

# SPOTLIGHT

Enfoques sobre Desarrollo Sostenible 2018



## Explorando

## nuevas orientaciones políticas

Cómo superar obstáculos y contradicciones  
en la aplicación de la Agenda 2030



# Spotlight

## Enfoques sobre Desarrollo Sostenible 2018

### Explorando nuevas orientaciones políticas

Cómo superar obstáculos y contradicciones en la aplicación de la Agenda 2030

Con contribuciones de





# Índice

Prefacio	8
<b>1 - Resumen</b>	
<b>Redefinir las políticas para el desarrollo sostenible</b>	<b>11</b>
Por Jens Martens, Global Policy Forum, en nombre del Grupo de Reflexión sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	
<b>Cuadro 0.1: El mundo necesita renovar la cooperación internacional en materia tributaria</b>	<b>23</b>
Por José Antonio Ocampo, Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT)	
<b>Los informes nacionales alternativos arrojan luz sobre las desigualdades</b>	<b>27</b>
Por Roberto Bissio, Social Watch	
<b>Cuadro 0.2: “No dejar a los indígenas atrás”</b>	<b>33</b>
Por Joshua Cooper, Universidad de Hawái	
<b>Cuadro 0.3: ¿Cómo no dejar a nadie atrás en las estadísticas?</b>	<b>39</b>
Por Xavier Godinot, Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo	
<b>2 - Políticas transversales</b>	
<b>1 La creciente concentración de la riqueza y el poder económico son un obstáculo para el desarrollo sostenible: ¿Qué hacer?</b>	<b>45</b>
Por Kate Donald, Centro de Derechos Económicos y Sociales, y Jens Martens, Global Policy Forum	
<b>Cuadro 1.1: La des-financiarización requiere una reforma de la gobernanza económica mundial</b>	<b>59</b>
Por Jesse Griffiths, Eurodad	
<b>2 Políticas que fortalecen el vínculo entre la alimentación, la salud, la ecología, el sustento y las identidades</b>	<b>64</b>
Por Stefano Prato, Sociedad para el Desarrollo Internacional, Elenita Daño y Trudi Zundel, Grupo ETC, Lim Li Ching y Chee Yoke Ling, Third World Network.	
<b>Cuadro 2.1: El nexo entre los alimentos, la salud y el medio ambiente: abordar simultáneamente los riesgos para el medio ambiente y la salud humana</b>	<b>66</b>
Por el Panel Internacional de Expertos sobre Sistemas Alimentarios Sostenibles (IPES-Food)	

<b>3</b>	<b>Vector de esperanza, fuente de miedo</b>	<b>85</b>
	Por Roberto Bissio, Social Watch	
	<b>Cuadro 3.1: La mitad de la humanidad NO está en línea</b>	<b>86</b>
	<b>Cuadro 3.2: Soberanía sobre los datos</b>	<b>90</b>
	por IT for Change	
	<b>Cuadro 3.3: Las máquinas (algoritmos) ya están decidiendo nuestro futuro</b>	<b>92</b>
	Por Prabir Purkayastha	
<b>4</b>	<b>Sistemas de cuidado y ODSs: políticas públicas para la sostenibilidad de la vida</b>	<b>96</b>
	Por Corina Rodríguez Enríquez – Mujeres por un Desarrollo Alternativo para una Nueva Era (DAWN)	
	<b>Cuadro 4.1: El Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay</b>	<b>102</b>
<b>5</b>	<b>Búsqueda de la paz y el desarrollo sostenibles bajo planteamientos de seguridad militarizada</b>	<b>105</b>
	Por Ziad Abdel Samad y Bihter Moschini, Arab NGO Network for Development (ANND)	
<b>3 - Enfoques sobre los ODS</b>		
<b>1</b>	<b>Financiar los sistemas de protección social para todos</b>	<b>115</b>
	Por la Coalición Mundial para los Pisos de Protección Social	
<b>2</b>	<b>Acercarse al ODS 2 a través del Derecho a la Alimentación y la Nutrición</b>	<b>119</b>
	Por Emily Mattheisen, FIAN Internacional	
<b>3</b>	<b>Reforzar la financiación pública de la OMS</b>	<b>123</b>
	Por K M Gopakumar, Third World Network (TWN)	
<b>4</b>	<b>La búsqueda de fondos públicos para la educación y el ODS 4</b>	<b>128</b>
	Por Antonia Wulff, Internacional de la Educación	
<b>5</b>	<b>Las mujeres, las políticas macroeconómicas y los ODS</b>	<b>131</b>
	Por Crystal Simeoni, Femnet y Stephanie Muchai, Hivos	
<b>6</b>	<b>(Re)municipalización del agua: el camino hacia el ODS 6</b>	<b>135</b>
	Por Meera Karunanathan, Blue Planet Project, y Satoko Kishimoto, Transnational Institute	

<b>7</b>	<b>La quimera de las soluciones energéticas a favor de los pobres</b>	<b>138</b>
	Por Arthur Muliro Wapakala, Sociedad para el Desarrollo Internacional (SID)	
<b>8</b>	<b>¿Qué políticas se necesitan para alcanzar el Objetivo 8? La receta sindical para la aplicación de los ODS</b>	<b>141</b>
	Por Paola Simonetti, Confederación Sindical Internacional (CSI)	
<b>9</b>	<b>Alternativas a las APP: más desprivatizaciones</b>	<b>145</b>
	Por la Internacional de Servicios Públicos (ISP)	
<b>10</b>	<b>Obligaciones extraterritoriales en materia de derechos humanos para hacer frente a las desigualdades extremas entre países</b>	<b>149</b>
	Por Kate Donald, Centro de Derechos Económicos y Sociales	
<b>11</b>	<b>Dignificar a los trabajadores para asegurar la gestión sostenible de residuos</b>	<b>153</b>
	Por Daria Cibrario, Internacional de Servicios Públicos (ISP)	
<b>12</b>	<b>Reducir el consumo de alimentos y bebidas ultraprocesados es esencial para alcanzar el ODS 12</b>	<b>159</b>
	Por Marisa Macari, Alejandro Calvillo y Fiorella Espinosa, El Poder del Consumidor	
<b>13</b>	<b>La justicia climática. Cómo se libran y se ganan en los tribunales cada vez más batallas contra el cambio climático</b>	<b>162</b>
	Por Tessa Khan, Red de Litigios Climáticos	
<b>14</b>	<b>¿Pesca sostenible o economía azul?</b>	<b>165</b>
	Por Francisco J. Marí, Pan para el Mundo, agencia protestante para el desarrollo	
<b>15</b>	<b>Treinta años buscando el oro de la biodiversidad: ¿la historia vuelve a repetirse?</b>	<b>169</b>
	Por Jessica Dempsey, Universidad de Columbia Británica	
<b>16</b>	<b>Políticas para abordar la dimensión de género de los flujos financieros ilícitos</b>	<b>174</b>
	Por Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN)	
<b>17</b>	<b>El comercio y los ODS</b>	<b>177</b>
	Por Roberto Bissio, Social Watch	

## Prefacio

Cuando los gobiernos adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015, se comprometieron a realizar un seguimiento y una revisión sistemáticos de su implementación. Desde entonces, 140 países han preparado o anunciado Informes Nacionales Voluntarios de Progreso (VNR, por su sigla en inglés), demostrando su interés en el proceso de 2030 y su apropiación política del mismo. Sin embargo, no basta con presentaciones atractivas y autoevaluaciones gubernamentales congratulatorias. Las organizaciones de la sociedad civil han de desempeñar un papel clave como vigilantes independientes que responsabilicen a los gobiernos y a las organizaciones internacionales de sus contribuciones (positivas o negativas) a la aplicación de la Agenda 2030. Esto es particularmente relevante con respecto a los actores más ricos y poderosos del sistema global, dada su influencia económica y peso político en la toma de decisiones internacionales.

El Grupo de Reflexión de la Sociedad Civil sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ([www.reflectiongroup.org](http://www.reflectiongroup.org)), creado en 2011 para ofrecer análisis independientes y sugerencias al discurso político internacional, ha venido evaluando desde 2015 la aplicación de la nueva Agenda, identificando y abordando los obstáculos, y presentando sus hallazgos en el informe anual "Spotlight".

El informe piloto de 2016 evaluó los puntos fuertes y débiles de la nueva Agenda, haciendo especial hincapié en los obstáculos sistémicos y los efectos indirectos trans-fronterizos que influyen o incluso socavan la aplicación de los ODS.

La edición de 2017 se centró en una tendencia notable en el discurso y la actividad en torno a los ODS: un enfoque acrítico de la privatización, las finanzas privadas y las asociaciones corporativas como fórmula mágica para el desarrollo sostenible. El informe analizó los numerosos riesgos de estos enfoques, incluyendo la captura corporativa de políticas y los impactos sobre la sostenibilidad y la desigualdad. Abogaba por la recuperación del espacio de políticas públicas y la adopción de medidas sólidas para hacer efectivos los derechos humanos, aumentar las finanzas públicas, regular o rechazar las alianzas público-privadas (APP) y fortalecer las estructuras de gobernanza participativas y democráticas a todos los niveles.

A partir de estos informes previos, el informe "Spotlight" de 2018 profundiza en las políticas, los recursos y las acciones que serán necesarios para aplicar la Agenda 2030, basándose en parte en propuestas e ideas que ya se han debatido o intentado llevar a la práctica en diferentes partes del mundo. Destaca las políticas y los enfoques que se apartan de lo habitual y que dan prioridad a los derechos humanos y al respeto de los límites planetarios.

El informe de este año consta de tres partes: La primera parte engloba dos artículos que resumen las principales conclusiones de las contribuciones a este informe y los mensajes de los informes nacionales de la sociedad civil. La segunda parte se centra en cinco capítulos sobre áreas transversales de reforma política que demuestran las interrelaciones entre varios ODS, la necesidad de "des-compartimentar" los enfoques políticos actuales y de promover políticas que sean verdaderamente coherentes en aras del desarrollo sostenible, los derechos humanos y la justicia de género. La tercera parte incluye 17 enfoques breves sobre los ODS que destacan una selección de ejemplos de buenas o malas políticas en función de objetivos específicos.

El informe cuenta con el apoyo de una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil y sindicatos, enumerados como socios. También se basa en las experiencias y los informes de grupos y coaliciones nacionales y regionales de todas partes del mundo. Las contribuciones cubren muchos aspectos de la Agenda 2030 y de los ODS (y más), y reflejan la rica diversidad geográfica y cultural de sus autores. Pero lo que todas las contribuciones tienen en común es la convicción de que el mundo todavía está lejos de alcanzar el desarrollo sostenible y que son necesarios —y posibles— cambios fundamentales en las políticas y enfoques para desplegar el potencial transformador de los ODS.

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

CHEE YOKE LING, THIRD WORLD NETWORK (TWN)

GITA SEN Y MARIA GRACIELA CUERVO, DEVELOPMENT ALTERNATIVES WITH WOMEN FOR A NEW ERA (DAWN)

KATE DONALD, CENTRO DE DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES (CESR)

ROBERTO BISSIO, SOCIAL WATCH

SANDRA VERMUYTEN, PUBLIC SERVICES INTERNATIONAL (PSI)

STEFANO PRATO, SOCIETY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (SID)

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

# 1

## Resumen

# Redefinir las políticas para el desarrollo sostenible

## Cómo cerrar las brechas y superar las contradicciones en la aplicación de la Agenda 2030

POR JENS MARTENS, GLOBAL POLICY FORUM,  
EN NOMBRE DEL GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Cuando los Estados Miembros de la ONU adoptaron la Agenda 2030, el título *Transformando nuestro mundo* señaló que debería desencadenar cambios fundamentales en la política y la sociedad. Con esta Agenda, los gobiernos se comprometieron a cambiar de rumbo y a dejar las políticas “inerciales”.

Sin embargo, tres años después de su adopción, la mayoría de los gobiernos no han logrado convertir la proclamada visión transformadora de la Agenda 2030 en políticas reales. Peor aún, las políticas de un número creciente de países se están moviendo en el sentido opuesto, socavando gravemente el espíritu y los objetivos de la Agenda 2030. Existen alternativas audaces e integrales al modo habitual de proceder que ayudarían a cambiar el rumbo hacia políticas fiscales y regulatorias más coherentes. Es necesario adoptar un enfoque de sostenibilidad que involucre al conjunto de agencias de cada gobierno. Los jefes de Estado deben declarar prioritaria la aplicación de la Agenda 2030 y de los ODS. Las estrategias nacionales de desarrollo sostenible no han de considerarse como una entre muchas, sino convertirse en el marco general de todas las políticas.

Sin embargo, es importante reconocer que la aplicación de la Agenda 2030 no es solo una cuestión de políticas mejores. La eficacia de las reformas políticas necesarias en el proceso de aplicación de la Agenda de 2030 requiere cambios holísticos en las estructuras de poder, y depende de la existencia de instituciones públicas sólidas, democráticas y transparentes a nivel nacional e internacional.

El Foro Político de Alto Nivel (FPAN) de 2019 a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, la subsiguiente revisión del FPAN y el 75.º aniversario de la ONU en 2020 ofrecen nuevas oportunidades para fortalecer y renovar el marco institucional para el desarrollo sostenible en la ONU.

### Una “visión sumamente ambiciosa”

Cuando los Estados Miembros de la ONU adoptaron por unanimidad la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015, señalaron con el título *Transformando nuestro mundo* que debería desencadenar cambios fundamentales en la política y la sociedad. Calificaron la Agenda 2030 de “visión sumamente ambiciosa y transformadora... de alcance e importancia sin precedentes”<sup>1</sup> y la vincularon explícitamente a las obligaciones en materia de derechos humanos.

Los gobiernos reconocieron en la Agenda los “inmensos desafíos” al desarrollo sostenible, incluyendo las “enormes disparidades de oportunidades, riqueza y poder” en el mundo.<sup>2</sup> De hecho, la Agenda 2030 representa la respuesta política a las crisis económicas, sociales y ambientales no resueltas en el mundo. En décadas anteriores, las desenfrenadas políticas económicas neoliberales, caracterizadas por la fijación en el crecimiento económico, la acumulación y la concentración de la riqueza, aumentaron las desigualdades sociales y económicas. La persistencia de la pobreza, el desempleo, la exclusión social y

1 ONU (2015), párs. 5 y 7.

2 *Ibíd.*, para. 14.

los mayores niveles de inseguridad han venido amenazado los sistemas de asistencia, la cohesión social y la estabilidad política. La rápida propagación de patrones insostenibles de producción y consumo ha acelerado el calentamiento global, ha agotado la capa de ozono, saturado la tierra con nitrógeno y sustancias nocivas, ha creado basureros de residuos plásticos incluso en los lugares más aislados del planeta y aumentado drásticamente las enfermedades no transmisibles. La discriminación sistémica mantiene a las mujeres alejadas de los puestos de poder, las sobrecarga con el trabajo doméstico y remunera menos su empleo formal que el de los hombres. Mientras tanto, el trabajo de asistencia y cuidado, desempeñado a menudo por mujeres en los hogares, no se valora ni reconoce lo suficiente.

Con la Agenda 2030, los gobiernos se comprometieron a abordar estos problemas, cambiando de rumbo y dejando las “políticas inerciales”. Se comprometieron a seguir un enfoque más holístico del desarrollo marcado por los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas “integradas e indivisibles”.<sup>3</sup>

En diciembre de 2014, el Consejo de la Unión Europea se sumó a este consenso en sus conclusiones sobre un programa transformador para después de 2015: “Seguir como es habitual ya no es una opción, ya sea en términos de dignidad humana, igualdad o sostenibilidad”.<sup>4</sup>

Sin embargo, tres años después de la adopción de la Agenda 2030, y a pesar de las iniciativas prometedoras en muchas partes del mundo, la mayoría de los gobiernos no han logrado convertir la proclamada visión transformadora de la Agenda 2030 en políticas reales. Peor aún, las políticas de un número creciente de países, en particular los Estados Unidos, se están moviendo en el sentido opuesto, socavando gravemente el espíritu y los objetivos de la Agenda 2030.

## Enormes lagunas y políticas contradictorias

Con el ODS 17, los gobiernos se comprometieron a una Alianza Global revitalizada entre los Estados y declararon que las finanzas *públicas* deben desempeñar un papel vital en la consecución de los ODS. Sin embargo, la fase inicial de aplicación de la Agenda 2030 ha estado dominada por una narrativa preocupante que hace hincapié en la necesidad de movilizar la participación, las inversiones y los recursos del sector *privado*. Las políticas generalizadas siguen tendiendo a inclinarse hacia la financiación *privada* y las alianzas con el sector privado como principales medios de aplicación de la Agenda 2030, en base a la idea equivocada de que depender de la financiación privada es la opción más asequible y eficiente. En resumen, un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos parece haber sido desechado a favor de un enfoque del desarrollo basado en los lucros.

Los recortes en los servicios públicos y otras “medidas de austeridad”, que los gobiernos afirmaron que eran necesarias para mantenerlos solventes después de la reciente crisis económica y financiera, condujeron a una ola de privatizaciones, particularmente de servicios públicos e infraestructura.

Pero, contrariamente a la retórica de la eficiencia del sector privado, uno de los principales impulsores de la privatización es la ganancia que se espera obtener de los recortes de puestos de trabajo y la reducción de los costos de la mano de obra (ver los capítulos sobre los ODS 8 y 9 en este informe). La privatización se ha utilizado a menudo para romper los convenios colectivos con los sindicatos, reducir los salarios, empeorar las condiciones laborales, introducir el trabajo precario y también puede amenazar los derechos de las mujeres y la igualdad de género (ver el capítulo 4 y el enfoque sobre el ODS 5).

Se acumulan las pruebas sobre cómo las diversas formas de privatización en el sector de agua y saneamiento, en particular, han sido perjudiciales para las comunidades más marginadas y vulnerables del mundo. Los inversionistas privados han ignorado en gran medida las regiones más desatendidas del planeta, favoreciendo al mismo tiempo los mercados

3 *Ibíd.*, para. 18.

4 Consejo de la Unión Europea (2014).

más lucrativos que requieren menos capital y prometen mayores beneficios (ver ODS 6).

El sector de los servicios de residuos se ha enfrentado a problemas similares. En muchos casos, la privatización se tradujo en un aumento de los costos para los municipios, la pérdida de conocimientos técnicos internos y de control de calidad, y unas condiciones de trabajo deficientes, ya que los operadores privados recurren sistemáticamente a la reducción de los costos de la mano de obra y a la automatización como estrategias lucrativas (ver ODS 11).

El capital privado y la innovación financiera también se presentan como el enfoque plausible y pragmático para resolver los problemas ambientales persistentes. La financiación de la conservación, los fondos de capital privado, los bonos de tierras y bosques tropicales: todos intentan “liberar” los supuestos billones de dólares que están esperando para financiar la agenda ambiental mundial. El último cuarto de siglo de esfuerzos internacionales de conservación está plagado de emocionantes promesas de generar beneficios financieros a partir de la conservación. Pero estas promesas nunca parecieron materializarse (ver ODS 15).

Con la Agenda 2030, los gobiernos reafirmaron su compromiso de lograr la cobertura sanitaria universal y proporcionar acceso a una atención médica de calidad para todos. Pero la Organización Mundial de la Salud (OMS), la “autoridad que dirige y coordina el trabajo sanitario internacional”<sup>5</sup>, sigue careciendo de fondos suficientes (ver ODS 3). Su presupuesto bienal para 2018-2019 es de 4.420 millones de USD,<sup>6</sup> algo más de la cuarta parte de las ventas totales de Humina, el medicamento antiinflamatorio más vendido en 2016 (16.080 millones de USD).<sup>7</sup> La OMS depende cada vez más de las contribuciones privadas, en particular, de la Fundación Bill & Melinda Gates, que en la actualidad es la segunda mayor fuente de financiación de la OMS, después de los Estados Unidos.

5 Constitución de la OMS, Capítulo II, Artículo 2 (a).

6 OMS (2017a).

7 <https://news.abbvie.com/news/abbvie-reports-full-year-and-fourth-quarter-2016-financial-results.htm>

Del mismo modo, la financiación pública de la educación dista mucho de ser suficiente. La adopción del ODS 4 hace que la demanda de sistemas educativos predecibles, financiados con fondos públicos y regulados sea cada vez más pertinente, como también se refleja en el Marco de Acción de Educación 2030<sup>8</sup> (ver ODS 4). Sin embargo, según la UNESCO, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a la educación ha permanecido estancada desde 2010, y la AOD que se concede a menudo no se destina a los países más necesitados, lo que empeora las perspectivas de alcanzar el ODS 4.<sup>9</sup>

También existe una enorme brecha entre el compromiso de aplicar los sistemas de protección social y la realidad actual (ver ODS 1). El Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019 de la OIT muestra que solo el 29 por ciento de la población mundial está cubierta por una protección social adecuada.<sup>10</sup> Esto resulta, entre otras cosas, en una masiva carga de trabajo de cuidado no remunerado para las mujeres, como consecuencia de lo que DAWN define como la organización social injusta del cuidado. Esto significa una distribución desigual de responsabilidades entre el Estado, el mercado, los hogares y las comunidades, por un lado, y entre hombres y mujeres, por otro (ver el Capítulo 4).

Pero el problema no es la falta de recursos financieros en el mundo. Por el contrario, en los últimos años hemos experimentado un crecimiento masivo y una acumulación de riqueza individual en todo el mundo. Las opciones políticas que han permitido la acumulación sin precedentes de riqueza individual y corporativa son las mismas políticas fiscales y regulatorias que condujeron al debilitamiento del sector público y produjeron una concentración extrema del mercado y la desigualdad socioeconómica. Algunos gobiernos han promovido activamente estas políticas; en otros casos, han sido impuestas desde el extranjero, en particular, por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y poderosos acreedores públicos y privados (ver Capítulo 1).

8 UNESCO (2015).

9 <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002495/249568e.pdf>

10 OIT (2017).

Sin embargo, la extrema concentración de la riqueza no ha aumentado los recursos disponibles para el desarrollo sostenible. Como señala el Informe sobre la Desigualdad Mundial 2018, “En las últimas décadas, los países se han enriquecido, pero los gobiernos se han empobrecido” debido a un cambio radical hacia el capital privado.<sup>11</sup>

Además, la competencia fiscal perjudicial, el abuso fiscal, los flujos financieros ilícitos y el traslado de las ganancias corporativas a jurisdicciones con impuestos bajos o nulos repercuten negativamente en los ingresos públicos, la aplicación de la Agenda 2030 y la promoción de los derechos humanos y la igualdad de género (ver ODS 16). Los “papeles de Panamá”, las “filtraciones de Bahamas” y, más recientemente, los “papeles del Paraíso” han revelado el alcance global de esta red de jurisdicciones que aplican el secreto fiscal, una red habilitada y apoyada por una serie de bancos transnacionales, empresas contables y asesores legales. Muchas de estas jurisdicciones con impuestos bajos o nulos solo existen porque son toleradas por los principales países industrializados o incluso controladas por ellos, como las dependencias de la Corona del Reino Unido y algunos de los Territorios Británicos de Ultramar. Las deficiencias de la estructura tributaria mundial y la falta de una participación equitativa, efectiva y oportuna de los países en desarrollo en la cooperación tributaria mundial empeoran aún más la situación (ver Cuadro 0.1).

Pero incluso cuando se dispone de dinero público, con demasiada frecuencia los fondos públicos no se asignan de acuerdo con la Agenda 2030 y los ODS, sino que se destinan a fines perjudiciales o, al menos, dudosos, ya se trate de subvenciones perjudiciales para el medio ambiente o de elevados gastos militares.

El gasto militar mundial total volvió a aumentar en 2017, tras cinco años de gasto relativamente constante entre 2012 y 2016, hasta alcanzar la cifra de 1.739 billones de USD.<sup>12</sup> Jan Eliasson, ex Secretario Gene-

ral Adjunto de la ONU y Presidente de la Junta de Gobierno del SIPRI, calificó esta tendencia de “motivo de grave preocupación”, que “socava la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos en todo el mundo”.<sup>13</sup>

En 2017, los Estados Unidos gastaron más en defensa que el conjunto de los siguientes siete países con el gasto militar más elevado. En 2018, se espera que su gasto militar aumente a más de 700.000 millones de USD. En cambio, la AOD neta de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE ascendió solo a 146.600 millones de USD en 2017, es decir, menos de la décima parte del gasto militar mundial. “El mundo está sobrearmado y la paz está infrafinanciada”,<sup>14</sup> afirma la Campaña Mundial sobre Gastos Militares (ver Capítulo 5). Particularmente alarmante fue la decisión de los países miembros de la OTAN, en su Cumbre de Gales en septiembre de 2014, de aumentar el gasto militar a un 2 por ciento de su PIB nacional como mínimo. Incluso para los miembros europeos de la OTAN, esta decisión supondría un aumento mínimo de 300.000 millones de euros al año, muy probablemente a expensas de otros rubros de sus presupuestos nacionales.<sup>15</sup> La meta del 2 por ciento representa una especie de “Objetivo de Desarrollo Insostenible” y está en fuerte contradicción con el espíritu de la Agenda 2030.

Existen lagunas y contradicciones no solo en la política fiscal y en la dotación de medios financieros para la aplicación de los ODS. El ejemplo más llamativo es la política climática. A pesar de la solemne retórica de la Cumbre de París, los gobiernos están peligrosamente rezagados con respecto al ritmo de acción necesario para mantener las temperaturas por debajo del umbral acordado en el Acuerdo de París, es decir, para mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de los 2 °C. Las promesas que los gobiernos han hecho actualmente de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero conducirían a un aumento de 3,2 °C en la temperatura

11 Alvaredo et al. (2017), pág. 14.

12 [www.sipri.org/media/press-release/2018/global-military-spending-remains-high-17-trillion](http://www.sipri.org/media/press-release/2018/global-military-spending-remains-high-17-trillion)

13 *Ibíd.*

14 Declaración de la Campaña Mundial sobre Gastos Militares (<http://demilitarize.org/>).

15 Véase: [www.ipb.org/news/appeal-disarm-dont-arm/](http://www.ipb.org/news/appeal-disarm-dont-arm/)

media,<sup>16</sup> lo que marcaría una nueva realidad catastrófica en la que los países y comunidades más pobres sufrirían los peores impactos (ver ODS 13).

En muchos países, las políticas energéticas siguen estando condicionadas por la influencia de la industria de los combustibles fósiles y no prestan suficiente atención al cambio climático. Esto se aplica principalmente, pero no exclusivamente, a los países industrializados con altas emisiones. Los países que tratan de superar la pobreza energética, especialmente en África, también deben encontrar vías alternativas a las políticas energéticas respetuosas con el clima (ver ODS 7).

En lugar de abordar los modelos de producción insostenibles y tomarse en serio el “principio de que quien contamina paga”, se aplaza la acción, lo que hace albergar esperanzas sobre las soluciones técnicas al cambio climático, incluida la investigación sobre la geoingeniería, es decir, las peligrosas manipulaciones tecnológicas a gran escala de los sistemas de la Tierra.<sup>17</sup>

Sin duda, son necesarios grandes cambios tecnológicos para desplegar el potencial transformador de los ODS y orientarse hacia modelos de desarrollo económico-social menos intensivos en recursos y más resilientes. Pero esto no debe significar una creencia acrítica en la salvación a través de las innovaciones tecnológicas, ya sea con respecto al cambio climático o al potencial de las tecnologías de la información y la comunicación. El Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, instó recientemente a los Estados miembros a “abordar el lado oscuro de la innovación”.<sup>18</sup> Esto incluye los nuevos desafíos de las amenazas a la ciberseguridad, la intrusión en la privacidad por parte de la inteligencia artificial, su impacto en los mercados laborales, así como el uso de “operaciones cibernéticas” y “ataques cibernéticos” de carácter militar (ver Capítulo 3).

El “lado oscuro de la innovación” también podría ser el tema recurrente que caracterice las falacias dominantes sobre la alimentación del mundo a través de una agricultura industrial intensificada. Si bien el sistema agrícola industrial predominante ha permitido aumentar el rendimiento, ha supuesto un gran costo para el medio ambiente, así como para la salud humana y el bienestar de los animales. Al mismo tiempo, ha hecho poco para abordar las causas fundamentales del hambre o las vulnerabilidades inherentes al cambio climático. La agricultura industrial y las prácticas insostenibles del sistema alimentario se encuentran de hecho entre las principales fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero, del agotamiento de los recursos naturales, la degradación del medio ambiente y la reducción de la biodiversidad. Simplemente, no se puede abordar el desafío existencial del clima ni realinear la huella ecológica de la humanidad con los límites planetarios sin redefinir de forma sostenible los sistemas alimentarios y agrícolas (ver Capítulo 2 y la contribución de IPES-Food en este informe). Esta redefinición también debe invertir la tendencia hacia el consumo de alimentos y bebidas ultra-procesados, promover prácticas de producción sostenibles y proteger los derechos de los pequeños productores de alimentos (ver ODS 12).

La coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible es esencial para asegurar que las políticas comerciales no pongan en peligro la capacidad de aplicar o debilitar estas reformas políticas, argumentando que son barreras al comercio, como está ocurriendo actualmente con respecto a las políticas de etiquetado y la renegociación del TLCAN.<sup>19</sup>

El comercio y las políticas relacionadas con el mismo se abordan explícitamente en siete de los 17 ODS y se identifican como clave para la aplicación de la Agenda 2030. Se considera que el acceso a los mercados es esencial para promover la reclasificación de los países menos adelantados (PMA) (metas 10.a, 17.11 y 17.12), así como para mejorar los medios de subsistencia de los pequeños productores de alimentos

16 Véase: <http://climateactiontracker.org>

17 Véase: [www.etcgroup.org/issues/climate-geoengineering](http://www.etcgroup.org/issues/climate-geoengineering)

18 UN (2018).

19 El etiquetado frontal de los envases de alimentos y bebidas puede utilizarse para advertir a los consumidores, por ejemplo, de que un producto tiene un alto contenido en azúcar, sal o grasas saturadas.

(meta 2.3). Las distorsiones del comercio deben abordarse reduciendo las subvenciones a la agricultura (meta 2.b), a los combustibles fósiles (12.c) y a la pesca (14.6). Es necesario crear capacidad comercial (meta 8.a) y se insta a la OMC a que concluya la Ronda de Doha (meta 17.10). Por el contrario, en la XI Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en diciembre de 2017 en Buenos Aires, los gobiernos no lograron poner en práctica esas promesas. El fracaso de las negociaciones no se debió únicamente a la retirada *de facto* del gobierno estadounidense. Sorprendentemente, los otros 163 miembros de la OMC fueron incapaces de reafirmar su fe común en “un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio”, precisamente, lo que sus Jefes de Estado acordaron en la meta 17.10 de la Agenda 2030 (ver ODS 17).

Además, los gobiernos acordaron en la Agenda 2030 que “los esfuerzos nacionales de desarrollo han de ser acompañados por un entorno económico internacional propicio que incluya sistemas monetarios y financieros y de comercio internacional que sean coherentes y se respalden mutuamente, así como una gobernanza económica global reforzada y mejorada”.<sup>20</sup> Se comprometieron a “mejorar la regulación y la supervisión de los mercados y las instituciones financieras internacionales y a reforzar la aplicación de dichas regulaciones”.<sup>21</sup> Pero desde entonces, los gobiernos no han logrado solucionar los problemas subyacentes de las inestabilidades financieras a nivel global. El sector financiero no bancario (el sistema bancario paralelo internacional), que está muy poco regulado, ha seguido creciendo y ahora representa más del 40 por ciento de los activos totales del sistema financiero.<sup>22</sup> Los esfuerzos para sanear los bancos “demasiado grandes para quebrar” no se han concentrado en impedir que las quiebras bancarias causen problemas en todo el sistema. En su lugar, se han centrado en reducir los riesgos aumentando la capacidad de los bancos para soportar pérdidas. Y, por

último, la deuda mundial alcanzó un nuevo récord de 164 billones de USD en 2016, lo que equivale al 225 por ciento del PIB mundial.<sup>23</sup>

A la luz de estos acontecimientos, Jesse Griffiths, de Eurodad, advierte que cabe esperar nuevas crisis financieras mundiales o regionales de gran calado; la cuestión no es si se producirán, sino más bien cuándo (ver Cuadro 1.1).

Pero a pesar de estas sombrías perspectivas, todavía existe margen para cambiar de rumbo. Las políticas contradictorias no son un fenómeno extraordinario. Simplemente reflejan intereses contradictorios y relaciones de poder dentro de las sociedades y entre ellas. Las políticas y estas evolucionan constantemente y se pueden cambiar.

En los debates sobre la Agenda 2030 y futuras estrategias de desarrollo y prosperidad, cada vez son más los gobiernos e instituciones internacionales que reconocen al menos que existen intereses contradictorios y objetivos políticos opuestos, prometiendo abordarlos. La consigna de los años 80 de que “no hay alternativa” al neoliberalismo (es decir, a los mercados libres, al libre comercio y a la globalización capitalista), como vía para el desarrollo de las sociedades modernas, ha quedado claramente obsoleta.

El gobierno alemán, por ejemplo, declara en su nueva Estrategia de Desarrollo Sostenible:

El valor del principio de sostenibilidad consiste en pensar en varias dimensiones para, en primer lugar, poner de relieve sus interdependencias y, a menudo, sus objetivos contradictorios. Estos pueden y deben resolverse equilibrando las tres dimensiones de sostenibilidad de la economía, el medio ambiente y la sociedad en cumplimiento con la responsabilidad internacional de Alemania.<sup>24</sup>

No obstante, sería equivocado equiparar el compromiso con la coherencia de las políticas para el

20 ONU (2015), para. 63.

21 *Ibíd.*, Meta del ODS 10.5.

22 Financial Stability Board (2017), pág. 33.

23 Véase: <https://blogs.imf.org/2018/04/18/bringing-down-high-debt/>.

24 Gobierno Federal de Alemania (2017), pág. 25.

desarrollo sostenible, consagrado en la meta del ODS 17.14 y en la Agenda 2030, con un mero equilibrio entre las dimensiones económica, social y ambiental de la sostenibilidad. Un mayor crecimiento económico no puede equilibrarse con un menor respeto de los derechos humanos o con la transgresión de los “límites planetarios”.

Satisface constatar que un número cada vez mayor de gobiernos a nivel nacional y subnacional, e incluso de autoridades locales, están adoptando estrategias de desarrollo sostenible para aplicar la Agenda 2030. A pesar de su calidad, alcance y ambición variables, proporcionan puntos de entrada a caminos alternativos hacia la sostenibilidad. Sin embargo, a menudo son solo una estrategia entre muchas y no subordinan todas las políticas a la primacía de una política coherente de desarrollo sostenible y de derechos humanos.

No obstante, existen propuestas políticas alternativas en todos los ámbitos de la Agenda 2030, y corresponde a los actores progresistas de los gobiernos, los parlamentos, la sociedad civil y el sector privado ganar la hegemonía en el discurso social para poder ponerlas en práctica.

### Hacia políticas coherentes para el desarrollo sostenible

En general, existen alternativas audaces e integrales al modo *inercial* de proceder que ayudarían a cambiar el rumbo hacia políticas más coherentes para el desarrollo sostenible, alineadas con los principios y normas de derechos humanos.

Sin embargo, la aplicación de la Agenda 2030 no es solo una cuestión de políticas mejores. Los problemas actuales de las crecientes desigualdades y los modelos insostenibles de producción y consumo están profundamente arraigados en las jerarquías de poder, las instituciones, la cultura y el panorama político. Por tanto, la reforma política es necesaria pero no suficiente, y es probable que un enfoque sectorial aborde únicamente la punta del iceberg. Tratar de manera significativa los obstáculos y contradicciones en la aplicación de la Agenda 2030 y de los ODS requiere cambios más holísticos y de calado sobre la forma y

el lugar en que se confiere el poder, incluso a través de compromisos institucionales, legales, sociales, económicos y políticos para la consecución de los derechos humanos. Del mismo modo, la búsqueda de financiación pública suficiente es fundamental, pero no puede separarse de un debate más amplio sobre la regulación de los mercados financieros y la participación del sector privado, la justicia fiscal y la sostenibilidad de la deuda.

