1105 – 2070
Beirut, Lebanon
info@annd.org
www.annd.org

Society for International Development

Via degli Etruschi, 7
CAP 00185, Rome, Italy
info@sidint.org
www.sidint.net

Center for Economic and Social Rights

86 Chambers St, Suite 704
New York – NY 10007, USA
info@cesr.org
www.cesr.org

The Reflection Group on the 2030 Agenda
for Sustainable Development is supported by



Editores: Barbara Adams, Cecilia Alemany Billorou, Roberto Bissio, Chee Yoke Ling, Kate Donald, Jens Martens, Stefano Prato

Asistencia editorial: Karen Judd, Nina Focke, Wolfgang Obenland y Karolin Seitz

Coordinación: Jens Martens, Global Policy Forum

Diseño: design pur, Berlin

Foto de portada: picture alliance/REUTERS/Hannibal Hanschke

Impresión: Druckerei Brandt GmbH, Bonn. Impreso en papel 100% reciclado.

Versión en español: Fernando Lasarte Prieto

Traducción: Fernando Lasarte Prieto

Los puntos de vista y las opiniones expresados en los artículos son de los autores y no necesariamente reflejan las posturas de las editoriales, los editores, otros autores o los financiadores.

La Deutsche Nationalbibliothek incluye esta publicación en la Deutsche Nationalbibliografie; los datos bibliográficos detallados están disponibles en Internet en <http://dnb.d-nb.de>.

ISBN 978-3-96250-478-6

Beirut / Bonn / Ferney-Voltaire / Montevideo / New York / Penang / Rome / Suva, July 2019

Con contribuciones de



#breakfreefromplastic