Dicho esto, la acción política y las reformas son necesarias y pueden resumirse en los siguientes seis grupos (descritos con mayor detalle en los capítulos transversales y en los enfoques sobre los ODS en este informe):

1. **Poner en práctica el compromiso con la coherencia política.** Hasta la fecha, el enfoque general del desarrollo sostenible ha consistido en abordar sus tres dimensiones en sus propias zonas, complementadas por la coordinación (ocasional) entre ellas. Este enfoque ha hecho hincapié formalmente en la coordinación y el diálogo, pero no ha creado una base institucional sólida para la adopción de decisiones y el cambio de políticas en los tres pilares. Tampoco ha solucionado adecuadamente las privaciones de derechos humanos, las desigualdades y la exclusión social.

En la Agenda 2030, los gobiernos se comprometieron con “la coherencia de las políticas y un entorno propicio para el desarrollo sostenible a todos los niveles y por todos los actores”. En teoría, todos los pilares del desarrollo sostenible son iguales pero, en política real, el pilar económico es “más igual que los demás”. La toma de decisiones y el desarrollo de políticas se han visto duramente obstaculizados por esta jerarquía entre los “pilares”, ya que las políticas económicas y financieras no se adhieren necesariamente a los requisitos de límites planetarios y las normas de derechos humanos. Para superar esta jerarquía en la toma de decisiones y asegurar una coherencia real de las políticas en aras del desarrollo sostenible, es esencial reorganizar y reconfigurar las estructuras institucionales que cubren todos los aspectos del ciclo de políticas: la elaboración de programas, el análisis y la formulación de

políticas, la adopción de decisiones, la aplicación y la evaluación.

Es necesario adoptar un enfoque de sostenibilidad que abarque a todo el gobierno para garantizar la autoridad al más alto nivel y garantizar la atención y la adopción de medidas en todo momento. La aplicación de la Agenda 2030 y de los ODS no debe esconderse en el nicho de las políticas medioambientales y de desarrollo, sino que debe ser declarada como prioridad absoluta por los jefes de gobierno. Las estrategias nacionales de desarrollo sostenible no han de considerarse como unas entre muchas, sino que constituyen el marco general de todas las políticas. Para asegurar la supervisión y la rendición pública de cuentas, se podría establecer (o fortalecer si ya existe) un comité parlamentario sobre coherencia de políticas para la sostenibilidad.

Este enfoque integral de gobierno (y no de un solo sector) debería reconocer las interrelaciones entre los diferentes ODS y la necesidad de un enfoque más holístico, evitando los efectos indirectos que la persecución de un único objetivo suele tener sobre los demás. También debería tener en cuenta sistemáticamente los efectos externos y los “daños colaterales” de las políticas nacionales y los patrones de consumo y producción de otros países. Tal enfoque integral es esencial pero no suficiente. Debe ir acompañado de un fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos en la adopción de decisiones y del compromiso de llevar a cabo un proceso de consulta permanente y significativo con una amplia participación de la población, incluyendo a los pueblos indígenas.

## 2. Refuerzo de las finanzas públicas a todos los niveles.

La ampliación del espacio de políticas públicas requiere, entre otras cosas, los cambios necesarios en las políticas fiscales. En otras palabras, los gobiernos han de formular Presupuestos de Desarrollo Sostenible para poder aplicar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En la política fiscal debe organizarse tanto el lado de los ingresos (política tributaria) como el lado de los gastos (política presupuestaria). Los gobiernos pueden aplicar políticas tributarias proactivas para alcanzar los

objetivos de las políticas ambientales y sociales y, al mismo tiempo, cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Esto incluye, por ejemplo, gravar la explotación y el consumo de recursos no renovables, así como adoptar formas de tributación progresiva que prioricen los derechos y el bienestar de las personas pobres y bajos ingresos (por ejemplo, acentuando la tributación del patrimonio y los activos). El margen de manobra en materia de política fiscal puede ampliarse aún más eliminando los incentivos fiscales a las empresas (incluidas las exenciones fiscales en las zonas francas industriales) y la eliminación gradual de las subvenciones perjudiciales, en particular, en las industrias de la agricultura y la pesca, los combustibles fósiles y la energía nuclear. Deben reducirse el gasto militar, reasignando el ahorro de recursos, entre otras cosas, a la prevención de conflictos civiles y a la consolidación de la paz.

Si se definen adecuadamente las prioridades, las políticas fiscales pueden convertirse en un poderoso instrumento para reducir las desigualdades socioeconómicas, eliminar la discriminación y promover la transición hacia modelos de producción y consumo sostenibles. Las reformas necesarias no deben limitarse al nivel nacional. Más bien, el fortalecimiento de las finanzas públicas es necesario a todos los niveles, incluido el desarrollo de los sistemas fiscales municipales y el suficiente respaldo financiero para las autoridades locales. Además, un prerrequisito básico para el fortalecimiento de los sistemas fiscales nacionales consiste en consolidar la cooperación mundial en materia tributaria a fin de contrarrestar la peligrosa carrera tributaria hacia el abismo y los diversos planes de abuso fiscal.

3. **Mejora de la regulación para la sostenibilidad y los derechos humanos.** El establecimiento de reglas y normas es una tarea central de los gobiernos responsables y un instrumento clave para la formulación activa de políticas. Sin embargo, con demasiada frecuencia, los gobiernos se han debilitado a sí mismos adoptando políticas de desregulación o de “mejor regulación” (lo que de hecho es un eufemismo para designar una regulación a

favor del sector empresarial). En cambio, muchos gobiernos han confiado en el voluntarismo corporativo y en la autorregulación de “los mercados”. No obstante, los mercados financieros sin trabas hicieron posible la reciente crisis financiera, las débiles leyes antimonopolio permitieron que los bancos transnacionales se volvieran “demasiado grandes para quebrar” y la inadecuada aplicación del principio de precaución mediante controles tecnológicos obligatorios condujo a catástrofes ambientales como en el caso de la explosión de la central nuclear de Fukushima en Japón.

Los gobiernos deberían dejar de permitir que las empresas y los bancos crezcan de forma ilimitada. El “demasiado grande para quebrar” debería traducirse en un “demasiado grande para ser permitido”. Hoy en día, muchos bancos y empresas multinacionales forman opacos conglomerados de miles de subsidiarias y compañías afiliadas, muchas de ellas con sede extraterritorial en jurisdicciones secretas como la City de Londres. Para limitar el poder de estas empresas, los gobiernos han de reforzar los instrumentos y las instituciones que les permitan romper las estructuras oligopólicas. Deberían fortalecer las leyes antimonopolio nacionales y regionales, las oficinas de cárteles y los organismos reguladores de la competencia, así como las políticas antimonopolio internacionales, la cooperación y los marcos jurídicos bajo los auspicios de la ONU (incluida la debida consideración de la propuesta de una Convención de la ONU sobre la Competencia).

Los gobiernos también han de replantear en profundidad su enfoque de la liberalización del comercio y de la inversión para situar los derechos humanos, la protección del consumidor y los principios del desarrollo sostenible en el centro de todos los futuros acuerdos de comercio e inversión. Esto comprende la abolición de los procedimientos de solución de controversias entre inversionistas y Estados, aun cuando estén institucionalizados bajo los auspicios de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), el principal órgano jurídico de las Naciones Unidas en el ámbito del derecho mercantil internacional, ya que es inadmisibles

poner los derechos de los inversionistas por encima de los derechos humanos y la protección del medio ambiente.

También es necesario reforzar la reglamentación en ámbitos en los que los mecanismos existentes son débiles o ineficaces, como el comercio electrónico/digital y la protección de los consumidores. Un ejemplo es el de la regulación del consumo y la producción de productos alimenticios y bebidas ultraprocesados (PUP). Su regulación debería incluir políticas para restringir la disponibilidad de PUP en las escuelas, para limitar la comercialización de PUP a los niños, la introducción de advertencias en etiquetado frontal de los envases de los alimentos y bebidas que tengan un alto (y sobre todo oculto) contenido en azúcar, sal y/o grasa saturada, así como la introducción de un impuesto sobre las bebidas azucaradas, tal como recomienda la OMS.

**4. Mejor utilización o creación de nuevos instrumentos jurídicos.** La gran brecha entre las promesas hechas por los gobiernos en el contexto de los acuerdos sobre cambio climático y sus acciones ha estimulado una nueva estrategia de responsabilización: los litigios a nivel nacional. En los últimos años ha habido un aumento significativo de casos judiciales que buscan desafiar la política de cambio climático de los gobiernos. Entre los más exitosos se encuentra un caso histórico contra el gobierno de los Países Bajos en 2015, que llevó al Tribunal de Distrito de La Haya a ordenar al gobierno que redujera sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 25 por ciento hasta 2020 en comparación con los niveles de 1990. Desde 2015, se han presentado casos de cambio climático en países como Bélgica, Suiza, Nueva Zelanda, Reino Unido, Noruega, India, Colombia y Estados Unidos que cuestionan la adecuación de las políticas gubernamentales sobre cambio climático.

Los litigios también se utilizan cada vez más como una herramienta para hacer cumplir la responsabilidad corporativa, en particular, en la industria de los combustibles fósiles. Con la creciente visibilidad de los impactos del cambio climático, se puede esperar que el número de casos exitosos

aumente en los próximos años, haciendo de los litigios una herramienta cada vez más efectiva para promover iniciativas sobre cambio climático.

El marco de derechos humanos proporciona otro conjunto de herramientas para hacer que los gobiernos rindan cuentas. Con respecto al derecho a la alimentación y la nutrición, existen varias directrices voluntarias aprobadas por la FAO o el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) que revisten gran importancia, en particular, las *Directrices voluntarias sobre el derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques (Directrices sobre la tenencia)* y las *Directrices voluntarias sobre la seguridad de la pesca sostenible en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza*. Debería mejorarse aún más su aplicación y transposición a estrategias de sostenibilidad y políticas nacionales.

La relevancia y la aplicación de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos no cesan en las fronteras territoriales. El derecho internacional de los derechos humanos implica la obligación de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, fuera del territorio del país. Los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales (OET) de los Estados en ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales constituyen la explicitación más completa de estas obligaciones. El alcance preciso de las OET todavía está evolucionando y es cuestionado, pero son una herramienta para hacer que los países más ricos rindan cuentas y han de ser promovidos activamente.

Con respecto a las responsabilidades de las empresas en materia de derechos humanos, sigue siendo necesario un instrumento jurídicamente vinculante. El Consejo de Derechos Humanos adoptó una decisión histórica al establecer un grupo de trabajo intergubernamental encargado de elaborar un instrumento (o “tratado”) para regular, en el derecho internacional de los derechos humanos,

las actividades de las multinacionales y otras empresas comerciales. Los gobiernos deberían tomar en serio este “proceso del tratado” y participar en él activamente. El proceso de negociación se inicia en octubre de 2018, una oportunidad histórica para que los gobiernos demuestren que priorizan los derechos humanos sobre los intereses de las grandes empresas.

Del mismo modo, la ONU debería elaborar un marco regulatorio para las interacciones entre la ONU y las empresas. En este se deberían establecer normas mínimas para la participación de la ONU en alianzas globales y para la forma y composición de las iniciativas de la ONU en las que participe el sector privado. Dichas normas deberían evitar la influencia indebida de las empresas en las políticas de la ONU e impedir que las empresas que incumplan las normas ambientales, sociales y de derechos humanos acordadas a nivel internacional o los principios de la ONU (mediante la corrupción, el incumplimiento de las sanciones de la ONU, el cabildeo contra los acuerdos mundiales de la ONU, la evasión de impuestos, etc.) participen en eventos de la ONU y puedan licitar en contratos de la ONU.

**5. Perfeccionamiento de las medidas e indicadores del desarrollo sostenible.** Casi tres años después de la adopción de la Agenda 2030, todavía se siguen debatiendo los indicadores para medir el progreso (o retroceso) en la aplicación de los ODS. La universalidad de los ODS, su naturaleza integral y su interconexión están desafiando a la mayoría de las oficinas nacionales de estadística. Persisten enormes lagunas de datos en áreas críticas como la pobreza, el cambio climático, el medio ambiente, el género, la desigualdad y la gobernanza. Hasta la fecha, solo 50 de las 169 metas de los ODS están listas para poder evaluar su progreso. Más de la mitad de los 232 indicadores aprobados por los miembros de la Comisión de Estadística de la ONU carecen de criterios de medición acordados (68) o de una cobertura de datos suficiente (66) para el seguimiento y/o la presentación de informes periódicos. Peor aún, actualmente se dispone de menos de un tercio de los datos necesarios para realizar un seguimiento de los indicadores específicos de género. A medida que continúa el

proceso de seguimiento y revisión, los gobiernos han de proporcionar los recursos necesarios y desarrollar capacidades para colmar estas lagunas de datos.

Sin embargo, la exploración de indicadores adecuados para los ODS no es solo una cuestión de recursos. El conjunto de indicadores con la metodología acordada y los datos disponibles (indicadores de “Nivel I”) omite la mayoría de los aspectos transformadores de la Agenda 2030. Los ODS fueron celebrados con razón como un cambio de paradigma en la forma en que la comunidad internacional entiende el desarrollo sostenible, ampliando la definición de pobreza, incluyendo la preocupación por las desigualdades y siendo universalmente aplicables. Pero esta no es la impresión que se destila del conjunto actual de indicadores de nivel I. En particular, los indicadores sobre las desigualdades internas y entre países son absolutamente inadecuados.

Tal vez sea el momento de comenzar a la inversa, es decir, considerar la visión transformadora de la Agenda 2030 y la intención fundamental de los 17 ODS para encontrar los mejores indicadores o índices disponibles para esas promesas en un proceso paralelo, complementario a la exhaustiva y dolorosamente lenta interpretación y recopilación de datos para cada una de las 169 metas. Tal proceso también podría contribuir a la aplicación de la meta 17.19 de “desarrollar medidas de progreso sobre el desarrollo sostenible que complementen el producto interno bruto” y debería tener en cuenta el amplio discurso sobre la medición de los derechos humanos, las medidas alternativas de bienestar y los conceptos holísticos del buen vivir.

**6. Cerrar las brechas de gobernanza mundial y fortalecer el marco institucional para el desarrollo sostenible.** La eficacia de las reformas políticas necesarias en el proceso de aplicación de la Agenda de 2030 depende de la existencia de instituciones públicas sólidas y bien equipadas en los planos nacional e internacional. Como se ha señalado, es esencial reflejar el carácter global de la Agenda 2030 y de los ODS en los acuerdos institucionales de los gobiernos y parlamentos. La creación de una gobernanza mundial más eficaz y coherente será

un ejercicio inútil si no se refleja en contrapartes nacionales eficaces que “hagan suya” esta nueva gobernanza. A nivel mundial, la pretensión de que el sistema de la ONU sea “adecuado para los fines previstos” (*fit for purpose*) requiere reformar las instituciones existentes y crear nuevos órganos en los ámbitos en los que existan deficiencias de gobernanza.

Para colmar estas lagunas de gobernanza se requiere un compromiso para superar la distribución desigual no solo de los recursos sino también del acceso a la participación y a la toma de decisiones. Existen dos recomendaciones clave que revisten una importancia primordial y que proporcionan ejemplos concretos del tipo de reformas institucionales que se necesitan: en primer lugar, la creación de un organismo tributario intergubernamental bajo los auspicios de la ONU, con el objetivo de garantizar que todos los Estados miembros de la ONU puedan participar en pie de igualdad en la reforma de las normas tributarias internacionales; y, en segundo lugar, la creación de un mecanismo independiente de renegociación de la deuda dentro del sistema de la ONU, independiente de los acreedores y deudores, para facilitar los procesos de reestructuración de la deuda.

La aplicación de la Agenda 2030 a nivel mundial también requiere la movilización de financiación previsible y fiable al sistema de la ONU. En particular, los gobiernos deberían invertir la tendencia hacia las contribuciones voluntarias, complementarias y para fines específicos y la creciente dependencia de la financiación filantrópica. Esto es particularmente relevante para la OMS.

Para fortalecer los principios, los objetivos y las políticas de desarrollo sostenible y superar la incoherencia en la estructura de gobernanza mundial, es necesario un órgano intergubernamental eficaz para el establecimiento de normas, la coordinación de políticas y la supervisión. En la Agenda 2030, los gobiernos decidieron que el Foro Político de Alto Nivel (FPAN), bajo los auspicios de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, debería desempeñar un papel central en la supervisión del seguimiento y examen,

proporcionar liderazgo político y garantizar que la Agenda siga siendo pertinente y ambiciosa. No obstante, en comparación con otros ámbitos políticos, como el Consejo de Seguridad o el Consejo de Derechos Humanos, el FPAN ha permanecido débil y, con tan solo una reunión de ocho días al año, ha sido absolutamente incapaz de cumplir su mandato con eficacia.

El FPAN de 2019 a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, la subsiguiente revisión del FPAN y el 75.º aniversario de la ONU en 2020 ofrecen nuevas oportunidades para el fortalecimiento y la renovación del marco institucional para el desarrollo sostenible en la ONU.

No existe necesidad de esperar a un consenso global de todos los gobiernos (prácticamente imposible de alcanzar en el actual clima geopolítico) para comenzar a implementar las reformas políticas e institucionales descritas anteriormente (y en los siguientes capítulos de este informe). En muchas áreas existe suficiente espacio para dar forma a las políticas a nivel nacional o incluso subnacional, o bien para lanzar iniciativas de países con ideas afines dentro del marco institucional de la ONU. Los cambios fundamentales de política dependen de cambios de los discursos y mentalidades dominantes que no pueden ordenarse desde arriba. La transformación de nuestro mundo, tal como enuncia el título de la Agenda 2030, ha de producirse simultáneamente en todos los niveles, desde la acción local hasta las reformas de la gobernanza global, y por parte de todos los actores sociales. Este es el principal reto, pero también la formidable oportunidad que ofrece el proceso de 2030.

## Bibliografía

- Alvaredo, Facundo/Chancel, Lucas/Piketty, Thomas/Saez, Emmanuel/Zucman, Gabriel (2017): World Inequality Report 2018. <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>
- Consejo de Estabilidad Financiera (2017): Implementation and Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms. Tercer informe anual del 3 de julio de 2017. Basilea. [www.fsb.org/wp-content/uploads/P030717-2.pdf](http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P030717-2.pdf)
- Consejo de la Unión Europea (2014): Council conclusions on a transformative post-2015 agenda. Consejo de Asuntos Generales del 16 de diciembre de 2014. Bruselas. [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/foraff/146311.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/146311.pdf)
- G20 (2016): Plan de Acción del G20 sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Hangzhou. [www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/G7\\_G20/2016-09-08-g20-agenda-action-plan.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2016-09-08-g20-agenda-action-plan.pdf?__blob=publicationFile&v=3)
- Gobierno Federal de Alemania (2017): German Sustainable Development Strategy. Nueva versión de 2016. Berlín. <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatischeSeiten/Schwerpunkte/Nachhaltigkeit/Anlagen/2017-04-12-kurzpapier-n-en.pdf>
- OIT (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](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_624890/lang-es/index.htm)
- OMS (2017): Presupuesto por programas para 2018-2019. Ginebra. [http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA70/A70\\_7-sp.pdf](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA70/A70_7-sp.pdf)
- ONU (2018): Observaciones del Secretario General al Consejo Económico y Social, serie de sesiones sobre actividades operacionales para el desarrollo. Martes, 27 de febrero de 2018. Nueva York. [www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-02-27/remarks-ecosoc-activities-development-segment](http://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-02-27/remarks-ecosoc-activities-development-segment)
- UN (2015): Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York (UN Doc. A/RES/70/1). <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

Jens Martens es Director del Global Policy Forum.

## El mundo necesita renovar la cooperación internacional en materia tributaria

POR JOSÉ ANTONIO OCAMPO,  
COMISIÓN INDEPENDIENTE PARA LA REFORMA DE LA FISCALIDAD CORPORATIVA INTERNACIONAL (ICRICT)<sup>1</sup>

El sistema internacional de impuestos a las empresas, que fue diseñado a principios del siglo XX por el mundo desarrollado, ha quedado obsoleto en nuestro mundo globalizado de hoy. En la actualidad, casi la mitad del comercio mundial tiene lugar entre empresas matrices y filiales de empresas multinacionales y el sector servicios representa la mayor parte del PIB mundial. Pero el sistema del impuesto internacional de sociedades todavía sigue las reglas establecidas hace un siglo. Desde 2015, la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT, por sus siglas en inglés) ha venido promoviendo importantes cambios en estas normas.

Establecida por una amplia coalición de la sociedad civil y compuesta por miembros de todos los continentes y con diversas trayectorias, la Comisión tiene como objetivo fomentar el debate sobre la reforma del impuesto de empresas a nivel internacional y promover instituciones apropiadas a tal fin. La aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus necesidades de financiación

hacen que estas reformas sean aún más necesarias.

Contrariamente a los altos niveles de integración internacional que hemos alcanzado, el sistema internacional de imposición de sociedades se basa en el *principio de la persona jurídica independiente*, según el cual toda empresa que forme parte de un grupo multinacional, ya sea una empresa matriz o una filial, es tratada como una entidad jurídica independiente a la hora de pagar impuestos. Esto genera importantes problemas en la contabilidad y la tributación, dado que el precio al que se valora una transacción comercial entre dos empresas del mismo grupo, conocido como *precio de transferencia*, puede ser muy diferente al valor de una transacción comercial entre empresas no vinculadas, un precio plenamente competitivo conocido como *precio de libre competencia* (o *precio de mercado*).

En teoría, los precios de transferencia deberían ser similares a los precios de mercado. Sin embargo, es difícil o incluso imposible garantizar esto. Además, la importancia de este problema ha

aumentado debido a la creciente proporción de activos intangibles de las empresas, incluyendo su propiedad intelectual —patentes, regalías, nombres de marcas, marcas registradas—, su sistema de gestión y sus redes comerciales.

Cuando estos activos intangibles son transados dentro del mismo grupo, el principio del precio de mercado no se aplica en absoluto, ya que estas transacciones no son comparables con otras en el mercado. Esto crea enormes oportunidades para los abusos fiscales.

A esto han de añadirse los préstamos entre empresas matrices y filiales, así como la forma en que se distribuyen los costos fijos de la administración del grupo multinacional. Cuanto más compleja es la red de empresas vinculadas al mismo grupo, más fácil resulta, por tanto, evitar el pago de impuestos.

### Límites globales a los esfuerzos tributarios nacionales

Además de estas complejidades, resulta difícil para las autoridades fiscales, incluso las más

<sup>1</sup> Una versión anterior de este texto se publicó originalmente en *International Union Rights*, la revista del Centro Internacional para los Derechos Sindicales.

eficientes, poner en tela de juicio tales transacciones y transferencias. Lo que esto implica es que el actual planteamiento de personas jurídicas independientes y su sistema de precios de transferencia es incoherente en una economía globalizada y basada en el conocimiento.

Las prácticas fiscales abusivas de muchas multinacionales han despertado indignación en la opinión pública y han llevado a varios gobiernos y parlamentos a investigar a muchas de las empresas más emblemáticas del mundo. Las investigaciones están sacando a la luz la agresiva ingeniería fiscal empleada por las grandes multinacionales, y cómo los países entran en competencia tributaria para atraer inversiones.

Más aún, en muchos casos, las multinacionales se aprovechan de “vacaciones fiscales”, zonas francas, acuerdos de inversión o la aceptación de estructuras complejas de titularidad corporativa. Todas estas prácticas se derivan del cabildeo de las empresas y de la competencia entre los gobiernos por atraer inversiones. Los símbolos de la competencia fiscal son la *guarida fiscal* clásica, que ofrece impuestos bajos o nulos, y las amplias redes de zonas económicas especiales con generosas exenciones de impuestos directos, así como otras ventajas fiscales.

Estas ventajas van acompañadas del secreto para proteger a los propietarios y evitar que las autoridades financieras y reguladoras de otros países revisen los balances

de estas empresas. Lo irónico de todo esto es que estos centros *extraterritoriales* solo existen porque los toleran los principales países desarrollados o incluso los crean ellos mismos.

La filtración de los “papeles de Panamá”, las “filtraciones de Bahamas” y, más recientemente, los “papeles del Paraíso” han revelado el alcance global de estas redes habilitadas y apoyadas por una serie de bancos, empresas contables y asesores legales. Cuando el secreto fiscal se combina con exenciones especiales, esto puede atraer y facilitar el blanqueo de capitales y una amplia gama de actividades ilícitas, tal como lo han demostrado los “papeles de Panamá”.

Además, como han revelado las filtraciones de Luxemburgo y los debates europeos sobre las ventajas del impuesto de sociedades concedidas por Irlanda, las autoridades fiscales de los países de destino pueden adoptar normas que faciliten el ocultamiento bajo un manto de secreto de los beneficios y las estructuras corporativas.

El impuesto de sociedades existe en todos los países, en gran parte como mecanismo para gravar las ganancias que son difíciles de captar a nivel individual, ya que un gran número de grandes accionistas residen en el extranjero o tienen sus propiedades registradas en fideicomisos o centros *extraterritoriales*. La combinación de políticas fiscales conservadoras, la creciente movilidad del capital y la competencia entre

países por atraer inversiones (y retener las de sus propias empresas) ha dado lugar a tasas impositivas más bajas y a muchos otros beneficios.

Según datos del Banco Mundial, los ingresos procedentes del impuesto de sociedades representan alrededor del 8 por ciento de los ingresos fiscales en los países desarrollados y el 16 por ciento en los países en desarrollo, lo que supone que este impuesto es de particular importancia para el mundo en desarrollo. Desde la década de los 80, el impuesto legal de sociedades ha bajado de un nivel típico del 45 por ciento al 25-30 por ciento. Además, como consecuencia de la variedad de exenciones concedidas, los tipos impositivos efectivos son mucho más bajos que los legales. A nivel mundial, se calcula que la carga media del impuesto de sociedades oscila en torno al 14 por ciento de todos los ingresos declarados.

Según cálculos conservadores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la erosión de la base impositiva y la transferencia de beneficios generan pérdidas de entre 100.000 y 240.000 millones de USD anuales en todo el mundo, lo que equivale a un porcentaje entre el 4 y el 10% de los ingresos mundiales procedentes del impuesto de sociedades. Las estimaciones de los investigadores del Fondo Monetario Internacional (FMI) son aún mayores: una pérdida de ingresos cercana a los 200.000 millones de USD o el 1,3% del PIB, para los países en desarrollo, y

entre 400.000 y 500.000 millones de USD o el 1% del PIB, para los países de la OCDE.

Cuando las empresas no pagan los impuestos que deben, los gobiernos pueden verse obligados a recortar los servicios esenciales para el público o a aumentar los impuestos regresivos, como el IVA, lo que conduce a una creciente desigualdad en la distribución del ingreso. Además, los abusos fiscales de las multinacionales producen una competencia desleal con las empresas nacionales, muchas de las cuales son empresas pequeñas y medias que generan una gran cantidad de empleo.

### Una propuesta alternativa

La ICRICT, la cual presido, tiene una propuesta alternativa a este sistema defectuoso que se presentó en nuestra Declaración de 2015<sup>2</sup> y en un informe reciente.<sup>3</sup> Si las multinacionales pagaran impuestos como empresas únicas y unificadas, los precios de transferencia desaparecerían, porque sus activos globales se consolidarían y no podrían ganar o perder a través de transacciones internas. A su vez, todos los países obtendrían ingresos fiscales del grupo multinacional en proporción a las actividades realizadas en ellos, es decir, a las actividades

económicas reales que tienen lugar en cada territorio.

Este sistema requeriría llegar a un acuerdo sobre cómo dividir los impuestos recaudados de estas empresas entre los países en los que operan. A tal fin podrían utilizarse factores como las ventas, el empleo y los recursos utilizados. La experiencia de los países federales que emplean sistemas similares a nivel nacional sería útil para acordar cuáles son las mejores normas a este respecto.

En este sistema, los países podrían seguir compitiendo entre sí reduciendo los tipos del impuesto de sociedades para fomentar la inversión o reasignando actividades, como hacen ahora. Por esta razón, nuestra propuesta también es que los países establezcan una tasa mínima del impuesto de sociedades entre el 15 y el 25 por ciento.

Lo que probablemente generará un debate candente es a qué nivel fijar el tipo impositivo mínimo efectivo, ya que varios países (incluidos los Estados Unidos) han adoptado o anunciado porcentajes mucho más bajos o reducciones aún más generosas en la base impositiva. Para alcanzar un acuerdo global sobre un tipo impositivo mínimo efectivo, probablemente será necesario contar con un organismo impositivo internacional.

Sin embargo, en algunas regiones podrían establecerse tipos impositivos mínimos efectivos a corto plazo, como primer paso

hacia una convergencia mundial. Si países como los EE. UU. o los miembros de la UE establecieran un tipo impositivo mínimo que afectara a las empresas que operan (producen o venden) dentro de sus territorios, esto implicaría la introducción de facto de un tipo impositivo mínimo global. A su vez, los países en desarrollo podrían utilizar el sistema que se aplica actualmente en el Brasil, en el que las filiales locales están sujetas a montos mínimos de ingresos imponibles basados en los márgenes brutos de las transacciones que realizan.

Hasta ahora, la organización internacional que más ha contribuido a la cooperación fiscal entre sus miembros es la OCDE, cuyas actividades se han visto reforzadas por el reciente apoyo del G20. El Plan de Acción de la OCDE “Erosión de bases imponibles y traslado de beneficios” (BEPS, por sus siglas en inglés) fue aprobado en 2013 y sus primeros acuerdos se anunciaron en 2015. Este ha sido un paso importante en la dirección correcta, ya que inició un informe país por país sobre las ganancias y el pago de impuestos de las mayores multinacionales, además de facilitar el intercambio de información entre países. Desafortunadamente, esta norma solo se aplicará a las grandes multinacionales y sus informes no estarán disponibles públicamente, pese a nuestra necesidad esencial de transparencia.

Asimismo, el Plan de Acción BEPS no aborda la raíz del problema: el sistema de precios de

2 Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (2015).

3 Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (2018).

transferencia. Todavía permite a las empresas trasladar sus ganancias a donde quieran para aprovechar las jurisdicciones con los impuestos más bajos. Las regulaciones globales continúan trabajando en contra de los países en desarrollo.

Estos esfuerzos también dejan abierta la cuestión básica de la gobernanza mundial y, en particular, la falta de una participación equitativa, eficaz y oportuna de los países en desarrollo. La OCDE no es una organización mundial, ya que está formada en primer lugar por países desarrollados. Por ese motivo, la principal responsabilidad de la cuestión de la cooperación en materia de impuestos debe recaer en las Naciones Unidas, convirtiendo al actual Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación en una organización *intergubernamental* genuinamente mundial y asignando recursos suficientes para promover y mejorar la cooperación internacional en materia de impuestos. La ICRICT también ha propuesto que los Estados Miembros de la ONU inicien negociaciones para preparar un borrador de convención de la ONU para combatir las prácticas fiscales abusivas.

El Grupo de los 77 y China presentaron una propuesta para fortalecer el Comité de la ONU durante la III Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Addis Ababa en julio de 2015, pero los principales países desarrollados

bloquearon esta propuesta. Sin embargo, el proyecto continúa, ya que la ONU es el único foro legítimo para esta discusión. Y para lograr ese objetivo, las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos deben presionar a sus gobiernos para que avancen en esa dirección.

#### Bibliografía

Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (2018): Una hoja de ruta para mejorar las reglas de tributación de las multinacionales: Un futuro más justo para la tributación mundial.

[www.icrict.com/icrict-documents-a-fairer-future-for-global-taxation](http://www.icrict.com/icrict-documents-a-fairer-future-for-global-taxation)

Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (2015): Declaración de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional.

[www.icrict.com/icrict-documents/the-declaration](http://www.icrict.com/icrict-documents/the-declaration)

José Antonio Ocampo es Profesor y Director de la Concentración de Desarrollo Económico y Político de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia. También es Presidente de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT).

# Los informes nacionales alternativos arrojan luz sobre las desigualdades

POR ROBERTO BISSIO, SOCIAL WATCH<sup>1</sup>

La Agenda 2030 y sus compromisos universales para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades dentro de los límites planetarios son inspiradores y en todo el mundo la gente espera que sus gobiernos y el sistema internacional cumplan sus promesas. Los informes de los gobiernos a la ONU son voluntarios y no son objeto de ningún comentario u evaluación internacional oficial, pero la sociedad civil ejerce su papel de vigilancia de múltiples maneras. “Informes luz” independientes de grupos ciudadanos iluminan los obstáculos y las discrepancias en las políticas públicas.

Los informes nacionales de la sociedad civil promovidos y compilados por Social Watch muestran claramente que si bien las circunstancias y capacidades son únicas en cada país, abundan los temas comunes: las desigualdades, a menudo exacerbadas por el marco de políticas internacionales, no se reducen, la pobreza se subestima u oculta pero no es erradicada, la sostenibilidad se sacrifica al extractivismo.

Como la Agenda 2030 es universal, la sociedad civil en los países más ricos también aprovecha la oportunidad para debatir sobre las políticas nacionales y su impacto extraterritorial. Estos aportes son bienvenidos. Por un lado recuerdan la responsabilidad mayor de quienes más contribuyeron a crear los problemas y más capacidad tienen de resolverlos. Por otro nos desafían a abrir espacios para todas las voces, en especial las de aquellos a quienes se les prometió que no quedarían atrás.

Al comienzo de un taller sobre informes nacionales alternativos en América Latina y el Caribe, el facilitador (que fue el autor de esta contribución) pidió a los participantes que calificaran, en una escala de cero a diez, el impacto esperado de los informes de la sociedad civil en la formulación real de políticas. Las respuestas oscilaron entre dos y cuatro, sumergiendo la sala bajo una nube de duda y escepticismo: ¿por qué unos cuarenta líderes de prestigiosas ONG y amplias coaliciones de la sociedad civil perderían horas preciosas preparándose para un ejercicio inútil? “El gobierno probablemente no se moverá ni un centímetro debido a nuestro informe”, observó con franqueza un organizador de cooperativas centroamericanas, “pero aún así, daré diez puntos al proceso de concertación de la sociedad civil, estudiando los problemas

y acordando una plataforma común a través de un informe alternativo”.

Esta percepción de la importancia de articular sus demandas motiva a los grupos de ciudadanos a comentar, desafiar o interpelar a sus gobiernos y presentar sus puntos de vista alternativos ante las Naciones Unidas cada vez que se reúne el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible para evaluar la implementación de la Agenda 2030.

Los ‘informes luz’ (término que cada vez más es preferido sobre la anterior designación de ‘informes sombra’) provienen de todos los continentes y de países con capacidades muy diferentes. Sin embargo, en 2018 hay un problema que se destaca en la mayoría de ellos: las desigualdades.

<sup>1</sup> Todos los informes de la sociedad civil citados en este artículo están disponibles en el sitio web del informe “Spotlight”: [www.2030spotlight.org](http://www.2030spotlight.org).

## El extractivismo colonial es la raíz de la asimetría de poder en Kenia

Desde **Kenia**, por ejemplo, la red ciudadana SODNET informa que “la brecha cada vez mayor entre ricos y pobres sigue socavando la confianza en las instituciones de gobernanza democrática de la economía y, junto con ella, el imperativo de la cohesión social como condición para el desarrollo sostenible”.

Edward Oyugi, J. Ocholla y Mwaura Kaara informan que “Kenia todavía vive con desasosiego un pasado colonial y su legado de desarrollo desigual. Una aguda asimetría de relaciones de poder perdura, ya que el sistema colonial se retiró con una estrategia que no resultó en una transformación sistémica de las sociedades coloniales. “El país fue estructurado económicamente por primera vez por la Asociación Británica de África Oriental, principalmente en torno a sus intereses económicos extractivos. La luchaba por “la descolonización quería que todos los sectores de la sociedad keniata prosperasen buscando un desarrollo social equilibrado”, pero “las semillas de la desigualdad y la trayectoria del desarrollo desigual permanecieron intactas” y “las disparidades experimentaron una rápida escalada después de la independencia.”

El informe concluye que la democracia y el desarrollo sostenible siguen siendo “un sueño” porque “la cultura y la práctica de la corrupción han crecido profundamente, tienen raíces duraderas en la sociedad de Kenia y se han vuelto endémicas” y permiten la concentración de la riqueza dentro de los círculos gobernantes. El liderazgo político y burocrático se beneficia de ello “y las instituciones de gobernanza existentes o se desentienden o carecen de la voluntad y la capacidad para evitar que lo hagan”.

## La desigualdad aumentará en el Reino Unido

Mientras tanto, en el **Reino Unido**, un proceso de consulta coordinado por la red de Stakeholders for Sustainable Development (UKSSD) del Reino Unido observa que “se prevé un aumento de la desigualdad en los próximos años”. Paradójicamente, la tasa de desempleo está llegando a un mínimo histórico, pero “al mismo tiempo, los recortes impositivos y de

seguridad social introducidos desde 2012 han tenido un efecto particularmente grave en las personas con ingresos más bajos. Los hogares de minorías étnicas, las familias con al menos un miembro discapacitado y los padres solos (que son abrumadoramente mujeres) han sufrido desproporcionadamente”.

Un miembro de la red, Just Fair, dirigió la redacción del capítulo de la sociedad civil sobre el ODS 10 sobre la reducción de la desigualdad a nivel nacional y destaca el hecho de que, gracias a la Ley de Igualdad de 2010, “las autoridades se reúnen y reportan de manera transparente datos desglosados”. Sin embargo, los sucesivos gobiernos no han implementado esta Ley. El deber está en vigor en Escocia desde abril de 2018, Gales tiene el poder de seguir su ejemplo, algunos consejos lo están implementando voluntariamente y 78 miembros del Parlamento de cinco partidos diferentes están pidiendo al gobierno que haga efectivo el deber.

El informe concluye: “Se requiere un cambio de rumbo significativo para cumplir el ODS 10 y los derechos socioeconómicos internacionalmente reconocidos y para convertir al Reino Unido en una sociedad justa que no deje a nadie atrás”.

## Los flujos ilícitos privan a Bangladesh de recursos escasos

En **Bangladesh**, la sociedad civil celebra que en marzo de 2018 el país cumplió con los requisitos para “graduarse” de su estado actual de país menos adelantado y ser incluido oficialmente como “en desarrollo”. Este éxito “genera confianza para lograr también los ODS”, según el informe de COAST Trust, secretaria de Social Watch-Bangladesh. Sin embargo, el informe identifica tres desafíos principales: desigualdades, cambio climático y flujos financieros ilícitos.

Las desigualdades en el ingreso son notables entre las áreas rurales y urbanas, entre las diferentes regiones y entre el 5 por ciento de los hogares que capta la cuarta parte del ingreso nacional, mientras que el 5 por ciento inferior recibe menos del 1 por ciento.

En la región costera de Bangladesh, una quinta parte del país y hogar de más de 50 millones de personas,

la mayoría de ellas viviendo por debajo del umbral de pobreza, la intrusión de salinidad y una grave crisis de agua están causando rendimientos más bajos y escasez de agua potable, poniendo en peligro medios de subsistencia. Cada año, miles de personas afectadas migran y se refugian en los barrios marginales urbanos de las ciudades, especialmente en Dhaka y Chittagong. El gobierno se ha comprometido a proteger a las personas costeras a través de infraestructura crítica como terraplenes y pólderes, pero el enfoque tradicional actual se centra en la infraestructura de desarrollo orientada al crecimiento, como las instalaciones de transporte y las zonas de procesamiento de exportaciones.

Bangladesh es una víctima inocente del calentamiento global, no es responsable de su aumento y de una capacidad financiera limitada para mitigarlo. Por lo tanto, la sociedad civil considera que es un “derecho legítimo especial” recibir más apoyo “de aquellos países desarrollados que históricamente son responsables de las emisiones de carbono y el calentamiento global”.

La movilización de recursos internos se ve aún más obstaculizada por las salidas financieras ilícitas del sector empresarial y, en particular, de las empresas multinacionales. El informe Global Financial Integrity de 2015 estimó que se transfirieron más de US \$ 55.88 mil millones de Bangladesh a países extranjeros entre 2003 y 2014, lo que representa aproximadamente 1.5 veces el presupuesto nacional y alrededor de 12 veces más que la ayuda externa recibida en este período. Los depósitos de Swiss Bank y la adquisición de segundas residencias en Malasia son las técnicas preferidas de lavado de dinero.

Se necesita coordinación y apoyo global para detener la evasión fiscal, pero el Proyecto BEPS (Erosión de Base y Cambio de Utilidades), iniciado por la OCDE y el G20, no incluye a los países menos desarrollados, o aquellos recién graduados, como Bangladesh. Por lo tanto, las OSC de Bangladesh exigen que se mejore el Comité Tributario de la ONU, mejores leyes de transparencia tributaria local y normas internacionales que reduzcan la tendencia a “caer en picado” por los países en favor del capital extranjero.

### Suiza atrae ganancias generadas en otros lugares

El informe sobre Suiza de la coalición de ONG Alliance Sud se hace eco de estos comentarios negativos y afirma que: “La política económica exterior suiza y su política financiera y fiscal internacional aún están lejos de tener suficientemente en cuenta los requisitos de la Agenda 2030”. Una visita a Suiza, experto independiente de la ONU sobre deuda externa y otras obligaciones financieras Juan-Pablo Bohoslavsky llamó la atención en un informe al Consejo de Derechos Humanos sobre las deficiencias en la prevención de flujos financieros injustos y problemas en el área de impuestos corporativos internacionales: “El los privilegios suizos existentes para los beneficios extranjeros de las corporaciones multinacionales ... crean incentivos masivos para las transferencias de ganancias a Suiza y ayudan a privar a los países en desarrollo de posibles ingresos fiscales en cientos de miles de millones. “Alliance Sud observa que” en el impuesto corporativo suizo previsto reforma, el Consejo Federal planea abolir los privilegios fiscales anteriores, pero tiene la intención s para reemplazarlos con medidas que finalmente tengan el mismo efecto: para las corporaciones multinacionales, seguirá siendo atractivo a efectos fiscales transferir las ganancias del exterior -en particular de los países más pobres- a Suiza”.

El informe de las OSC suizas critica especialmente la asignación de recursos a nivel nacional: “En 2017, el número de personas afectadas por la pobreza en Suiza ha aumentado por segundo año consecutivo y se están recortando los fondos públicos en apoyo de los más pobres. Esto es inaceptable, dado un superávit gubernamental de 5.000 millones de francos suizos”.

### Finlandia no ve su huella

En sus informes sobre Finlandia, la plataforma de las organizaciones de la sociedad civil Kepa también se preocupa por el impacto extraterritorial de la producción nacional y los patrones de consumo. “Por ejemplo, casi la mitad de la huella hídrica de los finlandeses es causada por cadenas de producción fuera de Finlandia”, concluyen. A Kepa le preocupa que “el grupo que seleccionó los indicadores

nacionales haya observado sorprendentemente que en Finlandia no hay información confiable ni siquiera parcialmente completa sobre los impactos externos del consumo finlandés, es decir, cómo explotamos los recursos naturales fuera de nuestro propio país”.

El Ministerio de Finanzas de Finlandia inició una evaluación del presupuesto nacional desde una perspectiva de desarrollo sostenible. Sin embargo, el trabajo inicial se juzga “bastante modesto”. La propuesta de presupuesto para 2019 se calculará principalmente desde la perspectiva del cambio climático y se centrará en los planes para que Finlandia se convierta en carbono neutral después de haber alcanzado un máximo histórico en emisiones de carbono en 2017. Kupa considera que es “necesario ampliar el enfoque”, de tener en cuenta el desarrollo sostenible en la planificación del presupuesto “para cubrir otros asuntos” y para mirar con valentía el apoyo fiscal a los combustibles fósiles y otras actividades que pueden incluso entrar en conflicto con el desarrollo sostenible”.

### Observaciones amargas de Benín

En **Benin**, la red Social Watch-Benin estableció cuatro grupos de trabajo (social, económico, ambiental y de gobierno) para redactar un informe paralelo a la Revisión Nacional Voluntaria del gobierno que revisó 33 objetivos prioritarios seleccionados de cada uno de los seis ODS a ser revisados en el HLPF en 2018. Los indicadores estaban disponibles solo para seis de estos. La red concluye que, si bien los ODS “se han incorporado al Programa de Acción del gobierno y los proyectos iniciados por los socios de la cooperación para el desarrollo”, la falta de “un sistema de información eficiente capaz de ilustrar sobre la implementación” conlleva “observaciones amargas”. sucedió con otros compromisos y convenciones internacionales”.

### Francia no logra sinergizar

En **Francia**, un Comité Directivo de Alto Nivel para la implementación de los ODS celebró su primera reunión en abril de 2018 como un foro para debatir y construir colectivamente, con actores públicos y pri-

vados, una “hoja de ruta” que se emitirá en el otoño de 2019. movimiento fue aplaudido por el Cuarto Movimiento Mundial ATD por ser incluyente, pero también criticado por “llegar tarde”.

La sociedad civil presentó varias sugerencias al “informe de hitos” oficial francés que se presentará a la ONU en 2018, cubriendo seis de los 17 ODS y ATD. Cuarto Mundo encuentra “muy poco esfuerzo para sinergizar los diversos objetivos, mientras que estos llamados” los objetivos ambientales tienen un gran impacto el uno en el otro. Por ejemplo, podemos lamentar que no se vea que estos objetivos tengan un impacto en el ODS 1. El objetivo de superar la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo no es una preocupación importante en el informe francés, mientras que es transversal. En esta etapa de redacción, el “informe de hitos” relativo al ODS 6 sobre el agua no menciona que el acceso al agua es una condición esencial para reducir la pobreza, al igual que el ODS 7 y el acceso a la energía. Del mismo modo, la recomendación fundamental de “no dejar a nadie atrás” no se traduce en la implementación de los ODS”.

El Movimiento espera “que la aplicación de cada ODS llegue a los más pobres, tanto en el territorio nacional como en la cooperación internacional para el desarrollo de Francia” y hace campaña en particular sobre el desempleo (actualmente 9 por ciento en Francia) exigiendo “acceso a trabajar como un derecho, como el derecho a la educación o el derecho a la seguridad social”.

### La austeridad socava los ODS de España a Jordania

**España** está preparando su primera Revisión Nacional Voluntaria que se presentará en 2018. Se ha creado un Grupo de Alto Nivel (GAN) y se ha anunciado un Plan de Acción 2018-2020. El informe alternativo de La Mundial lamenta la falta de diálogo sobre los ODS entre el gobierno y las partes interesadas, como la academia y la sociedad civil. Se considera que España comienza tarde para tomar nota de la Agenda 2030 y la sociedad civil percibe que la GAN no tiene la condición política requerida ni la participación de ministros clave. Además, el GAN no está involucrando a la sociedad civil y la elaboración de un plan para promover e implementar la Agenda 2030 no con-

templa la participación democrática de los actores sociales y políticos o un marco transparente para el diálogo.

Se teme que las políticas requeridas para alcanzar los ODS se vean socavadas por la continuidad de las políticas de austeridad fiscal y la reducción de los derechos que están alejando a España de los objetivos y metas acordados.

La austeridad es una preocupación importante también en los informes de Jordania, Argentina y Brasil.

En **Jordania**, según el informe de Ahmad M. Awad, del Centro Phenix, “En 2016 se inició una nueva serie de medidas destinadas a lograr la ‘consolidación fiscal’ como condición para desbloquear el acceso a la ayuda del FMI. Se implementaron medidas de austeridad adicionales, lo que provocó aumentos en los precios del combustible, así como en los impuestos a las ventas y las aduanas”.

Casi la mitad de la fuerza laboral jordana trabaja en la economía informal, lo que junto con “la implementación continua de políticas laborales favorables a las empresas, resultó en un aumento del desempleo”. Muchos comenzaron a ver amenazada su capacidad para pagar los productos básicos, una situación llamada “pobreza transitoria”. Entre los trabajadores no calificados, oleadas de trabajadores migrantes y refugiados (muchos desesperados) han saturado el mercado -uno de los cuales casi no está sujeto a restricciones salariales mínimas- lo que provoca una carrera hacia el fondo. “Al mismo tiempo,” numerosas instituciones políticas y legislativas habían sido severamente debilitado. El impacto de la sociedad civil en el debate sobre políticas públicas había desaparecido, y casi todas las instancias de diálogo social sobre cuestiones laborales parecían predeterminadas en favor de los empleadores “y” las posibilidades de un diálogo social productivo y el desarrollo de políticas basadas en los acuerdos entre trabajadores, empleadores y gobierno parecen cada vez más distantes”.

Por lo tanto, las políticas “han sido repetidamente prescritas, recomendadas y defendidas por el FMI [que] en su mayor parte han impactado desproporcionadamente a los segmentos más pobres de la población del país”. Si bien esto contradice claramente los ODS, “parece que los socios bilaterales y multilaterales de Jordania permanecen ajenos o reacios a reaccionar a este hecho, así como a la erosión de la supervisión democrática a través de la acumulación de poder, bajo la supervisión de una institución financiera internacional”.

### La pobreza vuelve a Argentina y Brasil

En **Argentina**, que actualmente es el anfitrión de la presidencia del G20, más del 10 por ciento de los hogares no están conectados a una red de suministro de agua limpia y más del 30 por ciento carecen de saneamiento. La inversión en agua y saneamiento fue estable en alrededor del 2 por ciento del gasto público entre 2012 y 2015. Bajó al 1,4 por ciento en 2016 y al 0,3 por ciento en 2017, meses antes de que el presidente Mauricio Macri anunciara en mayo de 2018 la solicitud de un préstamo de emergencia del FMI que podría resultar en austeridad fiscal con nuevos recortes en los presupuestos.

El informe de CELS y FOCO registra una caída similar en el gasto público en vivienda y un cambio en cómo el Estado percibe su rol “de” constructor “a” facilitador “de la inversión del sector privado”. Sin embargo, “la experiencia latinoamericana (estudiada en Chile, Costa Rica y México) muestra que restringir las políticas públicas a la promoción del financiamiento hipotecario, con asistencia focalizada en las áreas más pobres y dejar a los mercados las decisiones clave sobre el desarrollo urbano y la vivienda más especulación en torno a los precios, profundiza las brechas urbanas y la segregación social”.

En **Brasil**, después de más de una década de progresos significativos en la lucha contra la pobreza a través de inversiones públicas en salud, educación y protección social, la enmienda constitucional 95/2016 (CA 95), conocida como la “Regla de gasto”, entró en vigor en 2017, congelándose el gasto público por 20 años. “Al constitucionalizar la austeridad de esta manera”, comenta el informe del INESC, “a los futuros

gobiernos elegidos se les impedirá determinar democráticamente el tamaño de los derechos humanos y las necesidades básicas de inversión”.

La norma CA 95 ya ha comenzado a “afectar desproporcionadamente a los grupos desfavorecidos” ya que “se desvían recursos significativos de los programas sociales hacia los pagos del servicio de la deuda”. Estas decisiones fiscales “ponen en riesgo los derechos sociales y económicos básicos de millones de brasileños, incluidos los derechos a la alimentación, la salud y la educación, la implementación de los ODS, al tiempo que agravan las desigualdades de género, raciales y económicas”. También podrían constituir una violación masiva de los derechos sociales y económicos, ya que “el gobierno brasileño no ha demostrado que la CE 95 sea necesaria, proporcionada y una medida de último recurso, ni que se hayan explorado y analizado medidas alternativas menos restrictivas”. De hecho, NESC, CESR y Oxfam argumentan que las alternativas, como los impuestos más progresivos y la lucha contra los abusos fiscales, están fácilmente disponibles.

### Los derechos son el punto de partida en México y Ecuador

Los derechos humanos son también el punto de partida para la crítica de la sociedad civil a las políticas oficiales en **México**. Las organizaciones de la sociedad civil mexicana exigen coherencia entre la Agenda 2030 y las políticas gubernamentales en materia económica y energética. Afirmen que la reforma en curso del sector energético prioriza las actividades comerciales de exploración y explotación de hidrocarburos sobre cualquier otra actividad en los territorios y sin las salvaguardias necesarias que protegen eficazmente el agua, el patrimonio biocultural, la salud de las personas y las comunidades.

Como resultado del examen realizado en marzo de 2018, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU recomienda que el Estado mexicano tenga plenamente en cuenta sus obligaciones en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y garantice la el pleno disfrute de los derechos reconocidos en él en la implementación de la Agenda 2030 a nivel nacional.

También alienta al Estado a establecer mecanismos independientes para monitorear el progreso y tratar a los beneficiarios de los programas públicos como titulares de los derechos a los que tienen derecho.

Las organizaciones de la sociedad civil de **Ecuador** han señalado a la atención de los organismos de derechos humanos casos de conflicto entre las industrias extractivas y las comunidades indígenas. En agosto de 2017, se instó al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas para que investigara la situación de varias familias de la comunidad Shuar desplazadas ilegalmente por el proyecto minero de cobre San Carlos Panantza en la región amazónica. Cuatro provincias amazónicas (Napó, Orellana, Pastaza y Morona Santiago) se ven afectadas por las exploraciones petroleras en una superficie total de cuatro millones de hectáreas. El Centro de Derechos Económicos y Sociales (CERV) está preocupado de que el proceso de consulta con cientos de comunidades indígenas en esa gran área no haya sido conducido adecuadamente. (ver también el Recuadro 0.2 sobre la necesidad de incluir a los pueblos indígenas en todas las áreas de implementación de los ODS).

## Cuadro 0.2

## “No dejar a los indígenas atrás”

POR JOSHUA COOPER, UNIVERSIDAD DE HAWÁI

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) proporcionan un camino para proteger los recursos naturales restantes para las generaciones por venir y forjar un futuro para los más rezagados. La Agenda 2030 se basa inequívocamente en los derechos humanos reconocidos a nivel mundial. Esto incluye los derechos de los pueblos indígenas. Hay seis referencias directas a los pueblos indígenas en la Agenda 2030.

Las prácticas espirituales y culturales de los pueblos indígenas desde tiempos inmemoriales ofrecen a la humanidad una valiosa perspectiva para lograr la Agenda 2030. Los conocimientos tradicionales y la sabiduría ancestral de los pueblos indígenas es lo que el mundo busca al postular la sostenibilidad.

Sin embargo, el proceso de revisión para supervisar la aplicación de la Agenda 2030 en el contexto del Foro Político de Alto Nivel (FPAN) de la ONU es absolutamente insuficiente. Las presentaciones de los Informes Nacionales Voluntarios por parte de los Estados Miembros han olvidado a los pueblos indígenas o los han excluido intencionalmente. Algunos gobiernos incluso han vuelto a posiciones anteriores, previas a la adopción de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, e ignoran el derecho a la autoidentificación.

Los ODS agregan a los Objetivos de Desarrollo del Milenio que los precedieron la obligación de cada Estado Miembro de informar cómo logrará la Agenda de Desarrollo 2030. Así, los Pueblos Indígenas de los países desarrollados ya no están excluidos de una iniciativa global.

Durante el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, que tuvo lugar en abril de 2018, solo tres meses antes del FPAN, los pueblos indígenas analizaron su participación en los informes nacionales de cuatro países: Australia, Canadá, Laos y Vietnam. Aunque los sistemas políticos en esos países son diferentes, el resultado final es bastante similar: en todos ellos, los Pueblos Indígenas son invisibles y no figuran en los informes. De hecho, ha habido muy poca o ninguna comunicación directa con los pueblos indígenas para solicitar su aporte a los informes de sus países. Los países más desarrollados prepararon materiales promocionales impresos y decoraron edificios de la capital. Sin embargo, los pueblos indígenas nunca llegaron a tener noticias de las agencias nacionales responsables de la redacción de los informes sobre los ODS, ni fueron contactados para participar en el FPAN, y mucho menos para participar en las consultas en el país.

En los diálogos interactivos del Foro Permanente, los pueblos indígenas preguntaron directamente acerca de los ODS. Una de las respuestas con respecto a los informes nacionales fue: “Este es todavía un proceso de revisión relativamente nuevo. Es el punto de partida para establecer puntos de referencia y prioridades”. Pero solo tenemos un poco más de una década para conseguir los ODS.

En ningún momento señalaron los Estados que los pueblos indígenas estaban reconocidos como interlocutores. De hecho, los pueblos indígenas se preguntaron si habían perdido el tren del desarrollo ya que ni siquiera se les había dicho de dónde partía.

Durante el FPAN en 2019, debemos indigenizar el proceso de los ODS para poder medir de forma genuina el movimiento global de desarrollo sostenible. Las reformas deben integrar a los pueblos indígenas y a otras voces vulnerables a fin de proporcionar una visión valiosa a través de iniciativas transformadoras.

Joshua Cooper es Catedrático de Ciencias Políticas en la Universidad de Hawái, Director del Instituto Hawaiano de Derechos Humanos y Decano del Programa Internacional de Derechos Humanos y de los Pueblos en Viena, Austria.

## Debilitamiento de la protección ambiental en Colombia

En la vecina **Colombia**, un informe de Angélica Beltrán, Karla Díaz y David Cruz, investigadores de la Asociación Ambiente y Sociedad argumentan que “las industrias extractivas y la contaminación atmosférica en las ciudades son una fuente importante de conflictos socioambientales”. El informe dice: “La protección del medio ambiente muestra un debilitamiento progresivo ... Debido a la falta de información ambiental actualizada y la simplificación de los procedimientos para otorgar permisos y licencias, a las comunidades afectadas les resulta cada vez más difícil controlar las amenazas sobre sus tierras y sus medios de subsistencia”. Además, las instituciones de control ambiental no tienen la capacidad de supervisar adecuadamente las actividades extractivas, lo que ha permitido ecodios graves como el afloramiento de petróleo crudo en el Bloque Lizama y la violación de las normas ambientales por parte de Emerald Energy en el Bloque Ombu, ubicado en la región amazónica.

De hecho, el marco regulatorio favorece las actividades extractivas a través de medidas tales como la creación de áreas de concesiones mineras rápidas, la apertura de bloques petroleros alrededor de los Parques Naturales nacionales y la manipulación territorial para permitir actividades que violen los acuerdos internacionales para la protección y conservación de el Amazonas. El aumento en la tasa de deforestación, el aumento en el número de permisos de exploración y extracción petrolera y las demoras en la implementación de estrategias de control de deforestación han llevado al gobierno colombiano a posponer el objetivo de cero deforestación neta en el Amazonas, inicialmente establecido para 2020 y ahora extendido hasta 2030.

## Guatemala no cobra impuestos

Mientras tanto, en **Guatemala** la principal queja sobre el Estado es su ausencia. “Tenemos la sensación de que no hay gobierno”, informa Helmer Velazquez, director de la asociación de cooperativas y ONGs Congcoop, “porque los impuestos son muy bajos y los ‘captadores del estado’ ni siquiera los pagan, gracias a

las exenciones de impuestos o a los impuestos. evitación, que deja la hipoteca de los recursos naturales como la única fuente de financiación”.

“Esto no sería un problema si no tuviéramos siete millones de personas viviendo en la pobreza: ¡la mitad de la población! Y la pobreza es extrema para tres millones de ellos. Muy tranquilo, el gobierno informó en 2017 sobre el “progreso institucional” al vincular los ODS con el plan nacional de desarrollo K’atun 2032. En términos sustantivos, nada”.

La sociedad civil exige una reforma fiscal y una reorientación del gasto público, que propone una inversión masiva en la agricultura familiar como forma de desatar círculos virtuosos sobre el empleo y la alimentación y cumplir así las metas y los objetivos fijados para 2030.

## La comida es la clave en Nepal

La alimentación es también el eje del informe de la sociedad civil de **Nepal**, donde “las empresas transnacionales están acaparando tierras, monopolizando semillas y mercados de alimentos, como resultado de lo cual los pequeños agricultores están cada vez más marginados”. Como evidencia visible, “ahora en Nepal las comidas empacadas son comunes no solo en los municipios urbanos sino también en áreas remotas y de difícil acceso, reemplazando los patrones de consumo de alimentos indígenas. Los agricultores dependen en gran medida de los mercados de semillas en lugar de preservar sus propias semillas, que eran prácticas comunes en Nepal incluso hace unos años”.

La calidad de los alimentos se degradante porque los agricultores usan pesticidas y fertilizantes químicos. Esto crea problemas de salud e, incluso cuando la disponibilidad de alimentos ha mejorado, la oferta es inadecuada para satisfacer la creciente demanda de alimentos. La dependencia de las importaciones de cereales ha ido en aumento, mientras que la capacidad de Nepal para exportar alimentos ha estado disminuyendo. Esto también puede vincularse con la gran emigración entre los jóvenes para el trabajo en el extranjero en ausencia de oportunidades en el país.

“Hay tres amenazas principales para la seguridad alimentaria: la desigualdad, el papel limitado de los pequeños agricultores y el cambio climático”, concluye el informe elaborado por Gyan Bahadur Adhikari y Kritika Lamsal, de Rural Reconstruction Nepal. Para abordarlos, “el sistema alimentario debe basarse más en los derechos, estar menos basado en el mercado y estar más centrado en las personas y estar diseñado para tener en cuenta las perspectivas de las personas más pobres”.

### En Nicaragua defender el agua es defender la vida

En **Nicaragua**, el punto de entrada es agua para el informe conjunto de la Coordinadora Civil y la Plataforma Nacional en Defensa del Agua y la Vida, “porque el acceso al agua es un derecho humano y uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Nicaragua está sufriendo una escasez de agua segura como resultado del efecto combinado del cambio climático que reduce el agua superficial y la extracción no regulada de agua subterránea por agroexportadores industriales y el turismo de enclave.

“El desarrollo humano sostenible -concluye el informe- mejorará la calidad de vida para todos si reduce la destrucción ambiental, limita la expansión agrícola y restringe la minería a cielo abierto que está agotando los recursos naturales, envenenando el agua y causando enfermedades y pobreza”.

### Derecho al desarrollo negado en Palestina

En **Palestina**, el principal obstáculo para alcanzar estos objetivos y metas es la ocupación que continúa confiscando tierras y, como informa la UNCTAD, denegar a los palestinos el derecho humano al desarrollo.<sup>2</sup> Los indicadores son alarmantes: el desempleo alcanzó el 27,7 por ciento en los territorios palestinos ocupados en 1967 y el 44 por ciento en la Franja de Gaza. La tasa de pobreza para el año ha alcanzado el 29 por ciento en 2017 y es del 53 por ciento en la

Franja de Gaza, lo que refleja el efecto catastrófico del bloqueo continuo de 10 años.

Por otro lado, el informe de la sociedad civil del Monitor de Políticas Sociales y Económicas de Al-Marsad percibe los esfuerzos de la Autoridad Nacional Palestina como “reproducción de las mismas políticas y prácticas”, sin los cambios que se requerirían para avanzar hacia los ODS “. particularmente empleo y trabajo, protección social, impuestos progresivos, desarrollo industrial y agrícola, y gasto público “. La sociedad civil percibe que su espacio se está reduciendo, mientras que la Autoridad “toma el control de la judicatura y se afilia con el sector privado”.

### Catástrofes naturales y financieras en Puerto Rico

Desde **Puerto Rico**, la organización de mujeres Cohitre también describe una “condición colonial que impone agendas ajenas a nuestro pueblo”. En septiembre de 2017, los huracanes Irma y María llegaron a la isla, destruyeron 70,000 casas y colapsaron su red eléctrica (aún no completamente restaurada), su sistema de transporte, hospitales y suministros de combustible y alimentos.

Los efectos catastróficos se agudizan por la ausencia de poderes políticos -la isla es un “territorio no incorporado” de los Estados Unidos. Desde 1898- y el control de sus finanzas por un Consejo de Control Fiscal impuesto por los Estados Unidos, debido a su endeudamiento. “La desviación de fondos para pagar deuda pública, planes de ajuste, medidas de austeridad, la reducción del sector público y la privatización han comprometido la capacidad del gobierno para responder a la crisis” mientras “la respuesta del gobierno de los Estados Unidos es lenta, errática y centralizada” y el Congreso de Estados Unidos “no ha mostrado apuro por proporcionar ayuda a Puerto Rico, dado el debate sobre la corrupción y la forma de administrar los fondos”.

Se estima que más de cien mil personas (3% de la población) han migrado después de los huracanes, ya sea por razones de salud (buscando servicios médicos apropiados), por razones de educación (escuelas cerradas) o en busca de un empleo (debido a problemas económicos). colapso y pérdida de empleo) y

2 Véase: UNCTAD (2018): Los costos económicos de la ocupación israelí para el pueblo palestino y su derecho humano al desarrollo: dimensiones jurídicas. Ginebra. (<http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2044>)

“especialmente debido a una política de la Agencia Federal de Manejo de Emergencias (FEMA) de los EE. UU. que estimula la migración”.

Los grupos de la sociedad civil demandan la eliminación de la Junta de Control Fiscal que menoscaba la democracia y que “el pago a los acreedores no sea superior al pago de los gastos ordinarios del gobierno que benefician directamente a la población, lo que genera un problema de derechos humanos”.

### Perú no puede implementar

Perú se vio afectado por desastres naturales hace más de un año, cuando las fuertes lluvias e inundaciones afectaron a 21 de sus 25 departamentos. A partir de mayo de 2018, miles de familias aún viven en tiendas de campaña y muchas escuelas y hospitales no se han recuperado por completo. De hecho, muchas familias aún no han recuperado sus casas, destruidas por un terremoto en 2007, ¡hace más de diez años!

Perú es parte del “Anillo de Fuego” alrededor del Océano Pacífico, propenso a los terremotos y la actividad volcánica. Es más vulnerable a las alteraciones inducidas por el cambio climático en las corrientes oceánicas, causando inundaciones en el norte del país y sequía en el sur y el centro. Según el informe del Grupo Red de Economía Solidaria del Perú (GRESPE) y la red intercontinental para la promoción de la economía social y solidaria (Ripess) “la falta de planificación en el uso de la tierra para la vivienda y ocupaciones lideradas por delincuentes de terreno inadecuado para establecer los barrios marginales empeoran el problema. Capturado por la corrupción, el estado peruano es demasiado débil para implementar políticas públicas, prevención de riesgos, asistencia de emergencia o rehabilitación y reconstrucción”.

En 1990, cuando comenzaron a aplicarse las políticas neoliberales, la pobreza afectó al 24 por ciento de la población. La encuesta de hogares de 2018 sitúa la pobreza de ingresos en 21.7 por ciento. Perú ha vendido a precios desorbitados sus empresas estatales y ha entregado todos sus recursos naturales para reducir la pobreza a menos del tres por ciento”, comenta el líder de la ONG, Héctor Béjar. “La Agenda 2030, desde

esta perspectiva, parece una utopía hermosa pero inalcanzable”.

### La transición dejó a muchos atrás en la Chequia

En la **República Checa**, el problema social más urgente es el grado de endeudamiento de los hogares y la frecuencia de las incautaciones de propiedades relacionadas con la deuda, que afecta a más del 8 por ciento de la población. Los costos presentados por las agencias de cobranza privadas por sumas a menudo menores han privado a cientos de miles de personas de sus propiedades y, a menudo, las han obligado a estar al borde de la sociedad o incluso sin hogar.

Sin embargo, Ondřej Lánský y Tomáš Tožička informan en nombre de Social Watch-República Checa que “la derecha política conservadora y liberal que hasta ahora ha dominado el discurso público durante las últimas tres décadas sigue repitiendo que estamos viviendo en los mejores tiempos y que todos son acomodados. Por lo tanto, se olvida a una gran parte de la sociedad que perdió en la transformación hacia una economía de mercado. Perdieron en el sentido de que carecían de valores económicos que solían estar en su lugar, y como resultado de la degradación social directa. Pero la mayor parte de la academia y las elites culturales se negaron a prestar atención a los problemas sociales. La mayoría de las iglesias y ONG se centraron en proporcionar asistencia paternalista a los más vulnerables, manteniendo la lógica de la responsabilidad individualista. ‘Nuevos políticos’ provenientes de los círculos oligárquicos se están aprovechando de tales sentimientos, prometiendo más dignidad a las clases bajas y medias, a menudo fuera de los centros urbanos”.

### Desafíos en Chipre

Las circunstancias parecen más prometedoras en **Chipre**, donde la crisis financiera de 2013 parece haber terminado y las ONG trabajan junto con el gobierno y el parlamento para implementar los ODS, según lo informado por Charalambos Vrasidas y Sotiris Themistokleous, de CARDET. Sin embargo, incluso cuando se observan progresos en todos los ODS y se lleva a cabo la planificación, la revisión oficial reconoce importantes desafíos: “Alta deuda pública,

alta tasa de desempleo, baja contribución del sector agrícola en el PIB, baja representación de las mujeres en la política y la vida pública, la necesidad de una política de consumo sostenible, un alto porcentaje de no logros en matemáticas, ciencias y lectura y la necesidad de aumentar la AOD”.

### Obras, obras y más obras en Filipinas

En **Filipinas**, con un enorme mandato para respaldarlo, el gobierno del presidente Rodrigo Duterte (referido localmente como ‘DU30’ porque esa sigla suena como ‘Duterte’ al ser leída en inglés) emprendió un objetivo a largo plazo consistente con la Agenda 2030, que promete poner fin a la pobreza para 2040 y construir una sociedad más justa, próspera, estable y pacífica a través del crecimiento económico inclusivo que tenga en cuenta los límites ambientales.

Dos años después, Isagani Serrano, presidente del Movimiento de Reconstrucción Rural de Filipinas y coordinador de Social Watch Filipinas, informa que “DU30 parece estar en camino con su objetivo de crecimiento económico anual del 7-8 por ciento debido a una inversión masiva en infraestructura que representó el 5.4 por ciento del PBI en 2017. El impacto negativo de este programa, específicamente la conversión a otros usos de la tierra de tierras de cultivo que ya están disminuyendo, aún no se ha determinado. Pero la infraestructura y los programas de energía y proyectos intensivos en combustible fósil podrían revertir los logros modestos logrados en la protección y rehabilitación del medio ambiente”.

Aún no se ha otorgado la máxima prioridad a la infraestructura liviana, como los caminos rurales, el agua y el saneamiento, y la electricidad del hogar, que impactan más directamente en la vida de los pobres y excluidos. Todavía no hay una indicación firme de si se logrará la reducción prometida de la pobreza del 21.6 por ciento al 14 por ciento para 2022, y cómo se logrará, pero el gasto en el sector social fue del 8.5 por ciento del PIB. Las remesas de los filipinos en el extranjero - un récord de US \$ 28.1 mil millones en 2017 - mantienen la economía principalmente financiando el consumo familiar y, potencialmente, el crecimiento de la economía local.

“El régimen que comenzó con una nota alta de consenso social ahora está siendo amenazado por la creciente polarización”, concluye Serrano. “Esto se debe en parte a un estilo de liderazgo abrasivo pero popular que es implacable con la oposición y que lleva rachas de autoritarismo. Detrás de tal polarización está la alta desigualdad continua que permite que un pequeño grupo de 16 familias multimillonarias y sus aliados políticos en todo el espectro político, que representan menos del 1 por ciento de la población, tengan tanto poder y riqueza a costa de tantos”.

### Las mujeres lideran la lucha en Tailandia

Escribiendo desde **Tailandia**, Ranee Hassarungsee del Grupo de Trabajo de la Agenda Social considera imposible restringir el análisis dentro de las fronteras nacionales porque “la liberalización comercial en el proceso de globalización ha permitido a las empresas transnacionales explotar los recursos naturales ampliamente y profundamente a través de las fronteras, en connivencia con las élites nacionales . Las políticas de recursos naturales a nivel nacional tienen implicaciones en otros países ya que las agencias estatales, el capital monopólico nacional y las corporaciones transnacionales han asumido papeles clave en la definición de varios aspectos de las políticas de desarrollo, en manufactura, energía, medio ambiente, uso de la tierra, etc. la moneda es que “el derecho de las personas a la autodeterminación está siendo restringido ya que su participación en la toma de decisiones se ve restringida”.

En el caso de Tailandia, “el Estado se ha convertido en una parte interesada conjunta, ya sea como accionista principal o como dueño del capital en sí mismo. Cuando el gobierno está bajo el control absoluto de los militares y las personas se ven privadas de sus derechos democráticos para exigir responsabilidades, expresar opiniones, no criticar, ni acceder a la información, los problemas del manejo de los recursos naturales se vuelven aún más complicados. El gran capital monopolista nacional y las corporaciones que dependen del apoyo militar están uniendo esfuerzos con corporaciones extranjeras para fortalecer su acceso y control de los recursos del país, creando así más injusticias en la sociedad tailandesa”.

La invasión de las tierras agrícolas de los pobres, la expansión de las industrias en la base de recursos alimenticios de la población local, la sobreproducción y la expansión de las fuentes de energía aumentan las amenazas de sequía, inundaciones repentinas, tormentas severas, lluvias torrenciales y temperaturas extremas. “En esta convergencia de una crisis socioeconómica y una crisis ecológica, han surgido diversos grupos de mujeres que lideran las luchas para defender los recursos naturales y los medios de subsistencia de sus familias y comunidades”.

Si también se apropió de las bases de todo el mundo, la Agenda 2030 pasará de ser un sueño utópico a ser una fuente de esperanza.

Roberto Bissio es Director Ejecutivo del Instituto del Tercer Mundo y coordinador de la red de Social Watch.

## ¿Cómo no dejar a nadie atrás en las estadísticas?

POR XAVIER GODINOT, MOVIMIENTO INTERNACIONAL ATD CUARTO MUNDO

París, finales de febrero de 2018. Hace un frío glacial con temperaturas de -4 °C. Un recuento de personas sin techo realizado en el interior de París ha dado como resultado que al menos 3.624 personas duermen en las calles, los aparcamientos, las estaciones de tren y de metro. Todos los centros de acogida nocturna están sobrecargados y no dan abasto. La Oficina Nacional de Estadística sostiene que, en Francia, el número de personas sin hogar ha aumentado en un 50 por ciento desde 2001, hasta alcanzar 141.500 personas en 2012, y que más de la mitad de ellos son extranjeros. A esta cifra hay que añadir entre 15.000 y 20.000 habitantes de barrios marginales. Se estima que la esperanza de vida de las personas sin hogar es de 49,7 años, 30 años menos que la de los varones franceses y 35 años menos que la de las mujeres francesas. Este es el aspecto más visible de la extrema pobreza en Francia.

¿Cómo captan esta realidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que aspiran a “no dejar a nadie atrás” y, en particular, el ODS 1, “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, así como su primera meta “Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por

persona inferior a 1,90 USD al día”? Tanto el lenguaje como el espíritu de este objetivo reflejan la creciente aceptación de la idea de que la pobreza es un concepto multidimensional que denota múltiples privaciones en diversos aspectos del bienestar. Sin embargo, existe un menor consenso sobre la mejor manera de medir dichas privaciones.

Hasta 2017, el Banco Mundial ha asumido que en la mayoría de las “economías de renta alta no había personas que vivieran en la pobreza extrema”,<sup>1</sup> un supuesto que ATD Cuarto Mundo denuncia desde hace años. En respuesta a las recomendaciones del *Informe de la Comisión sobre la Pobreza Global* (el Informe Atkinson)<sup>2</sup>, el Banco Mundial anunció en octubre de 2017 que implementaría un enfoque “verdaderamente global” para medir la pobreza y decidió incluir a los países de altos ingresos en su estimación global de las personas que viven en la pobreza. No obstante, si se busca en su base de datos la proporción de personas que viven en extrema pobreza en Francia, es decir, con menos de 1,90 USD al día, encontramos un 0 por ciento, y lo mismo ocurre en Bélgica y Alemania. Es evidente que en los países de altos ingresos,

todavía se está haciendo invisible estadísticamente a los más pobres. Como resultado, el Informe de los ODS de la ONU de 2017 pudo afirmar que el número de personas que viven en la pobreza extrema ha disminuido significativamente, de 1.700 millones en 1999 a 767 millones en 2013, lo que representa una reducción de la tasa mundial de la pobreza extrema del 28 por ciento, en 1999, al 11 por ciento, en 2013.<sup>3</sup> El número de personas sin hogar en Francia casi se ha duplicado durante el mismo período, pero se vuelve invisible en esta estimación global.

Angus Deaton, Premio Nobel de Economía en 2015, afirmó recientemente que las cifras del Banco Mundial sobre la pobreza pasan por alto un hecho muy importante, en el sentido de que ignoran las diferencias entre los países en cuanto a sus necesidades.<sup>4</sup> Existen necesidades de vida en los países ricos, fríos y urbanos que son menos acuciantes en los países pobres. Precisamente, es el costo y la dificultad de la vivienda lo que causa tanta miseria y lo que no tienen en cuenta los recuentos mundiales del Banco Mundial. El umbral de los 1,90 USD diarios fue diseñado para los países de bajos ingresos y es inapropiado para

1 Ferreira (2017).

2 Banco Mundial (2016).

3 UN (2017), pág. 3.

4 Deaton (2018).

los de altos ingresos. Siguiendo al economista de Oxford Robert Allen, Deacon sugiere que se utilice un umbral de 4 USD al día, lo que supondría una línea de pobreza absoluta basada en las necesidades de los países ricos.

Pensar en la pobreza como multidimensional plantea nuevas preguntas sobre la verdadera naturaleza de la misma. Amartya Sen, Premio Nobel de Economía en 1998, declaró hace 40 años que “la pobreza puede ser vista como un fracaso a la hora de alcanzar un determinado nivel absoluto de capacidad”, en nuestro ejemplo, el fracaso de ser capaz de conseguir una vivienda adecuada cuando hace frío. Además, sostenía que “la privación absoluta en cuanto a las capacidades de una persona está relacionado con las privaciones relativas en términos de productos básicos, ingresos y recursos”.<sup>5</sup> Esta es precisamente la razón por la que no es apropiado utilizar el mismo umbral de pobreza en los países desarrollados y en desarrollo.

Los economistas del Banco Mundial han tomado conciencia de estos y, a fin de captar mejor la pobreza extrema en diferentes contextos nacionales, un informe del Banco Mundial afirmaba en octubre de 2017 lo siguiente:

A partir de este mes, el Banco Mundial informará sobre las tasas de pobreza de todos los países utilizando dos nuevos umbrales

internacionales de pobreza: una línea internacional de pobreza de ingresos medios-bajos, fijada en 3,20 USD diarios, y una línea internacional de pobreza de ingresos medios-altos, fijada en 5,50 USD diarios. Estas se añadirán a la línea internacional de pobreza de 1,90 USD, que sigue siendo nuestro principal umbral de pobreza y seguirá definiendo el objetivo del Banco de poner fin a la pobreza extrema mundial hasta 2030.<sup>6</sup>

Este es un reconocimiento bienvenido de la necesidad de capturar mejor la pobreza extrema que se hizo invisible en los países de ingresos medios. Esto significa que, para evaluar el progreso hacia el ODS 1, la Línea Internacional de Pobreza (LIP) de 1,90 USD es claramente insuficiente y debe ser completada por la cuota o el número de personas que viven en extrema pobreza con 5,50 USD al día. ¿Qué sucede con los países de altos ingresos? No se ha definido ninguna LIP para ellos. Sin embargo, es evidente que “el costo de salir de la pobreza aumenta con los ingresos medios”,<sup>7</sup> como señala el mismo informe del Banco Mundial, y que con 165 USD al mes, las personas sin hogar en París, Nueva York o Tokio son totalmente incapaces de satisfacer sus necesidades básicas y de encontrar un alojamiento digno con al menos calefacción. Sin embargo, estas personas permanecen invisibles en la estimación

global del Banco Mundial y de las Naciones Unidas.

La universalidad de los ODS desafía a la mayoría de las instituciones estadísticas a nivel internacional o nacional. La aplicación del ODS 1 requiere que la pobreza extrema sea medida en términos absolutos, con el significado que Amartya Sen le confirió a este término. Sin embargo, el Banco Mundial está acostumbrado a medir la pobreza absoluta en los países en desarrollo, no en los desarrollados, mientras que la OCDE o Eurostat están acostumbrados a medir la pobreza relativa en los países de ingresos altos, no la pobreza absoluta. Eurostat declaró recientemente que “el objetivo de erradicar la pobreza extrema se centra principalmente en los países en desarrollo dando continuidad a los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio”,<sup>8</sup> lo que está en total contradicción con el espíritu y la redacción de los ODS. En cuanto a la OCDE, su conjunto de indicadores para el seguimiento de los ODS en los países miembros incluye un indicador de la tasa de pobreza absoluta al nivel de 10 USD por persona por día, sin proporcionar ninguna prueba fundamentada de esta cifra.<sup>9</sup>

El Informe Atkinson formuló muchas recomendaciones para mejorar el recuento mundial de personas que viven en la pobreza extrema. En la recomendación 3

5 Sen (1983).

6 Ferreira/Sánchez (2017).

7 Ibíd.

8 Eurostat (2017), pág. 29.

9 OCDE (2017), Anexo 1.

se propone que se analice en qué medida las personas no figuran en el recuento mundial de la pobreza. En 2005, el Observatorio Nacional de la Pobreza y la Exclusión Social de Francia estimó que el 2 por ciento de la población, principalmente los más pobres, no se contabilizaron en el censo. Es muy probable que esta proporción haya aumentado drásticamente en la actualidad con la llegada de refugiados, muchos de los cuales están indocumentados. En la recomendación 11 se afirma que el Banco Mundial debería publicar una cartera de indicadores complementarios junto con el recuento mundial de la pobreza, lo que el Banco está comenzando a hacer. En la recomendación 15 se sugiere que el Banco elabore un programa de trabajo, en colaboración con otros organismos internacionales, sobre una estimación de las necesidades básicas de la extrema pobreza.

Otro problema con la medición de la LIP en diferentes países es que las medidas ocultan detrás de su aparente claridad la oscuridad de su cálculo. El informe enumeraba no menos de 14 fuentes de error ajenas al muestreo en el cálculo del recuento de la pobreza con 1,90 USD al día. Se recomendaba que el Banco Mundial adoptara un enfoque de “error total”, dejando claro al público en general cuál es el margen de error de las estimaciones del Banco. Los economistas del Banco Mundial respondieron que esta es una de las recomendaciones más importantes de la Comisión, pero afirman que “actualmente no poseen la capa-

cidad estadística interna para producir correctamente las estimaciones de “error total” derivado de la multiplicidad de posibles fuentes de error enumeradas anteriormente”,<sup>10</sup> lo cual es extremadamente problemático. Por cierto, esto significa que cuando el Banco sostiene que la pobreza extrema mundial ha disminuido en cierto porcentaje en los últimos años, nunca se sabe si esto refleja una mejora real sobre el terreno o solo el margen de error de sus cálculos. Los economistas del Banco Mundial reiteran que sus cifras son estimaciones que implican muchas incertidumbres y anuncian que a partir de ahora publicarán estimaciones de la pobreza mundial cada dos años, en lugar de anualmente.

El Informe Atkinson también recomendó que el Banco Mundial y otros responsables de las estadísticas de pobreza exploren el uso de medidas subjetivas de la pobreza y utilicen métodos participativos para escuchar realmente a la población pobre para entender lo que define la pobreza desde sus puntos de vista. El Banco Mundial afirma que “abrazan plenamente el principio de que una consulta a fondo con la propia población pobre es esencial para comprender la verdadera naturaleza del fenómeno multifacético que llamamos pobreza”. También prevén que “probablemente el trabajo más importante e innovador que empuja las fronteras de nuestra comprensión de la pobreza

continuará teniendo lugar a nivel nacional o subnacional”.<sup>11</sup>

Para contribuir al objetivo de afrontar estos desafíos, el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo y la Universidad de Oxford han emprendido una investigación participativa internacional sobre las dimensiones de la pobreza y cómo medirlas. En seis países (Bangladesh, Bolivia, Francia, Gran Bretaña, Tanzania y los Estados Unidos) se han creado equipos nacionales de investigación integrados por académicos, profesionales y personas que viven en la pobreza. Están implementando el enfoque de la Fusión de Conocimientos que ATD Cuarto Mundo viene perfeccionando desde hace 20 años y que permite a las personas que viven en la pobreza trabajar como coinvestigadores en pie de igualdad con los demás participantes.<sup>12</sup> Los resultados de este desafiante proyecto se esperan para finales de 2019.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pág. 6.

<sup>12</sup> Véase: [www.atd-fourthworld.org/what-we-do/participation/merging-knowledge](http://www.atd-fourthworld.org/what-we-do/participation/merging-knowledge).

<sup>10</sup> Banco Mundial (2016), pág. 5.

## Bibliografía

**Banco Mundial (2016):** Monitoring Global Poverty. A Cover Note to the Report of the Commission on Global Poverty, chaired by Prof. Sir Anthony B. Atkinson, 18 de octubre de 2016. Washington, D.C.  
<http://pubdocs.worldbank.org/en/733161476724983858/MonitoringGlobalPovertyCoverNote.pdf>

**Banco Mundial (2017):** Monitoring Global Poverty: Report of the Commission on Global Poverty. Washington, DC.  
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25141/9781464809613.pdf>

**Deaton, Angus (2018):** The U.S. can no longer hide from its deep poverty problem. En: New York Times, 24 de enero de 2018.

**Eurostat (2017):** Sustainable Development in the European Union, edición 2017. Bruselas.  
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8461633/KS-04-17-780-EN-N.pdf/f7694981-6190-46fb-99d6-d092ce04083f>

**Ferreira, Francisco (2017):** The 2017 global poverty update from the World Bank. World Bank let's talk development blog.  
<http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/2017-global-poverty-update-world-bank>

**Ferreira, Francisco/Sánchez, Carolina (2017):** A richer array of international poverty lines. World Bank let's talk development blog.  
<http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/richer-array-international-poverty-lines>

**OCDE (2017):** Measuring distance to the SDG targets. París.  
[www.oecd.org/sdd/OECD-Measuring-Distance-to-SDG-Targets.pdf](http://www.oecd.org/sdd/OECD-Measuring-Distance-to-SDG-Targets.pdf)

**ONU (2017):** The Sustainable Development Goals Report 2017. Nueva York.  
<https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017.pdf>

**Sen, Amartya (1983):** Poor, Relatively Speaking. Oxford (Oxford Economic Papers 35).

**Xavier Godinot es Director de Investigación del Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo.**



# 2

## Políticas transversales

## 1

## La creciente concentración de la riqueza y el poder económico son un obstáculo para el desarrollo sostenible: ¿Qué hacer?

POR KATE DONALD, CENTRO DE DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES, Y JENS MARTENS, GLOBAL POLICY FORUM

La Agenda 2030 cita las “enormes disparidades de oportunidades, riqueza y poder” como uno de los “inmensos desafíos” para el desarrollo sostenible.<sup>1</sup> Reconoce que “el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible... solo será posible si se comparte la riqueza y se combate la desigualdad de los ingresos”.<sup>2</sup>

Una parte importante de la desigualdad consiste en la creciente concentración del mercado y la acumulación de riqueza y poder económico en manos de un número relativamente pequeño de empresas multinacionales e individuos ultra ricos. De hecho, la intensa concentración de riqueza y poder es contraria al progreso en toda la Agenda 2030.

Esta tendencia no ha surgido por casualidad: la desigualdad es el resultado de decisiones políticas deliberadas. En muchos países, las políticas fiscales y regulatorias no solo han conducido al debilitamiento del sector público, sino que también han permitido la acumulación sin precedentes de riqueza individual y una creciente concentración del mercado.

Sin embargo, existen alternativas robustas y progresistas a estas políticas, que podrían redistribuir eficazmente la riqueza y contrarrestar la concentración del poder económico. Tales políticas alternativas serán un prerrequisito para desplegar el potencial transformador de los ODS y cumplir su ambición de “hacer realidad los derechos humanos de todos”.<sup>3</sup>

### La creciente acumulación de la riqueza

La inclusión de una meta para reducir las desigualdades es una de las principales fortalezas de los ODS, pero el desafío es aún más inmenso de lo que sugieren las metas del Objetivo 10. Aunque existe

una meta sobre las disparidades de ingresos (10.1),<sup>4</sup> la desigualdad de la riqueza pasa desapercibida a pesar de ser uno de los principales motores de las disparidades en todo el mundo.

Son numerosos los estudios que han demostrado que la desigualdad de la riqueza es aún más profunda y

1 ONU (2015b), párrafo. 14.

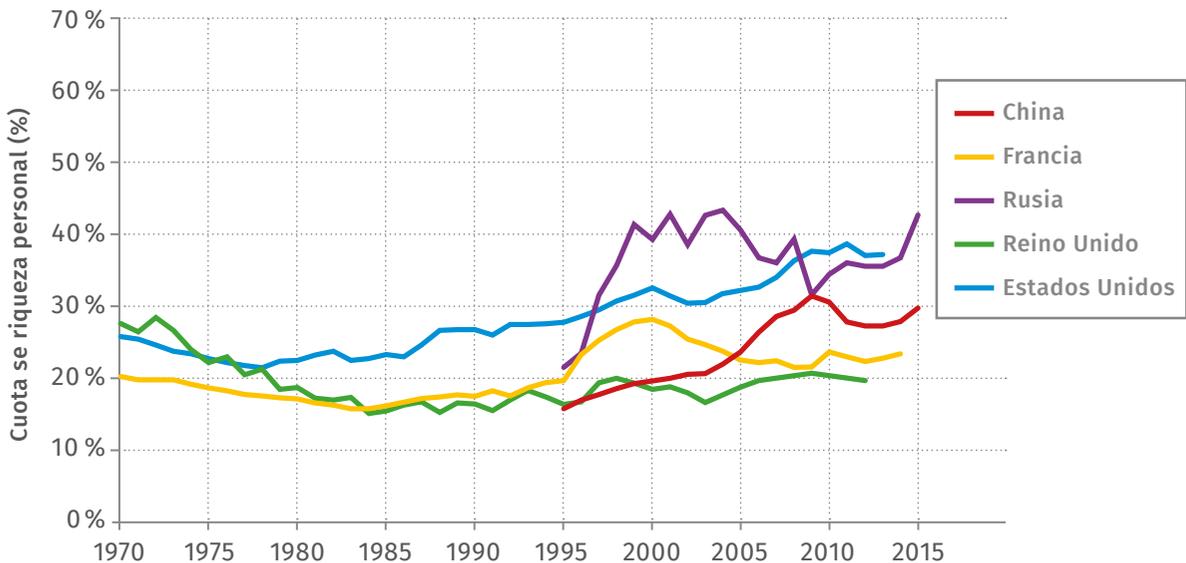
2 *Ibíd.*, para. 27.

3 *Ibíd.*, preámbulo.

4 La meta 10.1 no apunta realmente a la desigualdad de los ingresos en sí (es decir, la brecha entre ricos y pobres), sino que más bien se basa en la medida de “prosperidad compartida” del Banco Mundial: la proporción de los ingresos que recibe el 40 por ciento inferior debe aumentar más rápidamente que el promedio.

Figura 1.1

Riqueza personal del 1% más rico en los países emergentes y ricos, 1970-2015



Fuente: Alvaredo et al. (2017), Figura 4.2.1.

perniciosa que la desigualdad de los ingresos. Según estimaciones del Credit Suisse Research Institute, la mitad inferior de la población mundial posee menos del 1 por ciento de la riqueza total. Como marcado contraste, el 10 por ciento más rico posee el 88 por ciento de la riqueza mundial, mientras que el 1 por ciento superior por sí solo representa el 50 por ciento de los activos globales.<sup>5</sup> Como escribe Branko Milanovic, “la desigualdad de la riqueza es aún más extrema [que la desigualdad de los ingresos] en todos los países de los que disponemos de datos fiables”.<sup>6</sup> Estas disparidades también se refuerzan entre sí, ya que la riqueza suele generar ingresos: en 2014, el 67,4 por ciento de los ingresos antes de impuestos del 0,1 por ciento más rico de los EE.UU. eran ingresos procedentes de la riqueza (ganancia patrimonial, intereses, dividendos, etc.).<sup>7</sup> En la mayoría de los países emergentes y ricos, la participación de la riqueza del 1 por ciento más rico ha aumentado de manera constante en las últimas dos o tres décadas (ver Figura 1.1).

### El círculo vicioso de la desigualdad

La riqueza —la posesión de propiedades, tierra o acciones, por ejemplo— no solo confiere seguridad económica, sino también poder social y político. Como señala Jeff Spross de *The Week* “quién posee riqueza, determina en última instancia quién gobierna”.<sup>8</sup> Esta situación crea un “círculo vicioso de desigualdad” en el que la creciente desigualdad económica agudiza la desigualdad política, lo que aumenta la capacidad de las empresas y las élites ricas para influir en la formulación de políticas a fin de proteger sus riquezas y privilegios. Mientras tanto, el poder de los sindicatos, por ejemplo, se erosiona cada vez más.<sup>9</sup> Milanovic afirma que “los niveles más altos de desigualdad parecen ser económicamente beneficiosos para los ricos, que a menudo son capaces de traducir su control desproporcionado de los recursos en una influencia desproporcionada en la toma de decisiones políticas y económicas”.<sup>10</sup>

5 Credit Suisse (2017), pág. 110, cifras de 2017.

6 Milanovic (2018).

7 Piketty et al. (2018), Apéndice de datos (<http://gabriel-zucman.eu/files/PSZ2017MainData.xlsx>).

8 <http://theweek.com/articles/717294/wealth-inequality-even-worse-than-income-inequality>.

9 Jaumotte/Osorio Buitron (2015).

10 Milanovic (2018).

Esto se debe en gran medida a que la riqueza compra influencia,<sup>11</sup> incluso mediante la financiación directa de campañas políticas. En Estados Unidos, el ultrarico 0,01 por ciento sufragó el 40 por ciento del total de las contribuciones a la campaña electoral en 2016.<sup>12</sup> En muchos contextos, los legisladores provienen casi exclusivamente de las clases más ricas de la sociedad. La riqueza también compra acceso a los servicios de abogados, contables y *lobbistas*, que *The New York Times* denomina como la “industria de la defensa de los ingresos”, “una falange de abogados, planificadores inmobiliarios, *lobbistas* y activistas antiimpuestos de elevado precio que explotan y defienden un vertiginoso abanico de maniobras fiscales, prácticamente ninguna de ellas disponible para los contribuyentes de medios más modestos”.<sup>13</sup>

La riqueza también tiende a persistir a lo largo de generaciones, limitando así la movilidad social. Por ejemplo, las disparidades de riqueza basadas en la raza y el género tienden a ser mucho mayores que las de los ingresos.<sup>14</sup> Aunque muchas personas pueden sufrir pérdidas como consecuencia de una crisis financiera, son los más pobres y marginados los más afectados por la falta de un colchón. En muchos países, las mujeres soportaron la carga de la crisis financiera mundial de 2007 a 2009 (y las consiguientes medidas de austeridad).<sup>15</sup> En Estados Unidos, las recesiones han afectado desproporcionadamente a las familias negras y latinas.<sup>16</sup>

### Por qué la desigualdad extrema de la riqueza es contraria a la Agenda 2030

La concentración de la riqueza afecta directa o indirectamente a todos los elementos de la Agenda 2030. La desigualdad económica extrema está, por ejemplo, íntegramente vinculada a la pobreza persistente

y crónica (ODS 1). De hecho, varios estudios han demostrado que el ODS 1 no se logrará a menos que también se aborde la extrema desigualdad de ingresos y riqueza. Los recursos que capturan las personas y entidades ricas serán esenciales para hacer frente enérgicamente a la pobreza. Por poner un ejemplo, el hombre más rico de Nigeria, Aliko Dangote, fundador de la mayor cementera de África, gana en un año intereses por su patrimonio suficientes para sacar a 2 millones de personas de la pobreza extrema.<sup>17</sup> Por tanto, no es sorprendente que Oxfam, al igual que otras organizaciones de la sociedad civil, concluya que: “Para acabar con la pobreza extrema, también debemos acabar con la riqueza extrema”<sup>18</sup>.

En términos de desigualdad de género (ODS 5), los derechos de las mujeres son sistemáticamente socavados por los mismos sistemas que crean y perpetúan monopolios de poder y riqueza. Dicho de forma simple, el 90 por ciento de las personas en la lista de multimillonarios de Forbes son hombres, y la brecha de riqueza de género tiende a ser aún mayor que la brecha salarial de género. En Estados Unidos, las mujeres blancas poseen solo 32 centavos por cada dólar que posee un hombre blanco, y las mujeres de color, aún menos.<sup>19</sup>

La desigualdad de la riqueza refleja, afianza y agrava las diversas desigualdades a las que se enfrentan las mujeres, y que atañen a varios ODS. Un informe de ONU Mujeres sobre la aplicación de los ODS desde una perspectiva de género constata que en Camerún, por ejemplo, mientras que poco más del 30 por ciento de las mujeres son analfabetas, entre el 20 por ciento más pobre de las mujeres, más del 80 por ciento son analfabetas.<sup>20</sup> En Pakistán, el 58,5 por ciento de las mujeres y niñas en el 20 por ciento más bajo del índice de riqueza reportan no tener voz en las decisiones relacionadas con su propia asistencia sanitaria, en comparación con el 39,3 por ciento en el quintil más rico, mientras que las

11 Véase Donald (2017) para más información sobre el nexo de poder político y económico concentrado.

12 Véase: [www.nytimes.com/2018/02/15/opinion/democracy-inequality-thomas-piketty.html](http://www.nytimes.com/2018/02/15/opinion/democracy-inequality-thomas-piketty.html).

13 Scheiber/Cohen (2015).

14 <http://prospect.org/article/race-wealth-and-intergenerational-poverty>

15 Donald/Lusiani (2017).

16 *Ibid.*

17 Oxfam (2018), pág. 10 and [www.forbes.com/profile/aliko-dangote/?list=billionaires](http://www.forbes.com/profile/aliko-dangote/?list=billionaires).

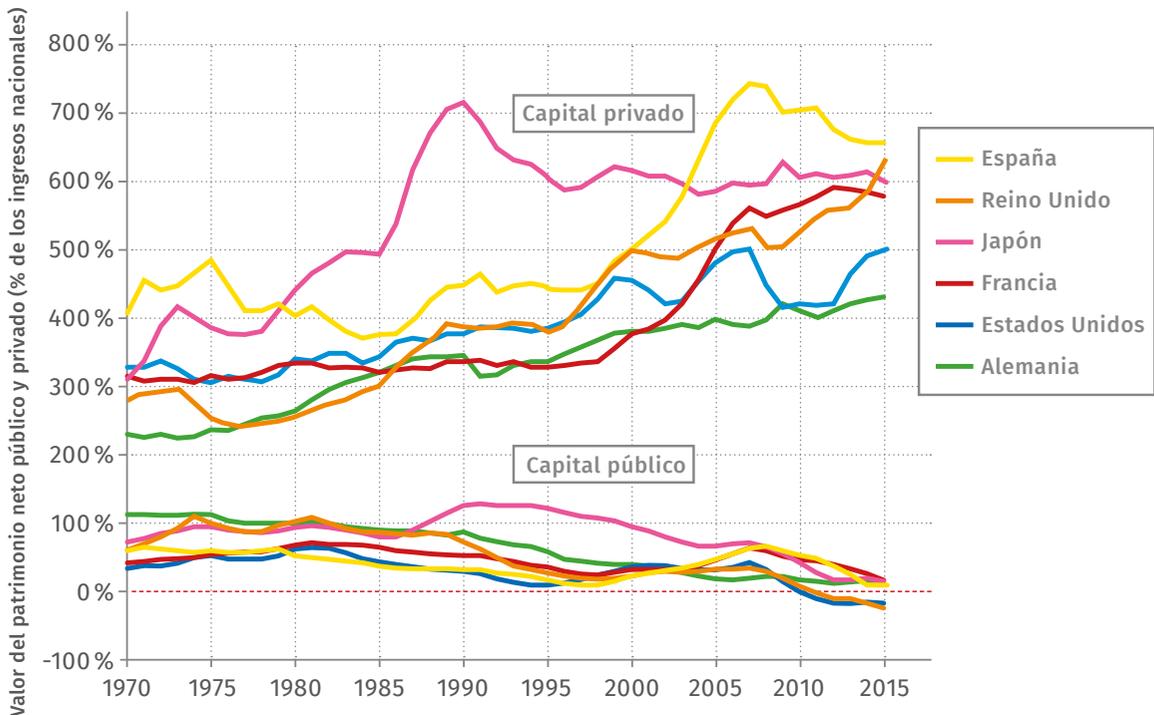
18 Oxfam (2018), pág. 17.

19 Oxfam (2018), pág. 25.

20 ONU Mujeres (2018), pág. 85.

Figura 1.2

El auge del capital privado y la caída del capital público en los países ricos, 1970-2016



Fuente: Alvaredo et al. (2017), Figura E6

mujeres más pobres de Colombia tienen 16,4 veces más probabilidades que las mujeres más ricas de dar a luz sin la asistencia de un profesional de la salud.<sup>21</sup> ONU Mujeres resume: “La desigualdad de riqueza y la desigualdad relacionada con el género a menudo interactúan de manera que dejan atrás a las mujeres y las niñas de los hogares más pobres en áreas clave relacionadas con el ODS, incluyendo el acceso a la educación y a los servicios sanitarios”.<sup>22</sup>

Además, la concentración extrema de la riqueza amenaza la consecución de la Agenda 2030 al afectar fundamentalmente la cantidad de recursos disponibles para ser invertidos en el desarrollo sostenible. Como señala el Informe sobre la Desigualdad Mundial 2018, “En las últimas décadas, los países se han enriquecido, pero los gobiernos se han empobrecido”

debido a un cambio radical hacia el capital privado.<sup>23</sup> Como resultado de las políticas de privatización de las últimas décadas, la cantidad de capital público es ahora negativa o próxima a cero en muchos países ricos (véase Figura 1.2). Esto limita el espacio político de los gobiernos para abordar las desigualdades y aplicar los ODS. Por ejemplo, muchos de los ODS — especialmente el 3 (salud), 4 (educación), 5 (igualdad de género), 6 (agua) y 10 (desigualdades)— dependerán en última instancia de unos servicios públicos de calidad y accesibles, que requieren una fuerte financiación pública.

Además de amenazar la prestación de servicios públicos, es probable que la intensa concentración de la riqueza sea un obstáculo importante para la creación de trabajo decente para todos y la protección de los derechos de los trabajadores (ODS 8), dado que el poder de las élites adineradas y las grandes empresas

21 *Ibíd.*, págs. 153, 167.

22 *Ibíd.*, pág. 144.

23 Alvaredo et al. (2017), pág. 14.

supera ampliamente al de los trabajadores afiliados. Mientras tanto, la capacidad de los trabajadores para organizarse y negociar se ha visto comprometida en muchos casos, incluso a través de la presión que ejercen las grandes empresas sobre los gobiernos.

Las sociedades muy desiguales también son malas para el medio ambiente y,<sup>24</sup> por tanto, amenazan los aspectos medioambientales de la Agenda 2030. Los muy ricos suelen tener una huella ecológica mucho mayor porque consumen más, y se ha demostrado que los altos niveles de desigualdad van en contra de la movilización de los esfuerzos colectivos necesarios para proteger el medio ambiente. La capacidad de los ricos para sesgar la toma de decisiones hacia sus intereses también puede ser perjudicial para el medio ambiente, al tiempo que se garantiza que la mayoría de los impactos del cambio climático y la contaminación puedan ser “vertidos” sobre las personas que viven en la pobreza.<sup>25</sup>

Estas tendencias también podrían ser un obstáculo para el logro del objetivo 16, en particular en lo que respecta a las instituciones eficaces y responsables y a la adopción de decisiones participativas, inclusivas y representativas. En general, la concentración de la riqueza y los procesos económicos que la han acompañado —como la intensa financiarización— distorsionan la toma de decisiones de una manera nefasta para la consecución de la Agenda 2030. Cada vez más, por ejemplo, son las empresas financieras las que tienen el poder de tomar decisiones sobre cuáles son los proyectos de infraestructura más importantes (es decir, los más probables de generar un retorno de la inversión), en lugar de que las personas afectadas decidan democráticamente sobre lo que es más valioso desde el punto de vista social.

### Concentración creciente de las empresas

Las desigualdades extremas en la riqueza individual también están interrelacionadas con la creciente concentración del mercado. Muchos sectores de la

economía global están dominados por un pequeño número de multinacionales, lo que les confiere un amplio poder sobre estos mercados. Los principales beneficiarios de estas estructuras de mercado oligopolísticas son los principales accionistas y propietarios de las empresas, algunos de los cuales han llegado a los primeros puestos de la lista de multimillonarios del mundo. Ejemplos destacados son Jeff Bezos de Amazon, Bill Gates de Microsoft, Mark Zuckerberg de Facebook y Carlos Slim de América Móvil. Slim ha establecido un monopolio casi completo sobre los servicios de comunicaciones telefónicas y de banda ancha en México, lo que, según la OCDE, tuvo significativos efectos negativos para los consumidores y la economía, pero obviamente efectos positivos para la fortuna de Slim.<sup>26</sup>

Particularmente alarmantes para la aplicación del ODS 2 resultan los procesos de concentración y las megafusiones en la industria agroalimentaria, en todas las fases de la cadena de valor.<sup>27</sup> El comercio mundial de productos básicos agrícolas, desde el trigo, el maíz y la soja hasta el azúcar, el aceite de palma y el arroz, está dominado por solo cinco empresas. Mientras tanto, si se permiten todas las fusiones previstas actualmente en el sector de las semillas y los productos agroquímicos, los nuevos gigantes corporativos controlarán conjuntamente hasta el 70 por ciento del mercado de productos agroquímicos y más del 60 por ciento del mercado mundial de semillas.<sup>28</sup>

La concentración del mercado y el papel cada vez mayor de unos pocos actores globales también son evidentes en otras áreas relevantes para los ODS. Grupos relativamente pequeños de empresas transnacionales dominan, por ejemplo, el sector minero, el mercado mundial del petróleo y el gas, así como la industria del automóvil. Influyen, y a menudo socavan, las medidas eficaces contra el cambio climático y la transformación hacia sistemas energéticos

26 Oxfam (2018), pág. 11.

27 Véase IPES-Food (2017) y el exhaustivo Atlas Agroalimentario, publicado por la Fundación Heinrich Böll/Fundación Rosa Luxemburg/Amigos de la Tierra Europa (2017).

28 IPES-Food (2017), págs. 21 y siguientes.

24 [www.theguardian.com/inequality/2017/jul/04/is-inequality-bad-for-the-environment](http://www.theguardian.com/inequality/2017/jul/04/is-inequality-bad-for-the-environment)

25 Islam (2015).

sostenibles (ODS 7 y 13). Las industrias extractivas desempeñan un papel similar en el consumo y la producción insostenibles (ODS 12), en particular, con sus prisas por explotar las minas en alta mar (ODS 14). También se ha demostrado que la concentración empresarial cuesta puestos de trabajo y reduce los salarios, lo que repercute en el ODS 8.<sup>29</sup>

Los bancos transnacionales, los inversionistas institucionales y las empresas de gestión de activos, que son los principales impulsores de estas tendencias, han experimentado una concentración masiva en los últimos años. Las investigaciones han encontrado una creciente concentración de la propiedad en manos del capital financiero durante las últimas tres décadas.<sup>30</sup> Un estudio adicional sobre las relaciones entre 43.000 multinacionales ha identificado un grupo de empresas, principalmente de la industria financiera, con un poder desproporcionado sobre la economía mundial. Según el estudio, “las multinacionales forman un gigantesco nudo y [...] una gran parte de los flujos de control se dirige a un pequeño núcleo estrechamente unido de instituciones financieras”.<sup>31</sup> Un núcleo de 147 empresas controla el 40 por ciento de la riqueza de la red, mientras que solo 737 empresas controlan el 80 por ciento. Una de las más influyentes es la mayor empresa de gestión de activos del mundo: BlackRock. A finales de 2017, el valor de los activos administrados por BlackRock era de 6.288 billones USD, cifra superior al PIB de Japón o Alemania.<sup>32</sup> Los grandes inversionistas institucionales, como los fondos de pensiones, los fondos de seguros y los fondos soberanos de inversión, son también los impulsores de una nueva generación de alianzas público-privadas (APP) en el ámbito de la infraestructura, lo que obliga a los gobiernos a ofrecer proyectos “financiables” que satisfagan las necesidades de estos inversionistas y no las de la población afectada.

### ¿Qué opciones políticas nos han llevado hasta aquí?

Las opciones de política que han producido esta concentración extrema del mercado y la desigualdad socioeconómica son las mismas políticas fiscales y regulatorias que condujeron al debilitamiento del sector público y permitieron la acumulación sin precedentes de riqueza individual y corporativa. Algunos gobiernos han promovido activamente estas políticas; en otros casos, han sido impuestas desde el extranjero, en particular, por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y poderosos acreedores públicos y privados.

Los recortes en los servicios públicos y otras “medidas de austeridad”, que los gobiernos afirmaron que eran necesarias para mantenerlos solventes después de la crisis financiera de 2008-2009, condujeron a una ola de **privatizaciones**, particularmente de servicios públicos y la infraestructura. Entre las primeras “joyas familiares” vendidas a manos privadas figuran el suministro de agua, escuelas, hospitales, ferrocarriles, carreteras, puertos y aeropuertos. Por ejemplo, entre las medidas que Grecia se vio obligada a adoptar para cumplir las condiciones de sus paquetes de ayuda financiera figuraba una concesión de 40 años a Fraport, una empresa de transporte alemana, para operar, gestionar, desarrollar y mantener 14 aeropuertos regionales en Grecia. Según un estudio del Transnational Institute, de los 37 aeropuertos regionales propiedad del Estado griego, solo los 14 que eran rentables se incluyeron en el programa de privatización, dejando a los contribuyentes la tarea de subvencionar el resto no rentable. El estudio concluyó que: “La privatización, a menudo, significa una pérdida de ingresos para el Estado, ya que los valiosos activos públicos se venden a precios de ganga a las empresas. Las empresas estatales rentables que proporcionan ingresos anuales son vendidas, mientras que los activos que consumen subsidios no rentables permanecen en manos del Estado”.<sup>33</sup>

La crisis financiera mundial también exacerbó la actual **erosión de los derechos laborales**, que ha sido un factor importante en el aumento de la desigualdad

29 Covert (2018).

30 Peetz/Murray Nienhüser (2013).

31 Vitali/Glatfelder/Battiston (2011).

32 <http://ir.blackrock.com/file/4048287/Index?KeyFile=1001230787>

33 Vila/Peters (2016), pág. 12.

de ingresos y riqueza. Históricamente, los sindicatos han desempeñado un papel crucial en la protección de los derechos económicos y sociales, contribuyendo a reducir las diferencias salariales entre hombres y mujeres<sup>34</sup> y entre razas<sup>35</sup>. En la actualidad existen pruebas sólidas de que un menor grado de afiliación sindical se ha asociado con un aumento de los ingresos más altos en las economías avanzadas.<sup>36</sup> Las políticas que contribuyeron a ello incluyeron el cese de los acuerdos generales nacionales, la reducción del apoyo político a la negociación colectiva entre múltiples empleadores y los cambios legislativos que favorecieron los derechos de las empresas por encima de los derechos laborales, por ejemplo, introduciendo la posibilidad de que las empresas con problemas salieran de los acuerdos sectoriales.<sup>37</sup>

La creciente desigualdad también ha sido alimentada por la **financiarización** de sectores como el de la vivienda. En España, por ejemplo, la burbuja inmobiliaria ha sido identificada como la principal causa del aumento sin precedentes de la relación entre riqueza personal e ingresos nacionales.<sup>38</sup> En Argentina existen 750.000 viviendas desocupadas y especulativas, mientras que la excesiva especulación en el sector inmobiliario ha hecho subir los precios hasta el punto de que muchas personas (especialmente en las zonas urbanas) no pueden disfrutar de su derecho a una vivienda segura.<sup>39</sup> En Buenos Aires, el número de personas sin hogar aumentó en un 20 por ciento en 2016.<sup>40</sup> Las actuales leyes de zonificación y las políticas fiscales han sido identificadas como prácticas que permiten la especulación inmobiliaria.<sup>41</sup>

Las **leyes de competencia y antimonopolio** existentes a nivel nacional e internacional han sido evidentemente demasiado débiles para prevenir las

megafusiones y frenar el crecimiento masivo de los conglomerados financieros con una influencia desproporcionada en la economía mundial. Durante la crisis financiera de finales de la década de 2000, los programas de rescate y estímulo salvaron el sistema bancario mundial, pero no lograron frenar el crecimiento de los grandes bancos y las compañías de seguros. Por el contrario, las fusiones y adquisiciones financieras fueron un elemento central de la respuesta.

Pero quizás el factor más importante que impulsó la concentración de la riqueza y el poder económico ha sido la adopción de **políticas fiscales más regresivas** en la mayoría de las regiones del mundo, con una mayor dependencia de los impuestos indirectos como el impuesto sobre el valor añadido (IVA), para aumentar los ingresos, la reducción del impuesto de sociedades y del impuesto sobre la renta de las personas físicas para las personas con mayores ingresos, y los bajos ingresos procedentes de los impuestos sobre el patrimonio y las sucesiones (si los hubiera). Los tipos impositivos medios del impuesto de sociedades han disminuido entre 13 y 18 puntos en los últimos 25 años (véase la Figura 1.3).<sup>42</sup>

Mientras tanto, en muchos países se han reducido los gastos en servicios públicos y protección social, que representan una forma crucial de redistribución de la riqueza y desempeñan un papel esencial en la consecución de los derechos humanos.<sup>43</sup> A pesar de toda la retórica en torno a que el ajuste de cinturones y la austeridad son la única opción, las alternativas más progresistas, como el aumento de los tipos impositivos sobre los trabajadores con mayores ingresos, la eliminación de los incentivos fiscales para las multinacionales o una mejor aplicación del impuesto sobre el patrimonio, por lo general, se han ignorado o descartado como inviables.

Incluso los países que se han opuesto a esta tendencia en los últimos decenios, como Brasil, están experimentando ahora un cambio hacia políticas

34 Véase: <https://statusofwomendata.org/women-in-unions/>.

35 Véase: <http://cepr.net/press-center/press-releases/benefits-of-union-membership-narrow-racial-wage-inequality-for-black-workers>.

36 Jaumotte/Osorio Buitron (2015).

37 Visser/Hayter/Gammarano (2015).

38 Alvarado et al. (2017), págs. 230 y ss.

39 CELS (2017).

40 [www.cels.org.ar/web/2017/07/ciudad-de-buenos-aires-mas-de-4000-personas-estan-en-situacion-de-calle/](http://www.cels.org.ar/web/2017/07/ciudad-de-buenos-aires-mas-de-4000-personas-estan-en-situacion-de-calle/)

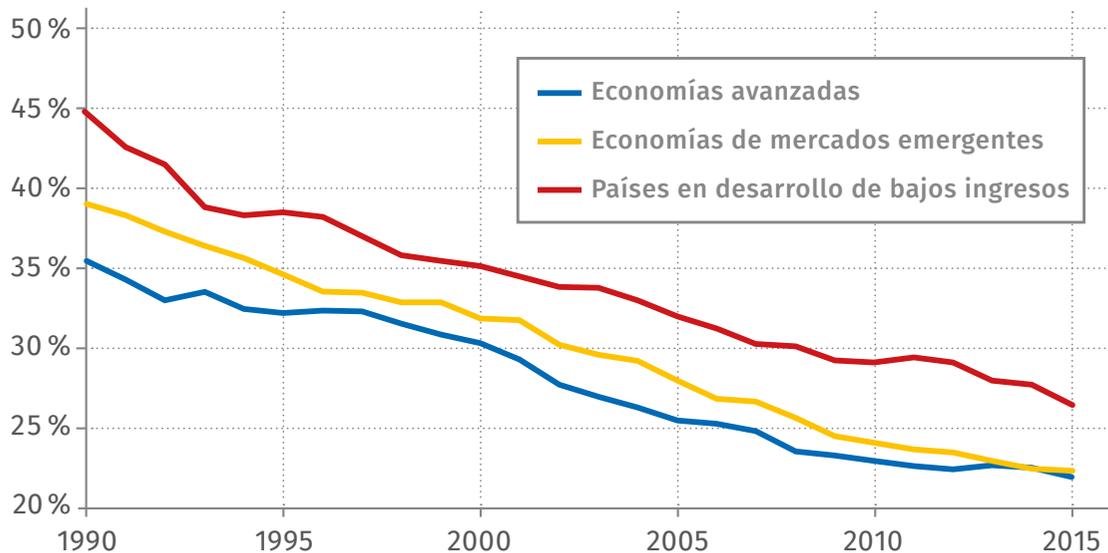
41 CELS (2017).

42 Crivelli et al. (2015), pág. 11.

43 Véase, por ejemplo, [www.cesr.org/factsheet-brazils-human-rights-advances-imperiled-austerity-measures](http://www.cesr.org/factsheet-brazils-human-rights-advances-imperiled-austerity-measures).

**Figura 1.3**

**La caída de los tipos del impuesto de sociedades, 1990-2015 (en porcentaje)**



Fuente: IMF (2017), Figura 1.17

más punitivas y regresivas, en particular, en lo que respecta al gasto público, con efectos potencialmente graves en las comunidades marginadas y desfavorecidas.<sup>44</sup> De hecho, el impacto negativo de estas tendencias en la política fiscal ha recaído de forma desproporcionada sobre aquellos que menos pueden permitirse pagar; los impactos de género de las medidas de austeridad y de los impuestos regresivos están, por ejemplo, bien documentados.<sup>45</sup>

La falta de voluntad política o, al menos, de una acción concertada eficaz para abordar la dimensión transfronteriza de la **evasión y la elusión fiscales** ha facilitado aún más la acumulación de riqueza y poder económico. Como se reveló más recientemente en los llamados papeles de Panamá y del Paraíso, una gran parte de las ganancias y la riqueza de las multinacionales y de particulares ricos se mantiene en paraísos fiscales. Esto exacerba las desigualdades, ya que

priva a los países de ingresos que podrían utilizarse para financiar los sistemas de protección social y los servicios públicos de calidad esenciales para universalizar el disfrute de los derechos económicos y sociales. También conduce a una subestimación significativa de la escala de la desigualdad. Según estimaciones recientes, los súper ricos están ocultando al menos 7,6 billones de USD a las autoridades fiscales.<sup>46</sup>

### Existen alternativas

Es crucial que existan alternativas sólidas y progresistas a estas tendencias políticas que ayuden a redistribuir la riqueza y el poder y, por tanto, a comenzar a abordar uno de los obstáculos estructurales fundamentales para el cumplimiento de los compromisos en materia de desarrollo sostenible y derechos humanos.

Los gobiernos deben aplicar urgentemente políticas fiscales y reglamentarias que respondan a la

<sup>44</sup> *Ibíd.*

<sup>45</sup> Véase [www.brettonwoodsproject.org/2017/09/imf-gender-equality-expenditure-policy/](http://www.brettonwoodsproject.org/2017/09/imf-gender-equality-expenditure-policy/) and [www.brettonwoodsproject.org/2017/04/imf-gender-equality/](http://www.brettonwoodsproject.org/2017/04/imf-gender-equality/)

<sup>46</sup> Oxfam (2018), pág. 11.

acumulación masiva de riqueza individual, así como generar y redistribuir recursos de una manera más acorde con los principios y normas de derechos humanos<sup>47</sup>, en particular, mediante la prestación de servicios públicos de calidad accesibles a todos. Sin embargo, es importante reconocer que la lucha contra la desigualdad no es solo una cuestión tecnocrática. La desigualdad extrema está profundamente relacionada con las jerarquías de poder, las instituciones, la cultura y la política. Como señala la Sociedad para el Desarrollo Internacional (SID) con respecto a África Oriental, es poco probable que los esfuerzos para abordar la desigualdad tengan éxito en ausencia de un intento comprometido de desmantelar y recrear las instituciones que distribuyen el poder y dado el surgimiento de redes para obtener beneficios de ellas<sup>48</sup>. Por tanto, la reforma política es necesaria pero no suficiente, y es probable que un enfoque sectorial aborde únicamente la punta del iceberg. Para hacer frente de manera significativa a la desigualdad económica se requiere cambios más holísticos y de calado sobre la forma y el lugar en que se confiere el poder, incluso a través de compromisos institucionales, legales, sociales, económicos y políticos para la consecución de los derechos humanos.

Las normas de derechos humanos —en particular, las relacionadas con la igualdad sustantiva y la no discriminación, con la consecución progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales y con el deber de los Estados de cooperar internacionalmente en la consecución de estos derechos— proporcionan a los Estados una orientación normativa detallada y completa sobre las medidas que deben adoptar para reducir la desigualdad económica dentro de los países y entre ellos, y sobre cómo estas tocan las

dimensiones de género, raza y otras dimensiones de la desigualdad.<sup>49</sup>

A medida que los gobiernos prosiguen las reformas necesarias, entre otras, en las áreas de las política fiscal y presupuestaria nacionales, la cooperación fiscal internacional, las leyes de competencia y antimonopolio, así como la regulación de los mercados financieros, los principios y normas de derechos humanos deben orientar las opciones políticas, la aplicación y los resultados que se persiguen. Los elementos esenciales de un paquete de reformas son:

**Enfatizar la tributación progresiva:** La fiscalidad debería basarse en la capacidad de pago, y los particulares ricos y las grandes empresas deberían asumir la mayor parte de la carga (sin darles una “salida fácil” a través de lagunas). Un impuesto sobre el valor añadido (IVA) uniforme y no diferenciado es regresivo, sobrecarga desproporcionadamente a los pobres y, por tanto, no debería constituir la pieza central del sistema tributario. Por el contrario, debería prestarse mucha atención a los impuestos sobre la renta, a los impuestos de sociedades y a los impuestos sobre el patrimonio y los activos, tales como los bienes inmuebles, las plusvalías y las sucesiones. Los impuestos sobre el patrimonio deben ser considerados cuidadosamente; Thomas Piketty, por ejemplo, ha sugerido un impuesto anual progresivo sobre el patrimonio individual para las personas más ricas del planeta, por ejemplo, a una tasa del 1 por ciento para una riqueza de 1-5 millones de euros y del 2 por ciento para las riquezas por encima de los 5 millones de euros.<sup>50</sup> Cualquier forma de tributación indirecta debería ser lo más favorable posible para los pobres, por ejemplo, mediante exenciones más completas para los bienes básicos y tipos más elevados para los artículos de lujo. Los sistemas tributarios también deben diseñarse teniendo

47 Véase, por ejemplo, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que cada Estado Parte se compromete “a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el presente Pacto”.

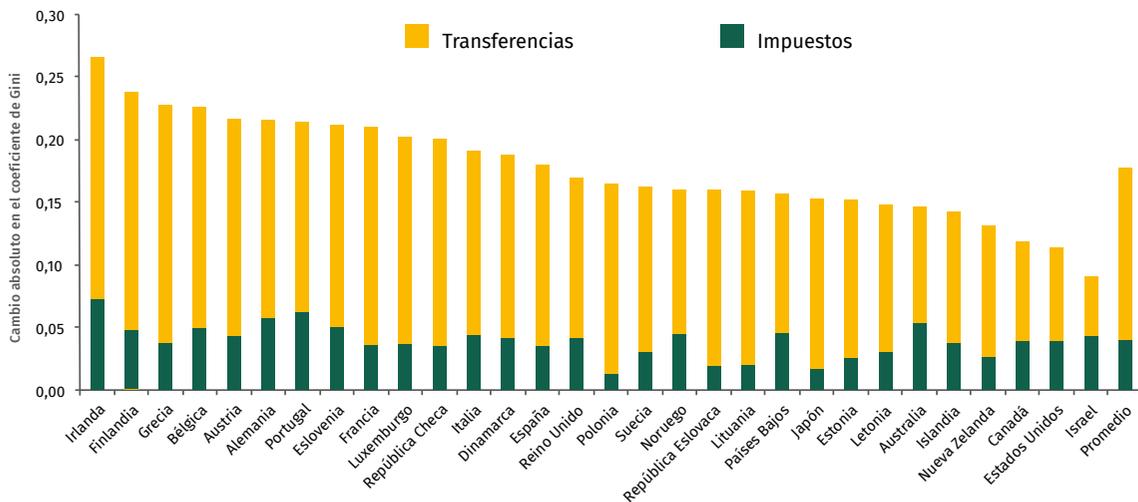
48 Sociedad Internacional para el Desarrollo (2016).

49 Para más información sobre el papel que pueden desempeñar las normas de derechos humanos en la orientación de los esfuerzos para abordar la desigualdad económica, incluso como parte de los esfuerzos para aplicar los ODS, véase Centro de Derechos Económicos y Sociales (2016).

50 Piketty (2014).

**Figura 1.4**

**Efectos redistributivos de los impuestos y las transferencias en las economías avanzadas**



Fuente: FMI (2017), Figura 1.9.

presente el objetivo de la igualdad de género, prestando especial atención a la forma en que los sistemas tributarios afectan a la cantidad y la distribución del trabajo de cuidado no remunerado.

**Aprovechar plenamente el potencial redistributivo de las políticas presupuestarias:**

Con la Agenda 2030, los gobiernos se han comprometido a lograr progresivamente una mayor igualdad a través de políticas fiscales, salariales y de protección social (meta 10.4 de los ODS). La redistribución a través de la política fiscal funciona; el coeficiente de Gini de distribución de la renta después de impuestos y transferencias sociales suele ser inferior en más de un 0,2 por ciento al coeficiente de Gini de la renta de mercado (véase la Figura 1.4). Sin embargo, en muchos países, el potencial redistributivo de la política fiscal suele estar muy infrutilizado.<sup>51</sup> La presupuestación participativa y la presupuestación con enfoque de género pueden ser herramientas importantes en este sentido.

**Mejorar los servicios públicos y establecer sistemas de protección social universales e**

**integrales:** Para crear una distribución más equitativa del poder y hacer realidad los derechos humanos (por ejemplo, el agua, la salud, la educación y la seguridad social) también es fundamental mejorar la calidad y el alcance de los servicios públicos, así como ampliar la protección social. La universalización del acceso a servicios públicos de calidad es una forma eficaz de redistribuir las oportunidades, el bienestar, la riqueza y el poder. El establecimiento de niveles mínimos de protección social (consagrado en el objetivo 1.3 de los ODS) es otra medida política esencial para reducir la desigualdad, aunque los “niveles mínimos” deberían ser un paso en el camino hacia unos sistemas de protección social más amplios que sean transformadores, en lugar de limitarse a mitigar los peores efectos del sistema económico actual. El derecho humano a la seguridad social (protección social) es ya una obligación jurídica para la mayoría de los Estados, consagrada en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La OIT ha demostrado que los niveles mínimos de protección social universal son, por lo

51 Centro de Derechos Económicos y Sociales (2018).

general, asequibles para todos los países.<sup>52</sup> No cabe duda de que todas y cada una de las medidas deben tener en cuenta las cuestiones de género si quieren cumplir su promesa de promover la igualdad y conseguir los derechos humanos. Esto incluye una cuidadosa consideración de la carga desproporcionada que representa para las mujeres el trabajo de cuidado no remunerado, cuya reducción y redistribución debería ser uno de los principales objetivos de los servicios públicos y los sistemas de protección social. Por tanto, mejorar el acceso y la calidad de los servicios de cuidado (tanto para las personas mayores como para los niños) debería ser una prioridad esencial.<sup>53</sup>

**Aplicar y hacer cumplir los salarios mínimos y garantizar los derechos laborales, incluido el derecho a un trabajo digno, la igualdad salarial y el derecho de afiliación sindical y negociación colectiva.** El desplazamiento del equilibrio de poder del capital y las finanzas hacia los trabajadores es crucial para corregir las desigualdades y lograr los ODS. El salario mínimo debe fijarse en un nivel compatible con lo que se necesita para vivir con dignidad y disfrutar del derecho humano a un nivel de vida adecuado. También se podría considerar la regulación de las relaciones salariales entre los trabajadores con salarios más bajos y más altos en una empresa; como mínimo, deberían publicarse las relaciones salariales y las brechas salariales entre hombres y mujeres para el escrutinio público.

**Reforzar las iniciativas contra los abusos fiscales y los flujos financieros ilícitos:** Se necesita un conjunto de medidas nacionales e internacionales para reforzar las autoridades fiscales, cerrar las lagunas legales en materia tributaria y evitar la fuga de capitales.<sup>54</sup> Esto incluye:

- ▮ Medidas eficaces contra la manipulación de los precios de transferencia.
- ▮ Normas obligatorias de presentación de informes país por país para las multinacionales.
- ▮ Normas vinculantes para el intercambio automático de información fiscal entre autoridades estatales.
- ▮ Apoyo efectivo a la recuperación de activos robados, tal como se describe en la Convención de la ONU contra la Corrupción.
- ▮ Rastreo del titular efectivo de activos gestionados extraterritorialmente por entidades y sistemas como compañías ficticias, fideicomisos y fundaciones. Según el Informe sobre la Desigualdad Mundial de 2018, un registro financiero mundial sobre la titularidad de acciones, bonos y otros activos financieros podría asestar un duro golpe a la opacidad financiera. Ya existen sistemas más transparentes en países como Noruega y China, lo que sugiere que la transparencia es técnica y económicamente viable.<sup>55</sup>
- ▮ Prohibir las transacciones financieras en paraísos fiscales y jurisdicciones secretas, así como cerrar los paraísos para los capitales ilícitos.

**Aplicar el principio de “quien contamina paga” al sector financiero, introduciendo un impuesto sobre las transacciones financieras (ITF):** Debería imponerse un ITF a las acciones, bonos, derivados y divisas extranjeras en la bolsa de valores, en los centros de comercio y en las transacciones extrabursátiles. La imposición del impuesto debería coordinarse a nivel internacional, pero se debería animar a los países o grupos de países a empezar a aplicarlo incluso antes de que sea mundial, por ejemplo, los 10 países que participan en la propuesta de la Comisión Europea de aplicar un ITF utilizando la “cooperación reforzada”.

52 [www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54915](http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54915). Véase también el “Spotlight” sobre el ODS 1 en este informe.

53 Véase el Capítulo 4 sobre “Los sistemas de cuidados sanitarios y los ODS”: reivindicación de políticas para la sostenibilidad de la vida”.

54 Ver también el ODS 16 y el Cuadro 1 en este informe.

55 Alvaredo et al. (2017), págs. 263 y siguientes.

**Fortalecer las políticas de competencia y antimonopolio:** Los gobiernos han de reforzar los instrumentos y las instituciones que les permitan romper las estructuras oligopólicas. Deberían fortalecer las leyes antimonopolio nacionales y regionales, las oficinas de cárteles y los organismos reguladores de la competencia, así como las políticas antimonopolio internacionales, la cooperación y los marcos jurídicos bajo los auspicios de la ONU (incluida la debida consideración de la propuesta de una Convención de la ONU sobre la Competencia).

**Abordar el problema del “demasiado grande para quebrar”.** Para prevenir futuras crisis financieras mundiales, los gobiernos deberían dejar de permitir que las empresas y los bancos crezcan de manera ilimitada. La separación de la banca comercial y la banca de inversión debe reconsiderarse y adaptarse al siglo XXI. Además, se necesita una reglamentación internacional más eficaz para evitar los efectos desestabilizadores de los *hedge funds* y los fondos de capital privado en el sistema financiero mundial. Esto podría abarcar la prohibición de que los fondos de pensiones y los seguros inviertan en fondos altamente especulativos.

**Regular y restringir el dinero en la política:** Entre otras cosas, mediante leyes más estrictas de lucha contra la corrupción, divulgación y presentación de informes en relación con el cabildeo de las empresas, las donaciones políticas y el acceso a los responsables y los procesos políticos.

**Frenar la especulación inmobiliaria:** Dado que la especulación inmobiliaria y la financiarización de la vivienda es una de las principales causas del aumento de la desigualdad, la falta de vivienda y la vivienda insegura, más países deberían considerar un tipo de “impuesto sobre la especulación inmobiliaria”, tal como se aplica de manera rudimentaria en Alemania, aplicando una tasa punitiva a los especuladores o a los propietarios

de segundas viviendas y de propiedades vacías.<sup>56</sup> En España, la Comunidad Foral de Navarra aprobó una medida que permitía la expropiación pública de cualquier vivienda que permaneciera vacía durante dos años.<sup>57</sup>

En resumen, existen alternativas políticas robustas y progresistas que podrían contrarrestar eficazmente la excesiva concentración del poder económico. La aplicación de estas políticas será un prerrequisito para desplegar el potencial transformador de la Agenda 2030 y hacer efectivos los derechos humanos, como parte de un cambio mayor en la forma en que se distribuye el poder a nivel nacional y mundial.

---

56 [www.theguardian.com/commentisfree/2018/jan/27/building-homes-britain-housing-crisis](http://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jan/27/building-homes-britain-housing-crisis)

57 [www.abc.es/economia/abci-constitucional-avala-navarra-pueda-expropiar-viviendas-desocupadas-anos-201802261620\\_noticia.html](http://www.abc.es/economia/abci-constitucional-avala-navarra-pueda-expropiar-viviendas-desocupadas-anos-201802261620_noticia.html)

## Bibliografía

**Alstadsæter, Annette/Johannesen, Niels/ Zucman, Gabriel (2017):** Tax Evasion and Inequality. Universidad Noruega de Ciencias de la Vida/ Universidad de Copenhague/UC Berkeley y NBER.  
<http://gabriel-zucman.eu/files/AJZ2017.pdf>

**Alvaredo, Facundo/Chancel, Lucas/Piketty, Thomas/Saez, Emmanuel/ Zucman, Gabriel (2017):** World Inequality Report 2018.  
<http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>

**Bahn, Kate (2018):** Education won't solve inequality: not without workers' power too. En: Slate, 30 de mayo de 2018. <https://slate.com/human-interest/2018/05/study-unions-increasingly-represent-educated-workers.html>

**Banco Mundial (2016):** Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality. Washington, D.C.: Banco Mundial.  
[www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity](http://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity)

**Centro de Derechos Económicos y Sociales (2018):** Políticas fiscales y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina (Informe temático, resumen ejecutivo). Nueva York.  
<http://cesr.org/executive-summary-report-iachr-fiscal-policies-and-eser-latin-america>

**Centro de Derechos Económicos y Sociales (2016):** From Disparity to Dignity: Tackling economic inequality through the Sustainable Development Goals. Nueva York.  
<http://www.cesr.org/disparity-dignity-inequality-and-sdgs>

**Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2017):** Consenso Nacional para un Hábitat Digno. Buenos Aires.  
[www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/07/HD\\_web.pdf](http://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/07/HD_web.pdf)

**Covert, Bryce (2018):** When Companies Supersize, Paychecks Shrink. En: The New York Times, 13 de mayo de 2018.  
[www.nytimes.com/2018/05/13/opinion/mergers-companies-supersize-workers-wages.html](http://www.nytimes.com/2018/05/13/opinion/mergers-companies-supersize-workers-wages.html)

**Credit Suisse (2017):** Global Wealth Databook 2017.  
<http://publications.credit-suisse.com/index.cfm/publikationen-shop/research-institute/global-wealth-databook-2017-en/>

**Crivelli, Ernesto/de Mooij, Ruud A./Keen, Michael (2015):** Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries. Washington, D.C.: FMI.  
[www.sbs.ox.ac.uk/sites/default/files/Business\\_Taxation/Docs/Publications/Working\\_Papers/Series\\_15/WP1509.pdf](http://www.sbs.ox.ac.uk/sites/default/files/Business_Taxation/Docs/Publications/Working_Papers/Series_15/WP1509.pdf)

**Donald, Kate (2017):** Squeezing the State: corporate influence over tax policy and the repercussions for national and global inequality. En: Grupo de Reflexión de la Sociedad Civil sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: "Spotlight" sobre el Desarrollo Sostenible 2017 - Reivindicación de políticas para el público. Nueva York/Bonn/ Montevideo, págs. 97-100.  
[www.2030spotlight.org/en/book/1165/chapter/10-squeezing-state-corporate-influence-over-tax-policy-and-repercussions-national](http://www.2030spotlight.org/en/book/1165/chapter/10-squeezing-state-corporate-influence-over-tax-policy-and-repercussions-national)

**Donald, Kate/Lusiani, Nicholas (2017):** The gendered costs of austerity: Assessing the IMF's role in budget cuts which threaten women's rights. Bretton Woods Project, Londres.  
<http://socialprotection-humanrights.org/wp-content/uploads/2017/10/Gendered-Costs-of-Austerity-2017.pdf>

**Florquin, Nicolas (2011):** A booming business: Private security and small arms. En: Small Arms Survey (2011), págs. 101-133.

**FMI (2017):** FMI Fiscal Monitor 2017: Tackling Inequality. Washington, D.C.  
[www.imf.org/en/publications/fm/issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017](http://www.imf.org/en/publications/fm/issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017)

**Fundación Heinrich Böll/Fundación Rosa Luxemburg/Amigos de la Tierra Europa (2017):** Agrifood Atlas. Facts and figures about the corporations that control what we eat. Berlín/Bruselas.  
[www.boell.de/en/agrifood-atlas](http://www.boell.de/en/agrifood-atlas)

**Hardoon, Deborah (2015):** Wealth: Having It All and Wanting More. Oxford: Oxfam (Oxfam Issue Briefing).  
[www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-en.pdf](http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-en.pdf)

**IPES-Food (2017):** Too big to feed: Exploring the impacts of mega-mergers, concentration, concentration of power in the agri-food sector.  
[www.ipes-food.org/images/Reports/Concentration\\_FullReport.pdf](http://www.ipes-food.org/images/Reports/Concentration_FullReport.pdf)

**Islam, S. Nazrul (2015):** Inequality and environmental sustainability. UN DESA Working Paper No. 145. Nueva York: UN.  
[www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp145\\_2015.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp145_2015.pdf)

**Jaumotte, Florence/Osorio Buitron, Carolina (2015):** Power from the People. En: Finance and Development 52:1, marzo de 2015.  
[www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/03/jaumotte.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/03/jaumotte.htm)

**Jomo KS/Chowdhury, Anis/Sharma, Krishnan/Platz, Daniel (2016):** Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? Nueva York: UN Department of Economic & Social Affairs (DESA Working Paper No. 148, ST/ESA/2016/DWP/148).  
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2288desaworkingpaper148.pdf>

**Lewis, Jamie M. (2015):** Another View of the Gender Earnings Gap. Washington, D.C.: EE. UU. Census Bureau.  
<https://census.gov/newsroom/blogs/random-samplings/2015/11/another-view-of-the-gender-earnings-gap.html>

**Milanovic, Branko (2018):** There are two sides to today's global income inequality. En: The Globe and Mail, 22 de enero de 2018.  
[www.theglobeandmail.com/report-on-business/rob-commentary/the-two-sides-of-todays-global-income-inequality/article37676680/](http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/rob-commentary/the-two-sides-of-todays-global-income-inequality/article37676680/)

**Milanovic, Branko (2016):** Global Inequality – A New Approach for the Age of Globalization. Cambridge, MA y Londres.

**ONU (2015a):** 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](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf)

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

**ONU Mujeres (2018):** Hacer las promesas realidad: La igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York.  
[www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018](http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018)

**Oxfam (2018):** Reward work, not wealth. Oxford.  
[www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bp-reward-work-not-wealth-220118-en.pdf?cid=aff\\_affwd\\_donate\\_id78888&awc=5991\\_1516715345\\_0a84322c20ef396277dc8ed070020d3e](http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-reward-work-not-wealth-220118-en.pdf?cid=aff_affwd_donate_id78888&awc=5991_1516715345_0a84322c20ef396277dc8ed070020d3e)

**Oxfam America (2017):** Rigged Reform: US companies are dodging billions in taxes but proposed reforms will make things worse. Media briefing, abril de 2017.  
[www.oxfamamerica.org/static/media/files/Rigged\\_Reform\\_FINAL.pdf](http://www.oxfamamerica.org/static/media/files/Rigged_Reform_FINAL.pdf)

**Peetz, David/Murray, Georgina/Nienhüser, Werner (2013):** The New Structuring of Corporate Ownership. En: Globalizations, 10:5, págs. 711-730.  
<https://doi.org/10.1080/14747731.2013.828965>

**Piketty, Thomas (2014):** Capital in the Twenty-First Century. Cambridge, MA y Londres.

**Piketty, Thomas/Saez, Emmanuel/Zucman, Gabriel (2018):** Distributional National Accounts: Methods and estimates for the United States. En: The Quarterly Journal of Economics (2018), 1-57.  
<http://gabriel-zucman.eu/files/PSZ2018QJE.pdf>

**Scheiber, Noam/Cohen, Patricia (2015):** For the Wealthiest, a Private Tax System That Saves Them Billions. En: The New York Times, 29 de diciembre de 2015.  
[www.nytimes.com/2015/12/30/business/economy/for-the-wealthiest-private-tax-system-saves-them-billions.html](http://www.nytimes.com/2015/12/30/business/economy/for-the-wealthiest-private-tax-system-saves-them-billions.html)

**Society for International Development (2016):** State of East Africa Report 2016. Nairobi/Roma.

**The Economist Intelligence Unit (2015):** The road from principles to practice. Today's challenges for business in respecting human rights. Ginebra/Londres/Frankfurt/París/Dubai.  
[www.economistinsights.com/sites/default/files/EIU-URG%20-%20Challenges%20for%20business%20in%20respecting%20human%20rights%20WEB\\_corrected%20logos%20and%20UNWG%20thx.pdf](http://www.economistinsights.com/sites/default/files/EIU-URG%20-%20Challenges%20for%20business%20in%20respecting%20human%20rights%20WEB_corrected%20logos%20and%20UNWG%20thx.pdf)

**Vila, Sol Trumbo/Peters, Matthijs (2016):** The Privatising Industry in Europe. Ámsterdam: Transnational Institute.  
[www.tni.org/files/publication-downloads/tni\\_privatising\\_industry\\_in\\_europe.pdf](http://www.tni.org/files/publication-downloads/tni_privatising_industry_in_europe.pdf)

**Visser, Jelle/Hayter, Susan/Gammarano, Rosina (2015):** Trends in collective bargaining coverage: stability, erosion or decline? Ginebra: OIT (ILO Issue Brief No. 1).  
[www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_409422.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_409422.pdf)

**Vitali, Stefanie/Glattfelder, James B./Battiston, Stefano (2011):** The Network of Global Corporate Control. En: PLOS ONE, 6:10.  
[http://arxiv.org/PS\\_cache/arxiv/pdf/1107/1107.5728v2.pdf](http://arxiv.org/PS_cache/arxiv/pdf/1107/1107.5728v2.pdf)

**Kate Donald es Directora de Derechos Humanos en el Programa de Desarrollo Sostenible del Centro de Derechos Económicos y Sociales (CESR); Jens Martens es Director del Global Policy Forum (GPF).**

## La des-financiarización requiere una reforma de la gobernanza económica mundial

POR JESSE GRIFFITHS, EURODAD

La financiarización ha sido descrita como el “proceso por el cual los mercados financieros, las instituciones financieras y las élites financieras ganan mayor influencia sobre la política y los resultados económicos”.<sup>1</sup> Esto significa no solo que el papel sobredimensionado del sector financiero en la economía mundial nos hace vulnerables a las crisis frecuentes, sino también que la economía no está preparada para ofrecer la prosperidad de base amplia y sostenible que se necesita para cumplir con los ODS. En cambio, la desigualdad es la característica que define la época. Según Credit Suisse, más del 85 por ciento de la riqueza mundial está en manos de menos del 10 por ciento de la población adulta,<sup>2</sup> y según los investigadores del FMI, “la parte que corresponde al 1 por ciento de la población más rica está aumentando a expensas del 90 por ciento de la población más pobre”.<sup>3</sup>

¿Qué se puede hacer para frenar el poder de las élites financieras globales y orientar las economías mundiales, regionales y nacionales hacia la satisfacción de las necesidades de todas las perso-

nas? A continuación se esbozarán algunas soluciones, pero primero debemos comprender la naturaleza del sistema financiero mundial y el sistema monetario mundial que lo sustenta.

### La gestión de la crisis financiera no ha solucionado los problemas subyacentes

Tras la crisis financiera mundial de 2007-2009, las reformas del sector financiero emprendidas a instancias del G20 por el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF) y las instituciones afines no han resuelto los problemas subyacentes. El riesgo de que se produzcan nuevas crisis financieras y económicas sigue siendo elevado. Cabe destacar tres puntos clave:

En primer lugar, el sector financiero no bancario —que está muy poco regulado— sigue creciendo. Como señala el CEF, “la intermediación financiera no bancaria, incluyendo las compañías de seguros y los fondos de pensiones, ha crecido en varias economías avanzadas .... y [economías emergentes y en desarrollo] desde la crisis, y ahora representa más del 40% de los activos totales del

sistema financiero”.<sup>4</sup> La estimación de “criterio limitado” del CEF sobre la banca en la sombra, centrada en actividades “que pueden dar lugar a riesgos para la estabilidad financiera” creció hasta alcanzar “34 billones de USD en 2015 ... lo que equivale al 69% del PIB” de las 27 jurisdicciones estudiadas.<sup>5</sup>

En segundo lugar, los esfuerzos para sanear los bancos “demasiado grandes para quebrar” no se han concentrado en impedir que las quiebras bancarias causen problemas en todo el sistema. En lugar de ello, se han centrado en reducir los riesgos de esta situación aumentando su capacidad para soportar las pérdidas y mejorando los mecanismos de los reguladores para resolver las insolvencias a fin de evitar que los problemas de una (o varias) instituciones se extiendan por todo el sistema. Sin embargo, el personal del FMI ha estimado que la actividad de los bancos más grandes del mundo “al menos se duplicó y, en algunos casos, se cuadruplicó durante los 10 años anteriores a la crisis financiera... [y] su tamaño

1 Palley (2007).

2 Credit Suisse Research Institute (2016).

3 Dabla-Norris et al. (2015), pág. 15.

4 Consejo de Estabilidad Financiera (2017b), pág. 33.

5 Consejo de Estabilidad Financiera (2017a), pág. 3.

se ha mantenido relativamente estable desde entonces”.<sup>6</sup> Esto es problemático, ya que el mismo documento señala que los grandes bancos tienen “menos capital, financiación frágil, más actividades basadas en el mercado y más complejidad organizativa” que los bancos más pequeños.<sup>7</sup>

En tercer lugar, los niveles de deuda privada han aumentado a niveles sin precedentes: La deuda mundial alcanzó un nuevo récord de 164 billones (millones de millones) de USD en 2016, lo que equivale al 225 por ciento del PIB mundial, de los cuales el 63 por ciento es deuda del sector privado no financiero.<sup>8</sup>

En resumen, diez años después de la crisis financiera mundial, seguimos viviendo en una economía global muy apalancada y respaldada por un sector financiero poco regulado en el que muchas instituciones podrían seguir amenazando la estabilidad del sistema si se hundieran. Por tanto, cabe esperar nuevas crisis financieras mundiales o regionales importantes: la cuestión no es si se producirán, sino más bien cuándo.

Sin embargo, a diferencia de la última crisis, es posible que las próximas crisis golpeen primero a los países en desarrollo o los golpeen mucho más duramente que la última crisis. Como señala

el CEF, “la crisis financiera ha ralentizado, que no revertido, la tendencia a largo plazo hacia una mayor integración financiera mundial”,<sup>9</sup> y los países en desarrollo se han vuelto cada vez más vulnerables a los mercados y actores financieros externos. Las corrientes de capital privado hacia los países en desarrollo se han visto impulsadas por la situación económica externa y las políticas de otros países, en particular, por las bajas tasas de interés y las políticas de alivio cuantitativo en el mundo desarrollado, que han alentado el flujo de capital hacia los países en desarrollo en busca de mayores rendimientos. Al mismo tiempo, se ha producido un “aumento significativo de la presencia de inversionistas y prestamistas extranjeros en los mercados financieros nacionales de [los países en desarrollo], así como de la presencia de sus residentes en los mercados financieros internacionales, lo que los hace altamente vulnerables a los ciclos globales de auge y caída generados por los cambios de política en los principales centros financieros”.<sup>10</sup>

### Problemas estructurales en el sistema monetario mundial

Sin embargo, es importante entender que estos problemas del sistema financiero mundial no surgen simplemente porque el sector financiero está poco

regulado y, en muchos casos, ha escapado de los límites de la regulación nacional o regional; también tienen sus raíces en el sistema monetario mundial.

El 15 de agosto de 1971 -día del “shock de Nixon”- el Presidente de Estados Unidos anunció unilateralmente que los dólares ya no eran convertibles en oro, poniendo fin de hecho al sistema de cooperación monetaria internacional de Bretton Woods que, después de la II Guerra Mundial, había contribuido a garantizar el período de crecimiento sostenido más largo y equitativo de la historia de la humanidad. El sistema de Bretton Woods había estado quebrándose mucho antes de esa fecha, por supuesto. Construido en torno al dólar estadounidense, se hizo cada vez más insostenible a medida que el enorme superávit en cuenta corriente de Estados Unidos de la posguerra se desmoronaba, convirtiéndose en un importante país deficitario. Sin embargo, una característica fundamental del sistema de Bretton Woods era que exigía que los gobiernos regularan las corrientes transfronterizas de financiación a fin de poder gestionar sus tipos de cambio dentro de límites estrictos. Poco a poco se fue sustituyendo por una nueva forma de pensar que favorecía la flexibilidad del tipo de cambio, lo que sugeriría lo contrario: los gobiernos no deberían intentar controlar, restringir o influir en la “libre” circulación de capitales internacionales.

6 Laeven et al. (2014), pág. 7.

7 *Ibid.*, pág. 8.

8 Véase: <https://blogs.imf.org/2018/04/18/bringing-down-high-debt/>.

9 Consejo de Estabilidad Financiera (2017b), pág. 34.

10 Akyüz/Yu (2017), pág. 17.

Desde el colapso del sistema de Bretton Woods en la década de los 70, el sistema monetario internacional ha sido propenso a fluctuaciones significativas de los tipos de cambio. El actual marco monetario internacional no es realmente un “sistema” en absoluto; ha evolucionado al azar desde principios de los 70. Aunque los tipos de cambio se describen a menudo como “de libre flotación”, en la práctica, existe una gran variedad de sistemas diferentes. Algunos países vinculan sus monedas a una moneda fuerte como el dólar o una cesta de monedas, pero esto significa, claro está, que sus marcos macroeconómicos siguen a los de otro país, lo que puede generar problemas significativos, como descubrió Argentina a principios de este siglo. En realidad, el tamaño del mercado de divisas, mayor que el PIB mundial, significa que los esfuerzos del gobierno por gestionar los tipos de cambio siempre pueden verse frustrados.

Esto ha significado que los tipos de cambio pueden ser muy volátiles, lo que puede ser muy perjudicial para los países en desarrollo. Este nivel de volatilidad genera riesgos significativos, especialmente para los países más pobres, dificultando la planificación macroeconómica y afectando negativamente a la inversión, ya que las inversiones que podrían ser rentables con tipos de cambio estables pueden dejar de serlo cuando se contabilizan los riesgos o que sean rechazadas por inversionistas reacios a asumirlos. La volatilidad de los tipos de cambio

también aumenta los riesgos de la deuda y de la balanza de pagos, ya que las devaluaciones aumentan el costo del servicio de la deuda externa y encarecen las importaciones.

Sin controles sobre los flujos de capital, los desequilibrios comerciales persistentes son una característica importante del sistema, volviéndolo más inestable. Los riesgos han cambiado en los últimos años. La desaceleración del comercio mundial y el colapso de los precios de los productos básicos han contribuido a que los países en desarrollo hayan pasado de un constante superávit en cuenta corriente en los últimos años, a un déficit en 2015, que ascenderá hasta aproximadamente 100.000 millones de USD en 2016. Esto contribuye a los crecientes niveles de endeudamiento que venimos observando, ya que este déficit se financia normalmente con importaciones de capital, es decir, con dinero prestado.

El hecho de que el dólar sea la moneda de reserva mundial agrava estos problemas. El papel central del dólar permite a Estados Unidos obtener préstamos baratos y seguir obteniéndolos indefinidamente, ya que siempre puede “imprimir más dólares”. Esto significa que las decisiones de la política monetaria y fiscal estadounidense afectan al resto del mundo. Por ejemplo, el valor del dólar tiene un impacto significativo en los exportadores de productos básicos, ya que “la mayoría de las *commodities* se cotizan en dólares y la mayoría

de los contratos de *commodities* se liquidan en dólares”.<sup>11</sup> Además, puede haber enormes riesgos sistémicos derivados de la posición del dólar. La enorme escala de los préstamos del gobierno estadounidense, financiados en gran parte por China y otros países emergentes deseosos de comprar valores estadounidenses para acumular sus reservas en la década anterior a la crisis mundial, permitió al gobierno de Estados Unidos mantener bajos los tipos de interés, alimentando la desastrosa burbuja de préstamos del sector privado que fue una de las causas clave de la crisis.

Las políticas monetarias empleadas para responder a la crisis también han creado dificultades para los mercados financieros que pueden causar problemas significativos en el futuro. Por ejemplo, han empujado la tasa de interés de la deuda pública a un terreno negativo, afectando a los fondos de pensiones que compran la mayoría de estos activos. Esta puede ser una de las razones por las que, recientemente, se ha prestado tanta atención a la forma de ayudar a esos agentes a invertir más en los países en desarrollo, a pesar de que esta estrategia no tiene un sólido fundamento de desarrollo, en particular, para los países de bajos ingresos, e incluso vincularía aún más a los países en desarrollo con la inestabilidad de los mercados internacionales de capital.

11 Akyüz (2017), pág. 3.

Como consecuencia de todos estos riesgos, los países en desarrollo han venido transfiriendo fondos a los países desarrollados a gran escala a fin de acumular reservas, gestionar sus tipos de cambio y protegerse de futuras crisis derivadas del sistema monetario y financiero mundial. Esto, generalmente, se ha traducido en la compra de activos en los países desarrollados, y “en el primer trimestre de 2016, el 64 por ciento de las reservas oficiales declaradas se mantenían en activos denominados en dólares estadounidenses”.<sup>12</sup>

### Se necesitan reformas ambiciosas

Es evidente que los esfuerzos por reformar el sistema monetario y financiero internacional deben tener ambiciones mucho mayores si se pretende evitar el riesgo de otra gran crisis mundial o regional.

El sistema de gobernanza económica global no está funcionando lo suficientemente bien como para cumplir con los ODS, en gran parte debido a que los países en desarrollo a menudo tienen un papel limitado o están excluidos de la toma de decisiones en este sistema. Tras la crisis financiera mundial, hubo numerosos llamamientos para que se celebrara una conferencia “Bretton Woods 2” a fin de rediseñar el sistema para prevenir crisis mundiales en el futuro. Esto aún sería necesario, pero la voluntad política generada

por la última crisis no fue suficiente, y desafortunadamente puede que se necesite otra crisis antes de que se dé el impulso suficiente para un ambicioso rediseño global del sistema monetario y financiero.

Mientras tanto, será de vital importancia apoyar al G77 para que impulse grandes reformas antes o durante la próxima conferencia de la ONU sobre la Financiación para el Desarrollo. Se necesita un gran programa de reforma, pero vale la pena destacar dos recomendaciones clave que son claves y proporcionan ejemplos concretos del tipo de trabajo que se debe realizar.

En primer lugar, la creación de un organismo tributario intergubernamental bajo los auspicios de la ONU, con el objetivo de garantizar que los países en desarrollo puedan participar en pie de igualdad en la reforma global de las normas tributarias internacionales.

En segundo lugar, la creación de un mecanismo de renegociación de la deuda dentro del sistema de la ONU, independiente de los acreedores y deudores, para facilitar los procesos de reestructuración de la deuda. Solo a) colmando las principales lagunas de la estructura de gobernanza internacional, y b) velando por que los países en desarrollo desempeñen un papel clave dentro de las instituciones de gobernanza, y por que sean transparentes y rindan cuentas, podremos emprender las reformas tan necesarias para desfinanciarizar el sistema

económico y financiero mundial a fin de prevenir y resolver crisis futuras.

<sup>12</sup> Naciones Unidas (2017), pág. 74.

**Bibliografía**

**Akyüz, Yilmaz (2017):** The Commodity-Finance Nexus. Twin Boom and Double Whammy. Ginebra: South Centre.

[www.southcentre.int/wp-content/uploads/2017/10/RP80\\_The-Commodity-Finance-Nexus-Twin-Boom-and-Double-Whammy\\_EN.pdf](http://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2017/10/RP80_The-Commodity-Finance-Nexus-Twin-Boom-and-Double-Whammy_EN.pdf)

**Akyüz, Yilmaz/Yu, Vicente Paolo B. (2017):** The Financial Crisis and the Global South: Impact and Prospects. Ginebra: South Centre.

[www.southcentre.int/wp-content/uploads/2017/05/RP76\\_The-Financial-Crisis-and-the-Global-South-Impact-and-Prospects\\_EN.pdf](http://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2017/05/RP76_The-Financial-Crisis-and-the-Global-South-Impact-and-Prospects_EN.pdf)

**Consejo de Estabilidad Financiera (2017a):** Global Shadow Banking Monitoring Report 2016. Basilea.

[www.fsb.org/wp-content/uploads/global-shadow-banking-monitoring-report-2016.pdf](http://www.fsb.org/wp-content/uploads/global-shadow-banking-monitoring-report-2016.pdf)

**Consejo de Estabilidad Financiera (2017b):** Implementation and Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms. 3 de julio de 2017, 3rd Annual Report. Basilea.

[www.fsb.org/wp-content/uploads/P030717-2.pdf](http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P030717-2.pdf)

**Credit Suisse Research Institute (2016):** Global Wealth Databook 2016. Zúrich.

<http://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=AD6F2B43-B17B-345E-E20A1A254A3E24A5>

**Dabla-Norris, Era et al. (2015):** Causes and Consequences of Income Inequality: A

Global Perspective. Washington D.C.: FMI. [www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf)

**Laeven, Luc/Ratnovski, Lev/ Tong, Hui (2014):** Bank Size and Systemic Risk.

Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional (IMF Staff Discussion Note 14/04).

[www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1404.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1404.pdf)

**Naciones Unidas (2017):** World Economic Situation and Prospects 2017. Nueva York.

[www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/2017wesp\\_full\\_en.pdf](http://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/2017wesp_full_en.pdf)

**Palley, Thomas I. (2007):** Financialization: What It Is and Why It Matters. Universidad de Massachusetts en el Amherst Political Economy Research Institute (Working Papers wp153).

<https://ideas.repec.org/p/uma/periwp/wp153.html>

**Jesse Griffiths es Director de Eurodad, la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo.**

## 2

# Políticas que fortalecen el vínculo entre la alimentación, la salud, la ecología, el sustento y las identidades

POR STEFANO PRATO, SOCIEDAD PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL, ELENITA DAÑO Y TRUDI ZUNDEL, GRUPO ETC, LIM LI CHING Y CHEE YOKE LING, THIRD WORLD NETWORK.

La alimentación se encuentra en el centro del vínculo entre las identidades, la salud, la ecología y los medios de subsistencia, un espacio intrínseco en el que convergen diferentes dimensiones importantes de la vida. Sin embargo, los debates y deliberaciones políticos que repercuten en los alimentos y los sistemas alimentarios suelen ser fragmentados e incoherentes. Este capítulo explora la estrecha conexión entre estos diferentes ámbitos y ofrece caminos viables para situar la interacción virtuosa entre un sistema alimentario local sostenible y diversificado y una dieta saludable en el centro de la agenda de las políticas públicas. Se argumenta que recurrir a lo que se define como la Red Alimentaria Campesina es la estrategia más eficaz para abordar múltiples desafíos interrelacionados y ofrece propuestas de políticas concretas que pueden facilitar la transición a la agroecología y apoyar a los campesinos en la alimentación del mundo a través de un bucle de refuerzo entre la biodiversidad, la nutrición, la salud y los medios de subsistencia. Tal estrategia requiere esfuerzos significativos para “des-compartmentar” el enfoque político actual de lo que a menudo se aborda erróneamente como desafíos separados y romper los límites artificiales impuestos por los marcos institucionales que apoyan cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) interrelacionados. Esto podría conducir a una nueva narrativa coherente y holística que pueda inspirar y guiar las profundas transformaciones previstas en la Agenda 2030.

### Muchos desafíos, una raíz común

La alimentación se encuentra en el centro del vínculo entre las identidades, la salud, la ecología y los medios de subsistencia. Por tanto, representa intrínsecamente un espacio de convergencia entre las diferentes dimensiones importantes de la vida: cultural, social y económica. Sin embargo, los debates y deliberaciones políticos que repercuten en los alimentos y los sistemas alimentarios suelen ser fragmentados e incoherentes, a pesar de los objetivos ambiciosos e interrelacionados establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El panorama actual es profundamente preocupante. Según el Estado Mundial de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, tras un prolongado declive, el número

de personas con desnutrición crónica en el mundo aumentó de 777 millones en 2015 a 815 millones.<sup>1</sup> El informe advierte claramente que la ambición de un mundo sin hambre ni malnutrición hasta 2030 sigue siendo un reto difícil. De hecho, demuestra inequívocamente que el número de personas con desnutrición crónica en el mundo ha aumentado, lo que indica un retroceso con respecto a la lenta pero constante reducción del pasado. Y lo que es aún más preocupante, el aumento del hambre no solo se debe al empeoramiento de los conflictos y a la reactivación de las hambrunas, sino también al aumento de los niveles de vulnerabilidad de todos los que siguen viviendo al margen de la sociedad. El derecho

<sup>1</sup> FAO/IFAD/UNICEF/PMA/OMS (2017).

humano a la alimentación y la nutrición adecuadas sigue sin cumplirse a gran escala.

Muchos están utilizando esta situación desesperada para promover la gran narrativa de alimentar al planeta aumentando la productividad agrícola y maximizando la producción. Desafortunadamente, no se trata en absoluto de eso. El mundo no solo produce suficientes alimentos para todos, dado que aproximadamente un tercio de todos los alimentos producidos se desperdician en la actualidad, sino que el problema del hambre no puede abordarse de forma aislada de otros problemas críticos: la desnutrición y la malnutrición persistentes, mientras que el sobrepeso y la obesidad avanzan a un ritmo elevado; la degradación del medio ambiente y la contaminación, que amenazan los fundamentos ecológicos de la vida y la base de recursos de los que depende el sector agropecuario;<sup>2</sup> la pérdida de la biodiversidad, crítica para la resiliencia;<sup>3</sup> las altas emisiones de gases de efecto invernadero, que contribuyen al cambio climático;<sup>4</sup> las desigualdades en el acceso a los alimentos; y las políticas que marginan a los pequeños productores de alimentos, sus prácticas y derechos.<sup>5</sup>

Estos y otros desafíos están estrechamente interrelacionados. Un informe reciente del Panel Internacional de Expertos sobre Sistemas Alimentarios Sostenibles (IPES-Food) destaca que los sistemas alimentarios industriales están enfermando cada vez más a las personas y provocando masivos costos de salud pública (ver el Cuadro 2.1). De hecho, el sobrepeso y la obesidad infantiles están aumentando en la mayoría de las regiones, y en todas las regiones en el caso de los adultos.<sup>6</sup> Se considera que la producción ganadera industrial es uno de los principales factores que contribuyen al alarmante incremento de los niveles de resistencia a los antibióticos. Muchos se refieren a las enfermedades no contagiosas relacionadas con la dieta como una pandemia emergente que está cambiando radicalmente la naturaleza de los desafíos

de salud en la mayoría de los países y exponiendo las profundas limitaciones de una atención sanitaria basada en los seguros. Una vez más, la financiarización está ampliando la desconexión con la vida real y limitando el espacio normativo y fiscal del Estado; y el enfoque compartimentado que separa las políticas alimentarias y sanitarias deja en gran medida sin abordar el nexo entre estos dos ámbitos.

Nuestro planeta también está sufriendo. El sistema agrícola industrial dominante, con su intensificación de los insumos y los monocultivos de la Revolución Verde, ha permitido aumentar el rendimiento, pero ha supuesto un gran costo para el medio ambiente, así como para la salud humana y el bienestar de los animales. De hecho, la agricultura industrial es una de las principales fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero, del agotamiento de los recursos naturales, la degradación del medio ambiente y la reducción de la biodiversidad. Simplemente, no se puede abordar el desafío existencial del clima ni realinear la huella ecológica de la humanidad dentro de los límites planetarios sin redefinir de forma sostenible los sistemas alimentarios. Notablemente, existen alternativas concretas. En base a los datos bien establecidos de la FAO, un informe reciente del Grupo ETC subraya que los campesinos son los principales proveedores de alimentos de más del 70 por ciento de la población mundial, pero no emplean más del 25 por ciento de los recursos —incluida la tierra, el agua y los combustibles fósiles— utilizados para llevar los alimentos del mundo a la mesa.<sup>7</sup> La cadena alimentaria industrial no solo emplea al menos el 75 por ciento de los recursos agrícolas del planeta, sino que por cada 1 USD que los consumidores pagan a los minoristas de la cadena, la sociedad paga otros 2 USD en daños a la salud y al medio ambiente. A pesar de esta realidad, las falsas soluciones bajo títulos cautivadores, como “intensificación sostenible” y “agricultura climáticamente inteligente”, siguen recibiendo la mayor parte de la atención de los políticos y de los recursos públicos.

Pero el problema no es solo una cuestión de riesgos para la salud y de eficiencia de los recursos; es

2 IAASTD (2009).

3 FAO (2010).

4 Smith et al. (2014).

5 FIDA (2013).

6 IPES-Food (2017a).

7 Grupo ETC (2017).

fundamentalmente una cuestión de identidades y medios de vida. La expansión vertiginosa de los sistemas alimentarios mundiales, con sus asombrosos niveles de concentración empresarial y sus cadenas mundiales de “apropiación de valor”, está exprimiendo cada vez más la producción de alimentos a pequeña y mediana escala, que no solo alimenta, sino que también ofrece medios de vida, empleo e ingresos tanto a las comunidades rurales como a las urbanas. Y el sistema alimentario mundial también está promoviendo la homogeneización de los hábitos alimentarios en todo el mundo, con profundos desafíos para las identidades, las tradiciones y el patrimonio cultural.

Para complicar las cosas, los alimentos se han convertido en el dominio de profundas revoluciones tecnológicas, que han llevado a una creciente homogeneización, mercantilización, desmaterialización, deshumanización y financiarización de los

alimentos. El espejismo de las soluciones tecnológicas genera a menudo una falsa sensación de comodidad que resta importancia a los cambios transformadores que se deben afrontar tanto en la producción como en el consumo. Y la tecnología es también el principal instrumento para la concentración del poder económico en los conglomerados globales y el despojo de recursos a las comunidades locales.

La Agenda 2030 puede proporcionar oportunidades clave para conectar todos estos puntos y situar los sistemas alimentarios locales sostenibles y las dietas saludables en el centro de la agenda pública. Sin embargo, esto requiere esfuerzos significativos para “des-compartimentar” el enfoque político actual de lo que se aborda erróneamente como desafíos separados y romper los límites artificiales impuestos por los marcos institucionales que apoyan cada uno de los objetivos afines interrelacionados.

## Cuadro 2.1

# El nexo entre los alimentos, la salud y el medio ambiente: abordar simultáneamente los riesgos para el medio ambiente y la salud humana

POR EL PANEL INTERNACIONAL DE EXPERTOS SOBRE SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES (IPES-FOOD)<sup>1</sup>

Aunque se describen en diferentes documentos, se discuten en múltiples foros y se abordan (si es que se abordan) en diferentes políticas, existe toda una serie de riesgos graves para la salud humana que están estrechamente ligados con las prácticas del sistema alimentario y entre sí. La mayoría de estos impactos se

clasifican en las cinco categorías siguientes:

- 1. Riesgos laborales:** Los impactos sobre la salud física y mental que sufren los agricultores, los trabajadores agropecuarios y otros trabajadores de la cadena alimentaria como resultado de la exposición a riesgos para la salud en el campo, la fábrica o el lugar de trabajo (p. ej., riesgos agudos y crónicos debido a la exposición a pesticidas, lesiones en la línea de produc-

ción y estrés por los medios de subsistencia). *La gente enferma porque trabaja en condiciones insalubres.*

- 2. Contaminación ambiental:** Impactos sobre la salud derivados de la exposición de poblaciones enteras a entornos contaminados “aguas abajo” de la producción de alimentos, a través de la contaminación del suelo, del aire y de los recursos hídricos o bien debido a la exposición a patógenos de

<sup>1</sup> Esta contribución está basada en IPES-Food (2017).

origen ganadero (p. ej., contaminación del agua potable con nitratos, contaminación atmosférica de origen agropecuaria, resistencia a los antibióticos). *La gente enferma debido a los contaminantes en el agua, el suelo o el aire.*

**3. Alimentos contaminados, inseguros y alterados:** Las enfermedades resultantes de la ingesta de alimentos que contienen diversos patógenos (p. ej., enfermedades transmitidas por los alimentos) y los riesgos derivados de los alimentos nuevos y de composición alterada (p. ej., nanopartículas). *Las personas enferman porque los alimentos específicos que consumen no son seguros para su consumo.*

**4. Hábitos alimentarios poco saludables:** Impactos que se producen por el consumo de alimentos específicos o grupos de alimentos con perfiles nocivos para la salud (p. ej., que resultan en obesidad y enfermedades no contagiosas, incluyendo diabetes, enfermedades cardíacas, cáncer). Estos impactos afectan directamente a las personas a través de sus hábitos alimentarios, los cuales vienen dados por el entorno alimentario. *La gente se enferma porque siguen dietas poco saludables.*

**5. Inseguridad alimentaria:** Los impactos que se producen por el acceso insuficiente o precario a alimentos que son culturalmente aceptables

y nutritivos (p. ej., hambre, carencia de micronutrientes). *Las personas enferman porque no tienen acceso a alimentos adecuados y aceptables en todo momento.*

Por tanto, es urgente reformar los sistemas alimentarios y agrícolas con el fin de proteger la salud humana; los cinco canales mencionados anteriormente constituyen los focos de atención donde es necesario actuar. Sin embargo, las acciones específicas para abordar un determinado impacto sobre la salud pueden no ser suficientes. Los múltiples riesgos para la salud se refuerzan entre sí y se derivan de los imperativos subyacentes de los sistemas alimentarios y agrícolas *industriales* que actualmente son habituales en muchas partes del planeta. Por ejemplo,

- el estrés generado por los entornos de trabajo bajo alta presión en las plantas procesadoras de alimentos industrializadas es un factor clave en el aumento de los riesgos de lesiones físicas frecuentes;<sup>2</sup>
- La desnutrición y las enfermedades preexistentes vuelven a las personas más sensibles a los efectos del cambio ambiental y la contaminación,<sup>3</sup> y con un mayor riesgo de inseguridad alimentaria;
- Los riesgos para la salud también se refuerzan mutuamente

en la producción ganadera; los riesgos de enfermedades animales en los cebaderos confinados fomentan el uso extensivo de antibióticos, lo que a su vez aumenta la resistencia a los antimicrobianos;

- Mano de obra barata y empleo inseguro, condiciones peligrosas y tensiones sistemáticas para los agricultores y los trabajadores agropecuarios sostienen la producción de productos básicos a bajo costo en la base de los sistemas alimentarios mundiales, y apuntalan la producción masiva de alimentos no saludables ultraprocesados.

Por tanto, los riesgos para la salud en los sistemas alimentarios no se limitan a centros aislados de producción no regulada o a aquellos excluidos de los beneficios de la agricultura moderna y de las cadenas mundiales de suministro de productos básicos. Muchos de los efectos más graves son el resultado de las decisiones deliberadas y los acuerdos que se han hecho para promover la producción de productos básicos a bajo costo en los sistemas alimentarios mundiales.

Además, los efectos de los sistemas alimentarios en la salud se ven exacerbados por factores como el cambio climático, las condiciones insalubres y la pobreza, impulsados a su vez por las actividades alimentarias y agropecuarias. En particular, existe toda una serie de riesgos para la salud en los sistemas alimentarios que están íntimamente

<sup>2</sup> Lloyd/ James (2008).

<sup>3</sup> Whitmee et al. (2015).

relacionados con el cambio y la degradación ecológicos: el “nexo entre los alimentos, la salud y el medio ambiente”.

En primer lugar, los sistemas alimentarios son uno de los principales impulsores del cambio climático. Aunque las estimaciones difieren, los sistemas alimentarios pueden representar hasta el 30 por ciento de todas las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por el hombre.<sup>4</sup> El cambio climático, a su vez, puede agravar una serie de impactos en la salud; puede traer nuevos vectores a los nuevos climas templados, provocando alteraciones en la incidencia y distribución de plagas, parásitos y microbios, o crear cambios en los niveles de contaminación relacionados con la temperatura.<sup>5</sup> Por ejemplo, las personas pueden estar expuestas a una mayor acumulación de mercurio en los mariscos como resultado de las elevadas temperaturas del mar.<sup>6</sup> También podrían surgir nuevos riesgos de inocuidad alimentaria como resultado del aumento de las inundaciones y sequías.<sup>7</sup>

Mientras tanto, es probable que el cambio climático provoque pérdidas en las cosechas debido a los cambios en la frecuencia y severidad de las inundaciones y sequías, e incluso que disminuya el valor nutricional de importan-

tes cultivos alimentarios, como el trigo y el arroz, ya que el dióxido de carbono atmosférico reduce las concentraciones de proteínas y minerales esenciales en las especies vegetales.<sup>8</sup> Según la Agencia de Protección Ambiental de EE. UU., “en general, el cambio climático podría dificultar seguir cultivando plantas, la criando animales y pescando de la misma manera y en los mismos lugares que en el pasado”.<sup>9</sup> A través de los cambios en las precipitaciones y en la temperatura de la biomasa vegetal, también se espera que el cambio climático afecte el alcance, la frecuencia y la magnitud de la erosión del suelo,<sup>10</sup> con importantes repercusiones para la salud (por ejemplo, el aumento de la lixiviación del nitrógeno en el agua, las amenazas a la producción de alimentos y la seguridad alimentaria). También es probable que el cambio climático multiplique los riesgos de desastres naturales (p. ej., los deslizamientos de tierra y los tsunamis) con la consecuente intensificación de los efectos sobre la salud relacionados con los alimentos y, en particular, la inseguridad alimentaria.<sup>11</sup>

Los sistemas alimentarios también contribuyen a cambios más amplios en el medio ambiente y

en el uso de la tierra, exacerbando aún más una serie de riesgos para la salud. Hasta la mitad de las infecciones zoonóticas entre 1940 y 2005 se atribuyeron a cambios en el uso de la tierra, las prácticas agrícolas y la producción de alimentos.<sup>12</sup> En otras palabras, un círculo vicioso ha echado raíces: la expansión de la agricultura industrial ha conducido directamente a los riesgos zoonóticos, a la vez que ha provocado cambios en el uso de la tierra con mayores riesgos de enfermedades zoonóticas y ha contribuido de manera significativa al cambio climático, que en sí mismo es uno de las principales causas del cambio en el uso de la tierra (por ejemplo, debido a la pérdida de fertilidad en las zonas de producción existentes).

También es importante pensar más allá de los impactos sobre la salud y considerar una base ecológica más amplia para la salud. Las prácticas asociadas con el sector agropecuario industrial (p. ej., los monocultivos con uso intensivo de productos químicos) están alterando los ecosistemas de manera fundamental y socavando su capacidad para proporcionar servicios ambientales o ecosistémicos esenciales, como el control de la erosión del suelo, el almacenamiento de carbono, la depuración y el suministro de agua, el mantenimiento de la biodiversidad esencial y los servicios asociados (por ejemplo, la regulación de las enfermedades) y la mejora de

4 Niles et al. (2017).

5 Newell et al. (2010); Watts et al. (2015).

6 Ziska et al. (2016).

7 PMA (2015).

8 Niles et al. (2017); Watts et al. (2015); Ziska et al. (2016).

9 [https://19january2017snapshot.epa.gov/climate-impacts/climate-impacts-agriculture-and-food-supply\\_.html](https://19january2017snapshot.epa.gov/climate-impacts/climate-impacts-agriculture-and-food-supply_.html)

10 Whitmee et al. (2015).

11 Watts et al. (2015).

12 Whitmee et al. (2015).

la calidad del aire.<sup>13</sup> Todos estos servicios, proporcionados por la naturaleza, están gravemente amenazados, con consecuencias de gran alcance para la salud humana. Por ejemplo, dado que alrededor del 35 por ciento de la producción mundial de alimentos depende de la polinización, la pérdida de polinizadores —vinculados estrechamente con el uso de plaguicidas— podría socavar de lleno la producción futura de alimentos.<sup>14</sup> La perturbación general de los ecosistemas marinos también se está produciendo a un ritmo vertiginoso, amenazando a las poblaciones de peces y, así, a una fuente clave de proteínas para muchas personas.

En otras palabras, los impactos de los sistemas alimentarios sobre la salud humana y el medio ambiente no pueden considerarse aisladamente. Las medidas para abordar las grandes repercusiones ambientales de la agricultura industrial son también medidas para abordar los impactos del sector agropecuario en la salud humana, y son doblemente urgentes. Dada la magnitud de los problemas descritos anteriormente, es necesario un rediseño sustancial de los sistemas alimentarios y agrícolas para salvaguardar el medio ambiente y la salud humana.

Se pueden identificar cinco puntos interdependientes para apalancar el nexo entre los alimentos, la salud y el medio ambiente, así como para construir sistemas alimentarios más sanos:

**1: Promover el pensamiento sobre los sistemas alimentarios.** Debe sacarse a la luz de forma sistemática la relación entre las diferentes repercusiones sobre la salud, entre la salud humana y la salud de los ecosistemas, entre la alimentación, la salud, la pobreza y el cambio climático, así como entre la sostenibilidad social y ambiental. Solo cuando se considere la totalidad de los riesgos para la salud en todo el sistema alimentario y a escala mundial, podremos evaluar adecuadamente las prioridades, los riesgos y los acuerdos que sustentan nuestros sistemas alimentarios, es decir, la inseguridad alimentaria sistemática, las condiciones de pobreza y la degradación del medio ambiente inherentes al modelo industrial en comparación con la producción de productos básicos de bajo costo para la que está diseñado. Todo ello tiene profundas repercusiones en la manera en que se desarrolla y despliega el conocimiento en nuestras sociedades, lo que exige un cambio hacia la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad en una serie de contextos (por ejemplo, nuevas formas de evaluar los riesgos y cambios en la forma en que se estructuran los planes de estudios universitarios y escolares). Las nociones como

“dieta sostenible” y “salud planetaria” ayudan a promover debates científicos holísticos y a allanar el camino hacia planteamientos políticos integrados.

**2: Reafirmar la integridad científica y la investigación como un bien público.** Las prioridades, estructuras y capacidades de investigación deben alinearse de forma general con los principios del interés público y el bien público, así como con la naturaleza de los desafíos a los que nos enfrentamos (p. ej., retos transversales de sostenibilidad y riesgos sistémicos). Se necesitan medidas específicas para contrarrestar la influencia de los intereses por modelar el conocimiento científico sobre los efectos de los sistemas alimentarios en la salud, así como para reducir la dependencia de los investigadores de la financiación privada (p. ej., nuevas normas sobre los conflictos de intereses en publicaciones científicas, iniciativas para financiar y encargar investigaciones científicas y labores periodísticas independientes). También se requieren diferentes formas de investigación en las se incluya una gama más amplia de actores y fuentes de conocimiento para reequilibrar el campo de juego y cuestionar los contextos problemáticos predominantes (p. ej., un sesgo global pro-Norte, enfoques que excluyen los impactos sobre ciertas poblaciones, planteamientos compartimentados que ignoran los efectos conexos).

13 Véase, por ejemplo, Millennium Ecosystem Assessment (2005); IPES-Food (2016).

14 OMS/Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2015); Whitmee et al. (2015).

### I 3: Sacar las alternativas a la luz.

Deben exponerse los impactos positivos sobre la salud y las externalidades positivas de los sistemas alimentarios y agropecuarios alternativos (p. ej., los enfoques agroecológicos de gestión de cultivos y ganado que generan nutrientes en el suelo, capturan carbono en el suelo o restauran las funciones del ecosistema como la polinización y la purificación del agua). Es crucial documentar y comunicar el potencial de los sistemas alternativos para conciliar los aumentos de productividad, la resiliencia ambiental, la equidad social y los beneficios para la salud; reforzar los rendimientos rehabilitando los ecosistemas (y no a su costa); mejorar la nutrición mejorando el acceso a alimentos diversos y saludables; así como redistribuir el poder y reducir las desigualdades en el proceso. Estos resultados deben considerarse como un conjunto de medidas y como una nueva base para la prestación de servicios de salud, un pilar sobre el que la salud de las personas y del planeta es mutuamente dependiente.

- I 4: **Adoptar el principio de precaución.** Los impactos negativos sobre la salud de los sistemas alimentarios están interrelacionados, se refuerzan entre sí y son de naturaleza sistémica (p. ej., forman nexos de unión). Sin embargo, esta complejidad no puede ser una excusa para la inacción. La prevención de enfermedades debe basarse

aún más en la identificación de factores de riesgo específicos (no de causa) acumulando la experiencia de numerosos estudios en múltiples disciplinas, y debe constituir una base científica de fuerza colectiva, consistente, plausible y coherente. El principio de precaución fue desarrollado para gestionar estas complejidades, requiriendo a los responsables políticos que sopesen la evidencia colectiva sobre los factores de riesgo y actúen en consecuencia. Por tanto, este principio debe reubicarse en el centro de la formulación de políticas para sistemas alimentarios saludables.

- I 5: **Construir políticas alimentarias integradas bajo una gobernanza participativa.** Los procesos políticos deben estar a la altura para gestionar la complejidad de los sistemas alimentarios y los riesgos sistémicos que generan para la salud. Las políticas alimentarias integradas son necesarias para superar los sesgos tradicionales de las políticas sectoriales (p. ej., la orientación a la exportación en la política agropecuaria) y alinear determinadas políticas con el objetivo de proporcionar sistemas alimentarios sostenibles desde el punto de vista ambiental, social y económico. Las políticas alimentarias integradas permiten sopesar las ventajas y desventajas, al tiempo que proporcionan una plataforma para el establecimiento de objetivos sistémicos a largo plazo (p. ej., la reducción

del contenido químico en los sistemas alimentarios y agropecuarios, la elaboración de estrategias para hacer frente a los riesgos emergentes como la resistencia a los antibióticos). Estos procesos deben ser participativos. El público en general debe convertirse en un socio de la gestión pública del riesgo y del establecimiento de prioridades, y defender la filosofía y las prioridades subyacentes.

### Bibliografía

IPES-Food (2017): *Unravelling the Food-Health Nexus: Addressing practices, political economy, and power relations to build healthier food systems*. Bruselas: The Global Alliance for the Future of Food and International Panel of Experts on Sustainable Food Systems. [www.ipes-food.org/images/Reports/Health\\_FullReport.pdf](http://www.ipes-food.org/images/Reports/Health_FullReport.pdf)

IPES-Food (2016): *From uniformity to diversity: A paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems*. Bruselas: Panel Internacional de Expertos sobre Sistemas Alimentarios Sostenibles. [www.ipes-food.org/images/Reports/UniformityToDiversity\\_FullReport.pdf](http://www.ipes-food.org/images/Reports/UniformityToDiversity_FullReport.pdf)

Lloyd, Caroline/James, Susan (2008): *Too much pressure? Retailer power and occupational health and safety in the food processing industry*. En: *Work Employment and Society* 22:4, págs. 713-730.

Millennium Ecosystem Assessment (ed.) (2005): *Ecosystems and human well-being: synthesis*. Washington, D.C.: Island Press.

Newell, Dianne et al. (2010): *Food-borne diseases: The challenges of 20 years ago still persist while new ones continue to emerge*. En: *International Journal of Food Microbiology* 139 Supplement, S3-S15.

Niles, Meredith/Esquivel, Jimena/Ahuja, Richie/Mango, Nelson (2017): *Climate Change & Food Systems: Assessing Impacts and Opportunities*. Washington, D.C.: Meridian Institute, <https://futureoffood.org/wp-content/uploads/2017/04/CC-FS-Report-Draft-4.28.17.pdf>

OMS/Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2015): *Connecting Global Priorities: Biodiversity and Human Health. A State of Knowledge Review*. Ginebra. [http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/174012/9789241508537\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/174012/9789241508537_eng.pdf)

Programa Mundial de Alimentos (PMA) (2015): *A world with zero hunger needs - Resilience to climate change*. Roma. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000009144/download/?ga=2.164849087.1283032458.1528390744-2118585244.1528390744>

Watts, Nick et al. (2015): *Health and climate change: Policy responses to protect public health*. En: *The Lancet* 386, págs. 1861–1914. [www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(15\)60854-6/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(15)60854-6/abstract)

Whitmee, Sarah et al. (2015): *Safeguarding human health in the Anthropocene epoch: report of The Rockefeller Foundation–Lancet Commission on planetary health*. *The Lancet* 386, págs. 1973–2028. [www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(15\)60901-1.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(15)60901-1.pdf)

Ziska, Lewis/Crimmins, Allison et al. (2016): *Ch. 7: Food Safety, Nutrition, and Distribution*. En: *The Impacts of Climate Change on Human Health in the United States: A Scientific Assessment*. Washington, D.C.: EE. UU. Global Change Research Program, págs. 189–216. <https://health2016.globalchange.gov/food-safety-nutrition-and-distribution>

## Las cosas en su sitio: La Red Alimentaria Campesina alimenta al mundo y protege el planeta

La fase inicial de aplicación de la Agenda 2030 ha estado dominada por una angustiada narrativa sobre la necesidad urgente de movilizar el compromiso, las inversiones y los recursos del sector privado, tal como se articula en el análisis del ODS 2 en el Informe “Spotlight 2017”.<sup>8</sup> En este contexto, a menudo se nos dice que los grandes agronegocios son la única solución para el hambre generalizada, la malnutrición y el rápido cambio climático al que se enfrenta el mundo en la actualidad; que necesitamos sus innovaciones tecnológicas, su influencia financiera y sus cadenas de suministro globales para alimentar al mundo. Sin embargo, existe una historia diferente: de hecho, la piedra angular de la seguridad alimentaria es una red diversa de pequeños productores. El informe del Grupo ETC sintetiza la investigación sobre sistemas alimentarios para contar

esta “historia de dos sistemas alimentarios” comparando la Red Alimentaria Campesina y la Cadena Alimentaria Industrial.<sup>9</sup>

La Red Alimentaria Campesina (la Red) está formada por pequeños productores que comprenden agricultores, ganaderos, pastores, cazadores, recolectores, pescadores y productores urbanos o periurbanos. A menudo, estas unidades de producción son familias o están dirigidas por mujeres, y las personas del campo son frecuentemente tanto agricultores como pescadores, o bien compaginan el cultivo de alimentos con el trabajo urbano o la mano de obra agrícola durante todo el año o parte de él. Ningún término único puede describir la variedad de pueblos y medios de vida en la Red Alimentaria Campesina. La Cadena Alimentaria Industrial (la Cadena) se refiere a la secuencia lineal de eslabones que van desde los insumos de producción (semillas, productos químicos, fertilizantes) hasta los consumidores (minoristas de comestibles,

8 Prato (2017).

9 Véase Grupo ETC (2017).

distribuidores de alimentos, etc.). También puede llamarse sistema alimentario corporativo, agroalimentario industrial o alimentos comerciales. La Cadena —y su poder desproporcionado sobre las políticas y regulaciones alimentarias— está estrechamente relacionada con el actual sistema de comercio capitalista global.

La Red es una fuente clave de alimentos para el 70 por ciento de la población mundial (de 4,5 a 5,5 mil millones), incluyendo a casi todos los 3,5 mil millones de habitantes rurales en el Sur global, y a muchos en el Norte, a mil millones de productores urbanos de alimentos, a 800 millones de pescadores o personas que dependen de la pesca a pequeña escala, y a cientos de millones que recurren a la Red en tiempos de escasez. En términos de producción de alimentos, la Red también produce hasta el 70 por ciento de los alimentos disponibles en el mundo (en calorías y peso).

Dadas estas estadísticas, ¿adónde va a parar toda la comida de la Cadena? Aunque la Cadena produce muchos productos agrícolas, la mayoría de ellos no llegan a la gente: el 44 por ciento de las calorías de los cultivos se consumen por las ineficiencias de la producción cárnica industrial, el 9 por ciento se destina a biocombustibles o productos no alimentarios, el 15 por ciento se desperdicia en transporte, almacenamiento y procesamiento, y el 8 por ciento se desperdicia en los hogares. En total, el 76% se desaprovecha o desvía. Si se va más allá y se observa qué parte de la producción de la Cadena está alimentando de verdad a la gente, el porcentaje de desperdicio crece: según algunas estimaciones, una cuarta parte de los alimentos que consume la gente son consumidos en exceso. La Cadena no solo es derrochadora, sino también costosa. La investigación del Grupo ETC muestra que si incluimos los daños ambientales, sociales y de salud que causa, la Cadena cuesta 12,37 billones de USD al año, y que cada dólar gastado en alimentos industriales causa dos dólares de daños. La diversidad es importante para la resiliencia social y ambiental, especialmente bajo la volatilidad climática del futuro. A través de los cultivos, la ganadería y la pesca, la Red nutre la diversidad, mientras que el modelo de producción de la Cadena favorece la uniformidad. La gente del campo, en su mayoría, mujeres que se dedican a la selección y mejoramiento

de semillas, han criado 2,1 millones de variedades de 7.000 especies de cultivos, mientras que la Cadena tiene solo 0,1 millones de variedades de semillas bajo control monopólico (el 56% de ellas son ornamentales). Los fitomejoradores comerciales trabajan con solo 137 especies y 16 de ellas representan el 86 por ciento de la producción mundial de alimentos; el 45 por ciento de todos los recursos privados de I+D se destinan a un solo cultivo: el maíz. La historia es la misma en el caso del ganado y del pescado. Las campesinas han domesticado al menos 34 especies de ganado y alimentado a más de 8.700 razas exóticas de esas especies, mientras que la Cadena cría principalmente cinco especies de ganado (vacuno, avícola, porcino, ovino y caprino) y menos de 100 razas comerciales. Esta extrema uniformidad genética ha causado el aumento de las enfermedades zoonóticas, con el 60 por ciento de todas las enfermedades infecciosas humanas transmitidas a través de animales domésticos, como la gripe aviar. Las personas del campo capturan 15.000 especies de agua dulce y 20.000 especies marinas, mientras que la Cadena pesca 1.600 especies marinas y cría otras 500, pero el 40 por ciento de la captura marina industrial está compuesta por solo 23 especies. A pesar de la disponibilidad de miles de especies marinas, la Cadena centra sus esfuerzos de I+D en 25 especies acuáticas.

La Cadena no solo ignora la importancia de la diversidad en su propio desarrollo agrícola y ganadero, sino que su daño ambiental y social también está degradando la diversidad para el resto de nosotros. La Cadena utiliza más del 75 por ciento de la tierra agrícola, destruye 75 mil millones de toneladas de tierra vegetal anualmente y emplea pesticidas amenazando a polinizadores vitales, insectos amigables y microbios del suelo. Su control sobre las políticas agrícolas y alimentarias se traduce en leyes restrictivas que niegan a los campesinos el derecho a compartir y utilizar su propia diversidad de semillas. La Cadena también es responsable del hecho de que el 91 por ciento de las poblaciones de peces oceánicos están sobreexplotadas o han alcanzado un nivel máximo de explotación y, al mismo tiempo, ha habido una disminución del 39 por ciento en las poblaciones marinas y una asombrosa caída del 76 por ciento en la cosecha de especies de agua dulce desde la década de los 70. Alrededor del 25 por ciento de la captura marina

de la Cadena, con un valor de entre 10.000 y 24.000 millones de USD anuales, es ilegal y no se declara, y al menos 50.000 millones de USD se pierden anualmente a causa de la mala gestión de las pesquerías.

Como consecuencia del masivo declive de las especies de cultivos y de la diversidad genética, existe una disminución del 5 al 40 por ciento en las cualidades nutricionales de las variedades criadas comercialmente, dependiendo de la especie. El agotamiento de las poblaciones de peces del mundo y la dependencia de un puñado de especies acuícolas comerciales tienen graves repercusiones nutricionales en más de 3.000 millones de personas que obtienen el 20% de su proteína del pescado y los mariscos. Debido a los subsidios, la Cadena produce más de lo que se necesita para una nutrición saludable, junto con una gran cantidad de alimentos poco saludables, lo que contribuye significativamente a que el 30 por ciento del mundo sea obeso o tenga sobrepeso, más que el número de personas hambrientas.

En términos del impacto climático, la Cadena es responsable de al menos el 90 por ciento del uso de combustibles fósiles en el sector agropecuario y de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), así como del 3 al 5 por ciento del suministro anual de gas natural destinado a la fabricación de fertilizantes sintéticos. La Red utiliza una novena parte de la energía de la Cadena por kilogramo de arroz, y un tercio por kilogramo de maíz. El sector agropecuario representa el 70 por ciento de las extracciones de agua dulce del mundo, y un tercio de los acuíferos están en peligro; la Cadena emplea la mayor parte del agua en irrigación, ganadería y procesamiento. Por ejemplo, la huella hídrica de Coca-Cola, por su uso directo e indirecto, podría satisfacer las necesidades de 2.000 millones de personas. Las prácticas agroecológicas y orgánicas de almacenamiento de agua pluvial y rotación de cultivos utilizadas en la Red reducen las necesidades de riego en un 50 y un 20 por ciento, respectivamente.

Los antecedentes sociales y de derechos humanos de la Red y de la Cadena son igualmente esclarecedores. La agricultura, la pesca y el pastoreo proporcionan más de 2.600 millones de medios de subsistencia en todo el mundo. La Red nutre y celebra diferentes

formas de conocer y entender esta diversidad como crítica para el sector agropecuario y la sostenibilidad. Las violaciones de los derechos humanos de la Cadena van desde el desplazamiento de los pequeños agricultores a la exposición de los trabajadores agrícolas a los riesgos para la salud derivados de los duros entornos de trabajo, los productos agroquímicos y la maquinaria agrícola, hasta el desplazamiento de la mano de obra agrícola con aviones no tripulados y procesos automatizados. La Cadena es culpable de la esclavitud moderna en sus plantaciones y explota a cerca de 100 millones de niños trabajadores, incluyendo las plantaciones de aceite de palma y caña de azúcar en India y Filipinas, así como las plantaciones de cacao en África Occidental. La violencia contra los campesinos y los trabajadores está aumentando a medida que las personas son expulsadas de sus tierras y criminalizadas o asesinadas por guardar sus semillas y alimentar a sus familias.

Los defensores de los sistemas agrícolas industrializados a menudo apuntan a la innovación como la gran baza de la Cadena; sin sus cuantiosos presupuestos de I+D, ¿cómo vamos a encontrar soluciones tecnológicas para el cambio climático? Sin embargo, cuando los campesinos pueden compartir e intercambiar semillas y conocimientos libremente, pueden adaptarse muy rápidamente a los diversos entornos de cultivo. Por ejemplo, los campesinos de Papúa Nueva Guinea adaptaron los boniatos a través de 600 culturas y paisajes, desde los manglares hasta las cimas montañosas, en un siglo (impresionantemente rápido dado que ocurrió antes del transporte y las comunicaciones modernas).

Dadas las ineficiencias de la Cadena y los daños sociales y ambientales, es evidente que no puede intensificarse para alimentar con éxito a la humanidad y al planeta. Recurrir a la Red Alimentaria Campesina es la opción más segura para abordar los desafíos interrelacionados de identidad, medios de vida, salud y ecología a los que se ven expuestos los sistemas alimentarios.

## La agroecología y la soberanía alimentaria apuntan al cambio de paradigmas para transformar los sistemas alimentarios

Por importante que sea, desplazar el centro de gravedad de las políticas públicas y las inversiones en favor de los campesinos no es suficiente para reorientar los sistemas alimentarios hacia la sostenibilidad. Cada vez se reconoce más la necesidad de un cambio de paradigmas hacia sistemas agroecológicos diversificados.<sup>10</sup>

La agroecología se basa en un enfoque holístico y sistémico. Tiene dimensiones técnicas, sociales, económicas, culturales, espirituales y políticas. Combina principios científicos ecológicos con siglos de conocimiento y experiencia campesina y los aplica al diseño y a la gestión de agroecosistemas holísticos.<sup>11</sup> Sus prácticas están adaptadas localmente y diversifican las granjas y los paisajes agrícolas, aumentan la biodiversidad, nutren la salud del suelo y estimulan las interacciones entre las diferentes especies, de manera que la granja se encarga de su propia materia orgánica del suelo, la regulación de plagas y el control de malezas, sin recurrir a productos químicos externos. La agroecología ha demostrado sistemáticamente su capacidad para aumentar de manera sostenible la productividad, garantizar una nutrición adecuada a través de una dieta diversa y tiene un potencial mucho mayor para luchar contra el hambre y la pobreza.<sup>12</sup> Las pruebas son particularmente sólidas en cuanto a su capacidad para obtener un rendimiento sólido y estable mediante la creación de resiliencia ambiental y climática.<sup>13</sup> La soberanía alimentaria y la agroecología promueven sistemas alimentarios más localizados centrados en la entidades de productores locales de alimentos, ofreciendo así una alternativa concreta al sistema agroalimentario industrial dominado en gran medida por las grandes empresas.<sup>14</sup> Mientras que la agroecología se

basa en las ciencias sociales, biológicas y agrícolas, el conocimiento, las experiencias y las prácticas de los campesinos son la base de la agroecología como ciencia. Por tanto, las técnicas agroecológicas no se aplican de arriba hacia abajo, como ha venido siendo el pilar de las tecnologías agrícolas en el pasado, sino que se desarrollan sobre la base del conocimiento y la experimentación de los campesinos y a través de enfoques participativos entre agricultores e investigadores.

Por tanto, la agroecología no consiste simplemente en cambiar las prácticas agrícolas y hacerlas más sostenibles, si bien esto es importante, sino también en crear paisajes agrícolas y medios de subsistencia fundamentalmente diferentes y reinventar radicalmente sistemas alimentarios diversificados, resistentes, saludables, equitativos y socialmente justos. En este sentido, la agroecología es una ciencia, una práctica y una visión fundamental para una sociedad inclusiva, justa y sostenible.<sup>15</sup>

Los desafíos a los que se enfrentan el sector agropecuario y los sistemas alimentarios se perpetúan generalmente en círculos viciosos que actúan para bloquear el modelo industrial dominante a través de una serie de potentes circuitos de retroalimentación que se extienden más allá del mundo de la agricultura: los incentivos actuales mantienen a los productores (y consumidores) encerrados en las estructuras y lógicas del modelo industrial insostenible, a la vez que bloquean las reformas necesarias.<sup>16</sup>

La concentración de poder por unas pocas multinacionales refuerza el bloqueo dentro de sistemas alimentarios insostenibles. El poder desproporcionado que ejercen estas corporaciones determina lo que cultivamos, dónde y cómo lo cultivamos, qué compramos, qué comemos y cuánto pagamos por ello. Se está llevando a cabo una consolidación sin precedentes en las industrias de semillas, agroquímicos, fertilizantes, genética animal y maquinaria agrícola, mientras que cada vez existen más actores que dominan los sectores de procesamiento y venta al por menor,

10 Declaración de Nyéléni 2007 (<https://nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-es.pdf>); IAASTD (2009); De Schutter (2010); UNCTAD (2013).

11 Gliessman (2014).

12 Altieri et al. (2012); UNCTAD (2013); FAO (2015).

13 IPES-Food (2016).

14 Altieri/Nicholls (2008).

15 Wezel/Bellon/Dore (2009).

16 IPES-Food (2016).

como resultado de una importante reestructuración horizontal y vertical en todos los sistemas alimentarios.<sup>17</sup> Estos altos niveles de concentración refuerzan el modelo agroalimentario industrial, exacerbando sus efectos sociales y ambientales y profundizando los desequilibrios de poder existentes.

Por tanto, se necesita una transición sistémica que reajuste los incentivos y empodere a campesinas y campesinos para que se liberen del yugo de la agricultura industrial, permitiendo al mismo tiempo que surjan nuevos sistemas alimentarios con nuevas infraestructuras y nuevas relaciones de poder. La clave consiste en establecer prioridades *políticas*, es decir: apoyar el desarrollo de sistemas alternativos basados en lógicas fundamentalmente diferentes centradas en la agroecología y que, con el tiempo, generen relaciones de poder más equitativas. Los gobiernos han de desempeñar un papel esencial y, en última instancia, deben redirigir todo el apoyo público de los sistemas de producción industrial a los sistemas agroecológicos diversificados y a los resultados positivos que generan. Al mismo tiempo, es necesario abordar las causas fundamentales de la consolidación del sistema alimentario, entre otras cosas, mediante una normativa antimonopolio y leyes o políticas de competencia (véase el Capítulo 1).

### Los cambios de política para apoyar a los campesinos en la alimentación del mundo

Con las políticas adecuadas, los derechos a la tierra y las estrategias agroecológicas dirigidas por los campesinos se podría duplicar o incluso triplicar el empleo rural,<sup>18</sup> reducir sustancialmente la presión para la migración urbana,<sup>19</sup> mejorar significativamente la disponibilidad de alimentos y la calidad nutricional, y eliminar el hambre, al tiempo que se reducen las emisiones de gases de efecto invernadero

del sector agropecuario en más de un 90 por ciento.<sup>20</sup> Para que los miles de millones de personas del campo continúen alimentándose a sí mismos y a la mayor parte del mundo, deben eliminarse las barreras institucionales y políticas, y adoptarse las siguientes vías de acción simultáneas:

#### 1. Fortalecer el papel de las organizaciones de productores en la formulación de políticas y crear espacios políticos inclusivos, interdisciplinarios y basados en los derechos, con sólidas salvaguardias contra los conflictos de intereses.

En primer lugar, es esencial que las políticas y los programas públicos que inciden en el vínculo entre la alimentación, la salud y la ecología se definan con la participación estructurada y efectiva de las organizaciones de pequeños productores, como principales contribuyentes a la seguridad alimentaria, y otros grupos de titulares de derechos integrados por todos los más afectados por los problemas de desarrollo afines. Esto requiere el pleno reconocimiento de los movimientos sociales y las organizaciones de productores como interlocutores gubernamentales clave en dichos procesos políticos, así como iniciativas públicas adecuadas que faciliten su fortalecimiento y desarrollo de capacidades. Es igualmente esencial volver a articular los espacios públicos para asegurar el análisis interdisciplinario y el diseño de políticas *a priori*, en lugar de la coordinación *a posteriori* entre las políticas de alimentación, salud, medio ambiente y otras políticas relevantes. Por último, pero lo más importante, estas instituciones deben estar firmemente centradas en el marco de los derechos humanos, incluido el derecho a una alimentación y una nutrición adecuadas, y protegidas por sólidas salvaguardias contra los conflictos de intereses, en términos de integridad del proceso de formulación de políticas, fiabilidad de la base de conocimientos y financiación pública adecuada.

17 IPES-Food (2017b).

18 FAO (2013).

19 Suponiendo que el aumento proyectado de la migración no ocurra porque muchos campesinos aprovechan nuevas oportunidades y regresan a la agricultura.

20 Las proyecciones del Grupo ETC se basan en su comprensión de la capacidad de los campesinos para responder a incentivos positivos y a la eliminación de barreras.

## 2. Garantizar la reforma agraria, incluido el derecho a los territorios (tierra, agua, bosques, pesca, alimentación y caza).

El reconocimiento del derecho de mujeres y varones del campo, pequeños agricultores, pescadores, pastores y pueblos indígenas a la tierra y a otros recursos productivos es un pilar fundamental para garantizar que sigan alimentando a sus familias y a la mayor parte del planeta. La reforma agraria ha reducido la pobreza y aumentado el ingreso per cápita de los beneficiarios en muchos países,<sup>21</sup> y ha tenido efectos positivos sobre la salud, la educación y el desarrollo económico en general.<sup>22</sup> El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a su dominio ancestral es una condición previa para que puedan mantener las prácticas agroecológicas. Deben adoptarse reformas acuáticas que beneficien, brinden protección social y reconozcan los derechos de pesca de los pescadores artesanales. El reconocimiento de los derechos a los recursos productivos debe complementarse con un apoyo integral y servicios sociales a las personas del campo con prioridades determinadas por ellas. Una declaración de la ONU sobre los derechos de los campesinos, que se está debatiendo en un grupo de trabajo del Consejo de Derechos Humanos de la ONU,<sup>23</sup> puede constituir un excelente paso en esta dirección, ampliando el marco normativo basado en los derechos que ofrecen las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (véase el “Spotlight” sobre el ODS 2).<sup>24</sup>

## 3. Restablecer el derecho a guardar, plantar, intercambiar, vender y criar libremente semillas y ganado, y eliminar los reglamentos que bloquean los mercados locales y la diversidad.

El intercambio y la conservación de semillas y razas entre los campesinos y las comunidades agrícolas a través de las generaciones es el fundamento de la vasta diversidad genética de los cultivos y el ganado que sirve de base para el sector agropecuario, la alimentación y la nutrición mundiales. Los derechos de propiedad sobre las semillas a través de las patentes, la protección de las variedades vegetales y los derechos de los fitomejoradores impiden el libre acceso de los campesinos al material genético que necesitan para producir alimentos. Deben respetarse los derechos de los campesinos a guardar, plantar, intercambiar, cultivar y vender libremente semillas y ganado, eliminando todos los impedimentos legales e institucionales para ejercer esos derechos. La estandarización de las regulaciones regionales y globales sobre semillas margina las semillas y razas campesinas y afecta negativamente los intercambios intercomunitarios así como el intercambio de material genético. La certificación de semillas basada en normas comerciales de distintividad, uniformidad y estabilidad (o DUS, por sus siglas en inglés) bloquea las semillas de los campesinos de los mercados locales, elimina las oportunidades de ingresos adicionales e inhibe la innovación de los recursos genéticos en las granjas. Deberían revisarse las reglamentaciones y normas sobre semillas y eliminarse las que son intrínsecamente contrarias a las semillas y razas campesinas, a fin de fomentar el crecimiento de los mercados locales, potenciar la innovación en las explotaciones agrícolas, apoyar los sistemas informales de suministro de semillas y promover la diversidad.

21 Reyes (2002).

22 Balisacan (2007).

23 Véase: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RuralAreas/Pages/WGRuralAreasIndex.aspx>

24 CFS (2012).

#### 4. Orientar las políticas públicas y las inversiones hacia el fortalecimiento de los mercados territoriales<sup>25</sup>

Los mercados territoriales son el núcleo de los sistemas alimentarios nacionales. Estos mercados “invisibles” pueden ser informales, formales o intermedios, pero son aquellos por los que transita la mayoría de los alimentos. Sin embargo, han sido ignorados en gran parte por las políticas e inversiones públicas. Estos mercados son inclusivos y diversificados, y desempeñan múltiples funciones económicas, sociales, culturales y ecológicas dentro de sus territorios, comenzando por el suministro de alimentos, aunque no exclusivamente. Contribuyen a estructurar la economía territorial, ya que permiten retener, redistribuir y devolver a las economías agrarias y locales una parte mayor de la riqueza creada. Incluyen sistemas de gobernanza integrados y ofrecen la plataforma donde tienen lugar las relaciones políticas, sociales y culturales, y donde todas las partes interesadas interactúan de acuerdo con diferentes grados de interdependencia y solidaridad.

Es urgente que los gobiernos empleen las políticas e inversiones públicas para apoyar estos mercados, tanto fortaleciéndolos donde ya existen como estableciendo nuevos espacios donde puedan arraigarse y florecer. Las recomendaciones de política del CFS sobre “Conectar a los pequeños agricultores con los mercados” constituyen un paso importante en esta dirección, ya que abordan las políticas de fijación de precios, las contrataciones públicas, las directrices dietéticas para promover productos locales frescos y mantener el vínculo entre los consumidores y la fuente de producción de alimentos, la normativa de inocuidad adaptada a los diferentes contextos, escalas, modos de producción y comercialización, así como el crédito y la infraestructura apropiados, entre otras cosas. Las recomendaciones destacan, en particular, el papel clave que pueden desempeñar los gobiernos garantizando que la contratación pública de alimentos y productos agrícolas provenga de fuentes agroecológicas y locales. La compra de alimentos producidos agroecológicamente para

comedores escolares, hospitales y otras instituciones públicas ayudaría a asegurar que los campesinos dispongan de puntos de venta y, al mismo tiempo, a proporcionar alimentos frescos, nutritivos y diversos.

Es esencial basarse en estas recomendaciones y desarrollar políticas coherentes y marcos de inversión a nivel nacional y regional.

#### 5. Reorientar las actividades públicas de I+D para fomentar una entidad de pequeños productores y responder a sus necesidades.

Como instituciones financiadas con fondos públicos que están más cerca de las realidades de la gente del campo, los centros nacionales de investigación agrícola necesitan reorientarse para apoyar y responder a las necesidades y prioridades campesinas. Sin embargo, es esencial que las innovaciones agroecológicas se hayan desarrollado *in situ* con la participación de los agricultores entre pares o de forma horizontal (y no de arriba abajo). Por tanto, los campesinos no son meramente productores de alimentos o receptores de tecnología, sino más bien innovadores y co-creadores de conocimiento. Este intercambio horizontal de ideas e innovaciones entre los agricultores y con los movimientos sociales ha facilitado la difusión de la agroecología y debería contar con el apoyo de los gobiernos, la sociedad civil, los donantes y los investigadores. Al mismo tiempo, la participación directa de campesinas y campesinos en la formulación de la agenda de investigación y su participación activa en el proceso de innovación y difusión tecnológica es clave. Los agricultores deberían integrarse en los sistemas de I+D, se les deberían dar herramientas para realizar su propia investigación en la granja y se debería fortalecer su capacidad para compartir sus conocimientos con otros agricultores en redes “de agricultor a agricultor”. Las prioridades de investigación deben identificarse de manera participativa, permitiendo a los agricultores desempeñar un papel central en la definición de las prioridades estratégicas de la investigación agrícola.

<sup>25</sup> Este párrafo se basa en el informe del Mecanismo de la Sociedad Civil del CFS (2016).

## 6. Establecer reglas de comercio justas y equitativas, determinadas por políticas lideradas por los campesinos

Las actuales reglas del comercio mundial, plasmadas en políticas comerciales unilaterales y más aún en acuerdos bilaterales, plurilaterales o multilaterales de comercio e inversión, generalmente favorecen a la cadena alimentaria industrial y a las grandes corporaciones a través de subsidios, normas y regulaciones que están sesgadas en contra de la agroecología campesina. A fin de proporcionar acceso a alimentos baratos a los consumidores, estas regulaciones pretenden dismantelar —tanto a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como más agresivamente a través de los Tratados de Libre Comercio (TLC)— los aranceles de importación que son esenciales para proteger la producción agrícola nacional y la subsistencia campesina, en particular, en los países en desarrollo. Al mismo tiempo, persisten las normas injustas, no equitativas e irracionales de la OMC sobre los subsidios agrícolas, lo que permite a las economías desarrolladas subvencionar los agronegocios y, al mismo tiempo, impide que los países en desarrollo puedan apoyar su sector agrícola y campesino. Si bien las recientes amenazas de Estados Unidos a la OMC como plataforma multilateral son preocupantes, los actuales sistemas multilaterales de comercio solo pueden desarrollarse si se reforman para introducir normas comerciales agrícolas que garanticen la equidad y los beneficios para los países en desarrollo y sus campesinos. Por tanto, la agenda de reforma de la OMC debe avanzar en el sentido totalmente opuesto de lo que pretende el actual Gobierno de EE. UU., que en última instancia son más beneficios unilaterales para sí mismo y para sus grandes empresas. Además, el comercio solo puede ser justo y equitativo si las reglas están determinadas por paradigmas orientados a las personas del campo y políticas dirigidas por ellas. Así, la participación activa de los campesinos en el desarrollo de las políticas comerciales debería ser parte integrante del proceso de toma de decisiones.

## 7. Establecer salarios y condiciones de trabajo justos para los trabajadores agrícolas y de la alimentación, abordando también la discriminación de género.

Los trabajadores agrícolas representan el pilar central del sistema mundial de producción de alimentos y, sin embargo, son los que tienen un menor grado de afiliación sindical, menos acceso a la seguridad y protección social, los más vulnerables socialmente y los que trabajan en las peores condiciones de salud, seguridad y medio ambiente.<sup>26</sup> Muchos reciben salarios que están por debajo de la tasa mínima nacional y a menudo son inadecuados para asegurar condiciones de vida dignas para ellos y sus familias. A algunos incluso se les paga en especie o a destajo en función de su productividad. Constituyen alrededor del 40 por ciento del total de la mano de obra agrícola y, sin embargo, son generalmente invisibles en los programas y políticas dirigidos a los agricultores cuyas condiciones y circunstancias son diferentes. Sus trabajos son los más precarios con la introducción de la automatización, los robots y los drones en plantaciones industriales y granjas comerciales. Los trabajadores de las industrias transformadoras de la cadena alimentaria industrial, como hoteles y restaurantes, se enfrentan a una situación similar. Entre ellos, las mujeres tienden a ser discriminadas aún más y a menudo se dedican a trabajos mucho más inseguros, peligrosos, mal pagados y vulnerables a la explotación sexual. La dotación de salarios justos, condiciones de trabajo decentes y protección social para los trabajadores agrícolas y de la alimentación es un componente clave de cualquier estrategia de apoyo a la agroecología dirigida por los campesinos.

## 8. Reafirmar y hacer realidad los derechos de la mujer a la vez que se persigue la igualdad de género<sup>27</sup>

A pesar de su papel esencial y central, las mujeres son mayoritariamente invisibles en el sector agropecuario y a menudo no son reconocidas como “agricultoras” por sus familias, los agricultores varones, las comunidades locales o el Estado. Las mujeres y las niñas se enfrentan a la discriminación, la violencia,

26 Hurst (2007).

27 Esta sección está extraída de Wijeratna (2018).

la explotación sexual y las limitaciones sociales, culturales y jurídicas por motivos de género y se las margina sistemáticamente en lo que respecta al control de los recursos, el acceso a los servicios sociales y las oportunidades de empleo. Además, las mujeres tienen la carga adicional del trabajo de cuidado sanitario no remunerado: las mujeres que viven en zonas rurales trabajan hasta 10 horas al día cuidando a familiares y miembros de la comunidad. Aunque constituyen en promedio el 43 por ciento de la mano de obra agrícola en los países en desarrollo, también están marginadas de los ámbitos de toma de decisiones en todos los niveles, incluidos los hogares, las comunidades locales y los parlamentos nacionales. Por tanto, es esencial que los gobiernos den prioridad a la aplicación de la Recomendación General 34 (2016) del Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) sobre los derechos de las mujeres que viven en zonas rurales y promuevan aún más el cumplimiento de los derechos de las mujeres y la búsqueda de la igualdad de género.

### 9. Reclamar dietas saludables y sostenibles como un bien público<sup>28</sup>

Los consumidores, considerados como personas con derechos y no como agentes de mercado con poder adquisitivo, tienen derecho a disponer de opciones alimentarias sanas, asequibles y accesibles, y a que se les proteja (especialmente a los niños) de la comercialización agresiva de alimentos y bebidas poco saludables que promueven las enfermedades no transmisibles relacionadas con la dieta, así como de la comercialización igualmente agresiva de sucedáneos de la leche materna. Los productos alimenticios y bebidas ultraprocesados a precios asequibles y promocionados de forma ubicua deben ser regulados a través de medidas económicas y legislativas (ver ODS 12). Las políticas fiscales deben incluir medidas que fomenten y faciliten el acceso a alimentos sanos, frescos y producidos localmente, como frutas, verduras y legumbres, reforzando el nexo entre los

derechos de los consumidores y los de los pequeños productores locales de alimentos. Además, es necesario concienciar sobre la importancia fundamental de la lactancia materna como una de las intervenciones más rentables para reducir las enfermedades y muertes infantiles, al igual que el papel de las dietas saludables en la prevención de las enfermedades no transmisibles.

### 10. Reconocer el papel central de la acción ciudadana y promover la democracia alimentaria

No obstante, los procesos políticos pueden seguir siendo limitados, en la medida en que los cambios necesarios no avanzan lo suficiente o con la suficiente rapidez. Así, también es necesario reflexionar sobre la forma en que se formulan las políticas alimentarias, para que sean más inclusivas y animar a la gente a volver a comprometerse con las políticas alimentarias. En otras palabras, las personas deben cambiar su relación con los sistemas alimentarios de manera fundamental, para pasar de ser consumidores a ser ciudadanos.<sup>29</sup> Los ejemplos de iniciativas de abajo arriba dirigidas por los ciudadanos son evidentes en todo el mundo, lo que incluye la agricultura apoyada por la comunidad, que permite a la gente respaldar a los agricultores locales mediante la participación en programas de comercialización directa entre productores y consumidores, estructuras cooperativas de comercialización y compra, así como programas de intercambio local (p. ej., a través de huertos comunitarias y escolares) y planes de comercio justo. A medida que los ciudadanos comienzan a moldear activamente el futuro de sus sistemas alimentarios y agrícolas, se reafirman como actores legítimos en las políticas que determinan los alimentos que consumen; esto es democracia alimentaria. Los órganos específicos, como los consejos de política alimentaria, establecidos a distintos niveles, desde el local o municipal hasta el nacional, pueden proporcionar una plataforma en la que las diversas partes interesadas se reúnan para analizar los sistemas alimentarios de los que dependen y elaborar propuestas de reforma. Existen ejemplos de estos consejos de política alimentaria muy habituales en Estados

28 Inspirado en la Declaración de la Visión sobre Nutrición del Grupo de Nutrición de la Sociedad Civil, presentada en la II Conferencia Internacional sobre Nutrición, Roma, Italia, en noviembre de 2014.

29 De Schutter (2017).

Unidos y Canadá desde la década de los 80 y, más recientemente, en el Reino Unido y otras partes de Europa. También se han institucionalizado en varios países de América Latina, en particular, en el Brasil.

### Nuevos obstáculos para cambiar el sistema: la desmaterialización, la digitalización y la financiarización de los sistemas alimentarios

Desafortunadamente, la tecnología está empeorando las cosas, ya que el cambio de paradigma requerido apunta en el sentido contrario a los potentes motores tecnológicos de hoy. Tres dinámicas interrelacionadas —la desmaterialización, la digitalización y la financiarización— están transformando profundamente la naturaleza tanto de los bienes comercializables como de los mercados en los que se intercambian.<sup>30</sup>

La **desmaterialización** de los alimentos se refiere a un proceso que promueve una disminución de la materia física de los alimentos y un aumento del valor de mercado de sus dimensiones inmateriales. Esto sucede en dos niveles. El primero se refiere a la parte del valor de la materia física en la composición del precio de los alimentos. Tradicionalmente, esto se veía influido por los importantes márgenes de precios entre el sector agrícola y el minorista, es decir, la diferencia entre el precio al por menor y el valor agrícola de un determinado alimento, generado por los costos materiales e inmateriales que contribuyen a definir el precio de los alimentos, incluidos los costos de transporte, logística y distribución. Cada vez más, la proporción de dimensiones inmateriales es mayor que el valor real de los alimentos, desde el costo de la publicidad, las remuneraciones financieras a los inversionistas, el aumento vertiginoso de las ganancias de los grandes canales de distribución y los sofisticados intentos de utilizar las compras de alimentos para recopilar información sobre los consumidores. La segunda dimensión de la desmaterialización está relacionada con la moda y el gusto, donde el marketing agresivo y las nuevas modas alimentarias están generando

una noción inmaterial de los alimentos que a menudo no está relacionada con sus cualidades físicas. Esto significa que podemos comprar productos similares a los huevos que en realidad no contienen huevo. A veces, estas tendencias se ven favorecidas por preocupaciones de salud descontextualizadas, en las que, incluso asumiendo que la preocupación por la salud sea legítima, la atención se pone en retener el consumo de un sabor reproducido artificialmente en lugar de promover dietas saludables y sostenibles. Algunos podrían argumentar que la comida siempre ha incluido dimensiones inmateriales, como las identidades, las culturas y las tradiciones, así como, más en general, le placer de consumir una comida deliciosa. La diferencia, sin embargo, radica en el cambio incipiente de estas dimensiones socioculturales, intrínsecamente públicas e inmateriales de los alimentos hacia convertirse en componentes con valor de mercado y, por tanto, intrínsecamente privados y comercializables (información sobre la elección del consumidor, publicidad, remuneración financiera a corredores y minoristas). La paradoja es la “elección” del mercado de alimentos cuya aceptabilidad y precio están fundamentalmente desvinculados de la producción física y cuyo sabor se asemeja a algo que quizás ni siquiera exista.

La **digitalización** de los alimentos hace referencia a un proceso de producción y comercialización de los alimentos cada vez más automatizado, deslocalizado e informatizado. Esto comienza a nivel de los insumos agrícolas, dedicando esfuerzos para hacer avanzar la infraestructura bioinformática que está transformando las semillas y otros materiales fitogenéticos en objetos digitalizados. Paradójicamente, mientras que este proceso podría haber sido iniciado por científicos genuinamente preocupados por salvaguardar la biodiversidad mediante la creación de material genético virtual que podría ser trasplantado a futuros territorios, ahora son las grandes multinacionales las que tienen el objetivo de patentar la naturaleza y adquirir el control del proceso de producción dominando el mercado de insumos agrícolas. Esto significa que las variedades vegetales están circulando por todo el mundo en forma de datos genéticos (patentados), mientras que el intercambio físico de semillas reales incluso resulta ilegal en algunos países.

30 Esta sección se basa en el capítulo inicial del Observatorio del Derecho a la Alimentación y la Nutrición 2018 (publicado próximamente).

A nivel de producción, los avances en automatización y robótica, la tecnología de drones y dispositivos de control remoto han hecho posible la deslocalización extrema de las actividades agrícolas no controladas por el hombre, por ejemplo, a través de soluciones robóticas controladas a distancia para la automatización de invernaderos. Las aplicaciones de servicios y de *e-commerce* para dispositivos móviles están transformando la industria alimentaria y del comercio al por menor permitiendo a los clientes realizar pedidos online en supermercados, comercios y restaurantes físicos para su entrega a domicilio. Están empezando a surgir nuevas aplicaciones que permiten a los clientes escanear el código de barras del producto que desean comprar, hacer pedidos a través de micrófonos integrados en sus teléfonos móviles o, simplemente, hacer clic en el botón de pequeños dispositivos asociados con alimentos específicos, incluso integrados por los fabricantes en el hardware de los electrodomésticos, para disponer de los productos directamente en la puerta del hogar. La noción del mercado como lugar físico donde la gente se reúne para la compraventa de mercancías, con todo el abanico de colores, tradiciones, conocimientos, negociaciones y transacciones, se considera más frecuentemente, gracias a la versión homogeneizadora de la modernidad de hoy, como una reminiscencia de un pasado arcaico.

La **financiarización** de los alimentos se refiere al papel cada vez más importante que desempeñan los mercados financieros dentro de los sistemas alimentarios y se desarrolla en dos niveles principales. El primero consiste en el significativo crecimiento en la compraventa de productos financieros vinculados a los alimentos básicos, con la consecuencia de que los mercados de futuros de alimentos sustituyen a los determinantes de la economía real como principales impulsores de los precios de los alimentos y su volatilidad. El segundo está relacionado con la transformación de los recursos agrícolas (principalmente la tierra, pero cada vez más las patentes sobre los recursos genéticos y las infraestructuras) en activos financieros que pueden ser objeto de adquisiciones y reventas en centros financieros que a menudo están completamente deslocalizados de sus ubicaciones físicas y son completamente independientes de su uso real. De hecho, la financiarización de la tierra facilitó

el acaparamiento de tierras por parte de inversionistas (extranjeros) en formas que a menudo son completamente independientes de la producción agrícola.

Esta dinámica interrelacionada ha desplazado el poder de decisión lejos de los sistemas físicos de producción a favor de actores financieros a menudo desconocidos que se interesan principalmente por las operaciones previas más que por las actividades agrícolas reales. Por tanto, fueron ellos los que promovieron el acaparamiento de recursos, la intensificación de la producción, el aumento de la deslocalización de la producción de la distribución y la comercialización, y el crecimiento de los intermediarios como punto clave de agregación en la cadena alimentaria. Esto no solo ha incrementado la distancia entre los productores y los consumidores y ha facilitado el despojo de las comunidades de sus tierras y otros recursos, sino que también socava el poder de decisión efectivo de los espacios públicos locales y nacionales. Estos procesos viciosos han sido facilitados en gran medida por las medidas de liberalización del mercado que han promovido las instituciones financieras mundiales. Un perfecto ejemplo son los numerosos mecanismos de solución de controversias entre inversionistas y Estados incorporados en los acuerdos comerciales bilaterales y plurilaterales que limitan de facto la capacidad de regulación de los Estados en aras del interés público y cumplir sus obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos.

El efecto combinado de esta dinámica crea obstáculos complejos y economías políticas profundamente arraigadas que pueden impedir el cambio de paradigmas hacia la agroecología. Estos procesos no solo contribuyen al despojo del conocimiento campesino y a su acceso seguro a los recursos, sino que, al ampliar la brecha entre productores y consumidores, facilitan la concentración del poder económico y político en manos de un nuevo grupo de actores remotos que dominan la información y los medios financieros. Esto aleja la lucha de clases de la tensión tradicional entre la mano de obra y la propiedad del capital físico, ya que los nuevos dueños de las desigualdades extremas no se dedican a la economía real, sino más bien a la esfera inmaterial de las finanzas y la

información, eludiendo por completo la democrática rendición de cuentas.

Este callejón sin salida impone una reflexión sobre la ciencia y su responsabilidad ante los pueblos y sus comunidades. Es imperativo poner la ciencia al servicio de nuestros desafíos humanos, sociales y ecológicos, lo que exige una evaluación previa mucho más amplia de las necesidades de investigación y de la manera de garantizar que el conocimiento generado siga siendo un bien público y no una fuente de manipulación y despojo de los ciudadanos. Esto implica encontrar nuevas formas de someter la dirección de la investigación futura al escrutinio público y a la responsabilidad democrática.

### **El verdadero reto de los ODS es realinear el modelo de producción con el desarrollo sostenible.**

Algunas de las conclusiones esbozadas en este capítulo apuntan a dinámicas fundamentales que pueden generalizarse más allá del ámbito alimentario. De hecho, un modelo de producción insostenible es el elemento central de muchos de los desafíos a los que responden los ODS. Desde el punto de vista de los beneficios, no es de extrañar que la ecuación de maximización del rendimiento haya llevado a las empresas a utilizar en exceso los recursos naturales a precios inferiores y a menudo libres de impuestos, y a minimizar la aportación de mano de obra, que a menudo resulta relativamente más costosa debido a disposiciones fiscales y de seguridad social de un empleo. El costo relativo de los factores de producción también llevó a que la innovación tecnológica se centrara en la sustitución de la mano de obra y en estrategias de localización de la producción para emplear mano de obra barata, a menudo penalizando los derechos y las condiciones de los trabajadores. La aparición de la robótica y la inteligencia artificial está exacerbando el dilema de la producción y la distribución.

Otra dimensión de la insostenibilidad del modelo productivo está relacionada con las profundas externalidades que genera, por ejemplo, en términos medioambientales y de salud. Como ya se ha mencionado, por cada dólar que los consumidores pagan por los alimentos industriales, la sociedad debe sufragar

dos dólares de costos relacionados con la salud y el medio ambiente. Al mismo tiempo, el impuesto corporativo sigue siendo insuficiente para compensar a las sociedades por estas externalidades negativas, también gracias al efecto combinado de la desregulación, la liberalización y la desfiscalización del capital, así como a las estrategias inteligentes de elusión del impuesto de sociedades que aprovechan las lagunas de los regímenes fiscales nacionales y concentran las ganancias en jurisdicciones favorables y paraísos fiscales. En pocas palabras, las altas ganancias a menudo corresponden a una significativa socialización de los riesgos y los costos para las sociedades.

La dimensión desafiante de esta situación es el hecho de que, en la mayoría de los casos, esto es perfectamente legal. De hecho, la brecha entre lo que es legalmente posible y lo que es sostenible nunca ha sido tan grande. Atrapados por la escasez de recursos y las profundas economías políticas, muchos gobiernos se volvieron extremadamente reacios a aplicar palancas políticas y legales hacia la regulación del mercado. La liberalización y la desregulación permitieron un proceso de concentración del poder económico sin precedentes, que llevó a la paradoja del mercado que el Estado quería potenciar, casi desapareciendo en algunos sectores.

Como lo demuestra la necesaria transformación de los sistemas alimentarios, el verdadero desafío de la agenda de desarrollo sostenible es, por tanto, de carácter político: la urgente necesidad de un cambio de paradigmas en el actual modelo de producción insostenible. Esta es una cuestión transversal que rara vez aparece en la compartimentación reemergente creada por la fragmentación de los ODS a pesar de la retórica de integración de la Agenda 2030. Además, los debates políticos suelen estar dominados por una euforia tecnológica tranquilizadora que genera la ilusión de una zona de confort en la que se espera que la ciencia encuentre soluciones para que desaparezca la desafiante necesidad de reajustes en la producción y el consumo. Y, por último, la llamada del Banco Mundial y de otras instituciones a movilizar billones de dólares de recursos privados para asegurar la aplicación de los ODS evoca la idea de que podríamos abordar estos problemas gastando más dinero.

La cruda realidad es que, si bien la tecnología y los recursos pueden ser de gran ayuda, el desafío fundamental consiste en idear políticas y reglamentos que reorienten progresiva pero inequívocamente el modelo de producción y lo reajusten a los imperativos del desarrollo sostenible. En una economía integrada a nivel mundial, ningún país por sí solo puede hacer avanzar en ese proceso de forma aislada, sino que se requiere un esfuerzo mundial concertado. La idea de que ese proceso puede tener lugar a través del propio interés racional de las empresas que elaboran directrices voluntarias no es más que un cuento de hadas que refleja la abdicación de la responsabilidad política por parte del Estado, así como el secuestro del aparato estatal por parte de poderosas élites económicas.

Algunos pueden considerar que todo esto es bastante utópico en el contexto geopolítico actual, dados los intentos de algunas administraciones de seguir inyectando altas dosis de esteroides en el ya hiper-modelo de globalización económica. Pero ese es precisamente el reto de la Agenda 2030: restablecer la primacía de los pueblos y del planeta sobre nuestras economías y encontrar un nuevo equilibrio en todas las dimensiones del desarrollo sostenible. Esto no puede suceder si no se modifica el modelo de producción. También se requiere el rediseño o la creación de espacios legítimos de políticas institucionales que puedan abordar las raíces comunes de los diferentes desafíos del desarrollo, en lugar de seguir tratando los síntomas de los problemas en los compartimentos tradicionales.

## Bibliografía

**Altieri, Miguel A. / Nicholls, Clara I. (2008):** Scaling up agroecological approaches for food sovereignty in Latin America. En: *Development* 51: 4, págs. 472-480.

**Altieri, Miguel A. / Nicholls, Clara I. / Funes, Fernando et al. (2012):** The scaling up of agroecology: spreading the hope for food sovereignty and resiliency. A contribution to discussions at Rio+20 on issues at the interface of hunger, agriculture, environment and social justice. Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología (SOCLA). <https://foodfirst.org/wp-content/uploads/2014/06/JA11-The-Scaling-Up-of-Agroecology-Altieri.pdf>

**Altieri, Miguel A. / Funes-Monzote, Fernando/ Petersen, Paulo (2012):** Agroecologically efficient agricultural systems for smallholder farmers: contributions to food sovereignty. *Agronomy for Sustainable Development*, 32:1, págs. 1-13.

**Balisacan, Arsenio (2007):** Agrarian Reform and Poverty Reduction in the Philippines. Policy Dialogue on Agrarian Reform Issues and Poverty Alleviation. Manila. [www.researchgate.net/publication/241061667\\_Agrarian\\_Reform\\_and\\_Poverty\\_Reduction\\_in\\_the\\_Philippines](http://www.researchgate.net/publication/241061667_Agrarian_Reform_and_Poverty_Reduction_in_the_Philippines)

**Civil Society Nutrition Group (2014):** Vision Statement on Nutrition. Roma. [www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/faoweb/ICN2/documents/CSO\\_Vision\\_Statement\\_-\\_Final.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/faoweb/ICN2/documents/CSO_Vision_Statement_-_Final.pdf)

**Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) (2016):** Policy recommendations: Vinculación de los pequeños productores con los mercados. Roma: FAO. [www.fao.org/3/a-bq853e.pdf](http://www.fao.org/3/a-bq853e.pdf)

**Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) (2012):** Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma: FAO. [www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801s.pdf](http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801s.pdf)

**De Schutter, Olivier (2017):** Food democracy – how citizen-led initiatives can help to shape sustainable food systems. *Bioeconomy Innovation, CommBeBiz Magazine* 2017-2018. [http://www.ipes-food.org/images/CoreDocs/BEmag2\\_Prof.-Oliver-De-Schutter\\_article\\_-\\_p-11-13.pdf](http://www.ipes-food.org/images/CoreDocs/BEmag2_Prof.-Oliver-De-Schutter_article_-_p-11-13.pdf)

**De Schutter, Olivier (2010):** Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. Ginebra (A/HRC/16/49).

**FAO (2015):** Agroecología para la seguridad alimentaria y nutrición. Actas del Simposio Internacional de la FAO, 18 y 19 de septiembre de 2014, Roma, Italia. [www.fao.org/3/a-i4729s.pdf](http://www.fao.org/3/a-i4729s.pdf)

**FAO (2013):** Organic Agriculture's Contributions to Sustainability. USDA Organic Farming Systems Research Conference. Roma. <http://www.fao.org/3/a-aq537e.pdf>

**FAO (2010):** The Second Report on the State of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. Roma.  
[www.fao.org/docrep/013/i1500e/i1500e.pdf](http://www.fao.org/docrep/013/i1500e/i1500e.pdf)

**FAO/IFAD/UNICEF/WFP/WHO (2017):** El estado mundial de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, 2017. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria. Roma: FAO.  
[www.fao.org/3/a-i7695s.pdf](http://www.fao.org/3/a-i7695s.pdf)

**Gliessman, Stephen R. (2014):** Agroecology: The Ecology of Sustainable Food Systems, Third Edition. CRC Press.

**Grupo de Reflexión de la Sociedad Civil sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2017):** "Spotlight" sobre el Desarrollo Sostenible 2017. Reivindicación de políticas para el público. Beirut/Bonn/Ferney-Voltaire/Montevideo/Nueva York/Penang/Roma/Suva.  
[www.2030spotlight.org/en/book/1165/chapter/reclaiming-policies-public](http://www.2030spotlight.org/en/book/1165/chapter/reclaiming-policies-public)

**Grupo ETC (2017):** ¿Quién nos alimentará? ¿La red campesina alimentaria o la cadena agroindustrial? Ottawa (3ª edición).  
[www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/etc-whoillfeedus-english-webshare.pdf](http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/etc-whoillfeedus-english-webshare.pdf)

**Hurst, Peter (2007):** Trabajadores agrícolas y su contribución a la agricultura y el desarrollo rural sostenibles. FAO/OIT/IUF.  
[www.fao.org/3/a-bp976s.pdf](http://www.fao.org/3/a-bp976s.pdf)

**IAASTD (2009):** Agriculture at a Crossroads. International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development. Washington, D.C.: Island Press.  
<https://www.weltagraberbericht.de/fileadmin/files/weltagraberbericht/IAASTDBerichte/GlobalReport.pdf>

**IFAD/PNUMA (2013):** Smallholders, food security, and the environment. Roma/Nairobi.  
[www.ifad.org/documents/10180/666cac24-14b6-43c2-876d-9c2d1f01d5dd](http://www.ifad.org/documents/10180/666cac24-14b6-43c2-876d-9c2d1f01d5dd)

**IPES-Food (2017a):** Unravelling the Food–Health Nexus: Addressing practices, political economy, and power relations to build healthier food systems. The Global Alliance for the Future of Food and International Panel of Experts on Sustainable Food Systems.  
[www.ipes-food.org/images/Reports/Health\\_FullReport.pdf](http://www.ipes-food.org/images/Reports/Health_FullReport.pdf)

**IPES-Food (2017b):** Too Big to Feed: Exploring the impacts of mega-mergers, consolidation and concentration of power in the agri-food sector.  
[www.ipes-food.org/images/Reports/Concentration\\_FullReport.pdf](http://www.ipes-food.org/images/Reports/Concentration_FullReport.pdf)

**IPES-Food (2016):** From Uniformity to Diversity: A paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems.  
[www.ipes-food.org/images/Reports/UniformityToDiversity\\_FullReport.pdf](http://www.ipes-food.org/images/Reports/UniformityToDiversity_FullReport.pdf)

**Mecanismo Internacional de la Sociedad Civil (MSC) del CFS (2016):** Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados: Una guía analítica. Roma.  
[www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/10/ESP-ConnectingSmallholdersToMarkets\\_web.pdf](http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/10/ESP-ConnectingSmallholdersToMarkets_web.pdf)

**Prato, Stefano (2017):** ODS 2: Facilitating corporate capture or investing in small-scale sustainable agriculture and agroecology? En: Grupo de Reflexión de la Sociedad Civil sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2017).

**Reyes, Celia M. (2002):** Impact of Agrarian Reform on Poverty. Ciudad de Makati: Philippine Institute for Development Studies (Discussion Papers 2002-02).  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan005112.pdf>

**Smith, Pete et al. (2014):** Agriculture, Forestry and Other Land Use (AFOLU). En: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press.

**UNCTAD (2013):** Wake up before it is too late: Make agriculture truly sustainable now for food security in a changing climate. Trade and Environment Review 2013. Ginebra.  
[http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2012d3\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2012d3_en.pdf)

**Wezel A., Bellon S., Dore T. (2009):** Agroecology as a science, a movement and a practice. A review. En: Agronomy for Sustainable Development 29: 4, págs. 503-515.

**Wijeratna, Alex (2018):** Agroecology: Scaling-up, Scaling-out. Johannesburgo: ActionAid.  
[www.actionaid.org/sites/files/actionaid/agroecology\\_def\\_web.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/agroecology_def_web.pdf)

**Stefano Prato es Director General de la Sociedad para el Desarrollo Internacional (SID), Trudi Zundel es Editora y Directora de Comunicaciones y Elenita (Neth) Daño es Co-Directora Ejecutiva del Grupo ETC, Lim Li Ching es Investigadora Senior y Chee Yoke Ling es Directora de Programas del Third World Network (TWN).**

## 3

## Vector de esperanza, fuente de miedo

POR ROBERTO BISSIO, SOCIAL WATCH

La Agenda 2030 refleja entusiasmo con el “gran potencial” de la tecnología de la información y las comunicaciones y de la interconexión global para acelerar el progreso humano. Sin embargo, la ONU reconoce ahora “el lado oscuro de la innovación” y las amenazas a la seguridad cibernética, los riesgos para el empleo y los peligros a la privacidad desencadenados por la inteligencia artificial y el uso militar de “cyber operaciones” y cyber-ataques.

Al igual que con el cambio climático, el aumento de las desigualdades o la concentración de poder, estos desafíos no pueden ser resueltos por ningún país por sí solo y requieren urgentemente un multilateralismo fortalecido.

Al mismo tiempo, es necesario un cambio tecnológico importante para implementar la transición global -requerida por la Agenda 2030- hacia modelos de desarrollo económico y social menos intensivos en recursos y más resilientes. Tales tecnologías ya existen, pero se necesitan nuevas estrategias para generalizarlas a nivel global.

“La tecnología está transformando la forma en que vivimos y trabajamos -desde la bioingeniería hasta la biología sintética, la inteligencia artificial, el análisis de datos y muchos otros aspectos”, reconoció el Secretario General de las Naciones Unidas António Guterres en un discurso reciente.<sup>1</sup> Sin embargo, Guterres explicó que “así como la tecnología es un vector de esperanza, también es una fuente de miedo”.

Al reconocer esto, Guterres instó a los Estados miembros a “abordar el lado oscuro de la innovación”. Esto es un cambio significativo, ya que hasta ahora las nuevas tecnologías solo aparecían en el discurso oficial sobre el desarrollo sostenible como encarnación del progreso y generadores de optimismo.

Guterres dejó claro que estos temas no están aislados, ya que “después de todo, mientras nos aferremos a un modelo económico y social que impulsa la exclusión y la destrucción ambiental, la gente muere, se pierden oportunidades, se siembran las semillas de la división y los conflictos futuros y la fuerza total del cambio climático se vuelve cada vez más amenazante”.

Esos son conceptos profundos y notablemente francos que van más allá del entusiasmo habitual sobre la innovación. En 2015, la Agenda 2030 adoptada al más alto nivel por los Estados miembros de la ONU declaró que “la difusión de la tecnología de la información y las comunicaciones y la interconexión global tiene un gran potencial para acelerar el progreso humano, cerrar la brecha digital y desarrollar sociedades del conocimiento, como lo hace la innovación científica y tecnológica en áreas tan diversas como la medicina y

<sup>1</sup> Naciones Unidas (2018).

la energía”.<sup>2</sup> Simultáneamente, un informe conjunto del Earth Institute de la Universidad de Columbia y la empresa sueca de telecomunicaciones Ericsson concluyó que “en esencia, las TIC (tecnologías de información y comunicaciones) tecnologías transformadoras, que permiten a los países ‘saltar como sapos’ (leapfrog) para cerrar muchas brechas tecnológicas a una velocidad récord”.<sup>3</sup> Ni una palabra sobre los peligros potenciales, mientras que ahora” las desventajas de la marcha inexorable de la tecnología se están volviendo claras” hasta el punto de que algunos analistas consideran que el “neoludismo” está emergiendo.<sup>4</sup>

## La mitad de la humanidad NO está en línea

### Recuadro 3.1

Si la difusión de las TIC solo trae cosas buenas, no hay necesidad de regular estas tecnologías y la única pregunta es cómo acelerar su expansión para que todos puedan beneficiarse. Así, en el ODS 9 sobre industrialización e innovación, la meta 9.c se propone “aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a

Internet en los países menos desarrollados para 2020”.

Esta formulación es un poco incómoda. Parece implicar que habrá una cobertura mundial completa para 2020, si hasta los países más pobres tienen acceso universal para entonces. Pero dado que la mayoría de las personas que viven en la pobreza son ciudadanos de países del G20, la previsión de Cisco es que para 2020 solo la mitad de la población mundial

estará en línea (4,1 mil millones de usuarios de Internet, de una población total de 8 mil millones). Para esa fecha, la cantidad de dispositivos conectados habrá superado los 26 mil millones, gracias a la rápida expansión del “Internet de las cosas”.<sup>1</sup>

1 Cisco (2017).

### Manos libres...

Internet comenzó en la década de 1970 como un proyecto de investigación financiado principalmente por el Departamento de Defensa y la National Science Foundation, ambos de Estados Unidos. En 1995, el gobierno de los Estados Unidos anunció que estaba terminando sus subsidios para la operación de la red troncal de Internet y, al mismo tiempo, permitió el

uso comercial de la red, previamente restringida a fines educativos y de investigación.

Se suponía que los gobiernos servirían mejor al interés público mundial manteniendo sus manos fuera del ciberespacio. La red se expandió a gran velocidad y muy pronto llegó a ser descrita como un “bien público global”.<sup>5</sup> Sin embargo, manteniendo el espíritu de no intervención, la única decisión que los gobiernos tomaron colectivamente sobre el nuevo ámbito fue la declaración de 1998 de la Organización

2 Naciones Unidas (2015), párr. 1.15.

3 Earth Institute/Ericsson (2015), pág. 2.

4 Bartlett (2018).

5 Kaul et al. (1999).

Mundial de Comercio (OMC) declarando que sus miembros “continuarán su práctica actual de no imponer derechos de aduana a las transmisiones electrónicas”.<sup>6</sup> Por lo tanto, un disco que transporta videos, música o software puede estar sujeto a un arancel aduanero al cruzar fronteras, pero ese mismo contenido, transmitido por Netflix o iTunes a un consumidor que paga por él en otro país continúa sin ser gravado.

Las dificultades técnicas para controlar el flujo transfronterizo de datos (sin cerrar totalmente las comunicaciones) agregaron un elemento de necesidad a esa decisión, según el dictado de “si no puedes vencerlos, únete a ellos”.

El valor de los flujos de datos transfronterizos era insignificante cuando se tomó la decisión de no gravarlos, pero está creciendo exponencialmente. En 2014, Estados Unidos exportó US \$ 399,7 mil millones e importó US \$ 240,8 mil millones en servicios entregados por transmisión digital. Ese excedente es aún mayor si agregamos la prestación digital de servicios a través de afiliados de empresas estadounidenses ubicadas en el exterior. En 2011, las filiales en Europa de empresas de Estados Unidos vendieron servicios digitales por valor de 312 mil millones de dólares.<sup>7</sup> La UNCTAD estimó que las compras transfronterizas de productos físicos vía Internet fueron por valor de 189 mil millones de dólares en 2015, apenas el 1,1 por ciento de las importaciones totales de mercancías.<sup>8</sup> Noventa y tres por ciento del comercio electrónico global sigue siendo doméstico.

Esa ventaja económica de Estados Unidos ayuda a explicar su apoyo a la idea del ciberespacio como un ámbito separado, donde ningún (otro) gobierno debería ejercer autoridad (o cobrar impuestos). Sin embargo, el ‘ciberespacio’ es solo una metáfora. Todos los dispositivos conectados están en alguna parte y toda la información se almacena en algún lugar, sin importar qué tan rápido pueda circular. Las dificultades (y a veces la imposibilidad) que

enfrentan los titulares de obligaciones para cumplir sus responsabilidades ante los derechohabientes (comenzando por sus propios ciudadanos) no diluyen los derechos u obligaciones, solo enfatizan la necesidad de abordar multilateralmente las amenazas identificadas por el Secretario. General Guterres. Sin abordar esas amenazas, las TIC podrían convertirse en obstáculos para lograr la Agenda 2030 en lugar de contribuir a ella.

### Amenazas a la ciberseguridad

En un blog publicado en marzo de 2018 por la Rand Corporation, un think-tank creado en 1948 por Douglas Aircraft Company para ofrecer investigación y análisis a las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, Isaac R. Porche sostiene que “los estados nación y sus mercenarios espían y atacan en el ciberespacio a través de las fronteras nacionales con regularidad”.<sup>9</sup> La acusación formal a 13 ciudadanos rusos en Estados Unidos por intentar interferir en las elecciones de 2016 se ofrece como ejemplo, junto con la acusación a siete ciudadanos iraníes en 2012 por instalar código malicioso en una computadora que controla una presa en el estado de Nueva York y el robo a compañías estadounidenses en noviembre de 2017, del que se acusa a piratas informáticos chinos.

Steve Ranger, editor en jefe del sitio web especializado ZDNet, sin embargo, advierte que el país con “las capacidades más importantes de defensa y ataque cibernéticos” es Estados Unidos.<sup>10</sup> Durante la Cumbre de 2016 del G20 en Hangzhou, China, el presidente Barack Obama dijo: “Estamos entrando en una nueva era aquí, donde varios países tienen capacidades significativas. Y, francamente, tenemos más capacidad que nadie, tanto ofensiva como defensivamente”.<sup>11</sup>

La distinción entre herramientas ofensivas y defensivas es, en este caso, retórica. En 2014, Dan Geer, un experto en seguridad del Instituto de Tecnología de Massachusetts y asesor de la CIA, publicó un ensayo

6 OMC (1998).

7 Nicholson (2016).

8 UNCTAD (2017).

9 Porche (2018).

10 Ranger (2017).

11 White House (2016).

sobre “Ciberseguridad como Realpolitik”, básicamente demostrando que “toda la tecnología de seguridad cibernética es de doble uso”.<sup>12</sup> Geer enfatizó que “tal vez el uso dual es una perogrullada que se aplica a todas y cada una de las herramientas, desde el bisturí hasta el martillo. Todas se pueden usar para bien o para mal, pero yo sé que el doble uso es inherente a las herramientas de ciberseguridad.” El corolario de esa percepción es que “el uso ofensivo es donde están ocurriendo las innovaciones que solo los Estados pueden pagar”. Huelga decir que muy pocos Estados pueden permitirse la enorme inversión en equipos e investigación necesarios para desarrollar estas capacidades.

El Departamento de Defensa de los Estados Unidos considera el ciberespacio como su quinto dominio de operaciones, después de la tierra, el mar, el aire y el espacio. Su actual Manual de la Ley de Guerra incluye un largo capítulo sobre operaciones cibernéticas, definidas como aquellas que “usan capacidades cibernéticas, como computadoras, herramientas de software o redes” y buscan “lograr objetivos o efectos en o a través del ciberespacio”<sup>13</sup> en general antecediendo o apoyando el asalto militar mayor. Cuidadosamente se excluyen de la definición, el uso de computadoras “para facilitar el comando y control” y “las operaciones para distribuir información”. Esto significa que un intento de usar redes informáticas para influir en las elecciones (distribuyendo información o propaganda, de manera amplia o específica) no califica como guerra cibernética en el Manual del Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

¿Por qué es importante la distinción? Porque, la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional prohíben el uso de la fuerza a excepción de dos situaciones, legítima defensa y acciones explícitas acordadas por el Consejo de Seguridad. El Departamento de Defensa de los Estados Unidos establece claramente que “el término ‘ataque’ a menudo se ha utilizado en un sentido coloquial al discutir operaciones cibernéticas para referirse a muchos tipos diferentes de actividades cibernéticas hostiles o maliciosas, como

la desfiguración de sitios web, intrusiones de red, el robo de información privada, o la interrupción de la provisión de servicios de internet. Pero las operaciones descritas como “ataques cibernéticos” o “ataques de redes informáticas” no son necesariamente “ataques armados” a los efectos de desencadenar el derecho inmanente de legítima defensa de un Estado bajo *jus ad bellum*”.<sup>14</sup>

Que el Departamento de Defensa de los Estados Unidos llegue a estos extremos para limitar el potencial escalamiento de hostilidades en el ciberespacio puede verse como un intento de utilizar la fuerza como último recurso, tal como exige la Carta de las Naciones Unidas, o también podría considerarse como una forma de prevenir que operaciones realizadas regularmente en el ciberespacio por la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) del Departamento de Defensa no se definan como ‘casus belli’ que podrían legitimar la represalia de otras potencias.

La idea de promover la colaboración internacional en ciberseguridad o de regular (y finalmente prohibir) la ciber-guerra ha estado apareciendo en diferentes foros durante al menos una década. Las dificultades son enormes. Los dos obstáculos que se plantean con mayor frecuencia son las complejidades relacionadas con la definición de un arma cibernética (en oposición al software para fines pacíficos, incluido el de defensa contra los ciberataques) y las dificultades de verificación.

Prácticamente en todos los casos citados como ciberataques que han llegado al conocimiento público, no solo es cuestionable la ubicación exacta del origen, sino también la atribución a un Estado o a un grupo independiente.

Las actividades no realizadas por Estados sino por individuos o grupos privados no pueden calificarse estrictamente como “guerra”, pero dado que el origen de los ataques puede ser difícil de atribuir en el ciberespacio, el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI) parece inclinarse hacia

<sup>12</sup> Geer (2014).

<sup>13</sup> Departamento de Defensa de EE. UU. (2015), pág. 995.

<sup>14</sup> *Ibíd.* (2015), pág. 996.

una definición de guerra cibernética que incluye ‘cyber-hooliganism’, ‘cyber-vandalismo’ y ‘cyber-terrorismo’.<sup>15</sup>

Pero la analogía entre las armas de destrucción masiva (prohibidas por la ley internacional) y las armas cibernéticas puede ser engañosa. Ningún gobierno siquiera pensaría en utilizar bombas atómicas sobre sus propias poblaciones, pero las mismas agencias militares que preparan (y probablemente también realizan) ciber-ataques están utilizando sistemáticamente esas herramientas sobre sus propios ciudadanos. A medida que las fronteras nacionales se diluyen en el ciberespacio, las cuestiones de la paz y los derechos humanos básicos se fusionan. Y ambos son indispensables para alcanzar los ODS porque “no puede haber desarrollo sostenible sin paz ni paz sin desarrollo sostenible”.<sup>16</sup>

Las revelaciones de Edward Snowden sobre la magnitud de la vigilancia masiva realizada por las agencias de inteligencia llevaron a la Asamblea General de las Naciones Unidas a adoptar una Resolución sobre el Derecho a la Privacidad en la Era Digital,<sup>17</sup> en la que expresó su profunda preocupación por el impacto negativo que la vigilancia e interceptación de las comunicaciones pueden tener sobre los derechos humanos. La Asamblea General afirma que los derechos que poseen las personas fuera de línea también deben ser protegidos en línea, y pide a todos los Estados respetar y proteger el derecho a la privacidad en las comunicaciones digitales. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos concluyó que “los mecanismos nacionales de supervisión, cuando existen, a menudo son ineficaces ya que no garantizan la transparencia, ni la rendición de cuentas por parte de la vigilancia estatal de las comunicaciones, su interceptación y la recopilación de datos personales”.<sup>18</sup>

El Consejo de Derechos Humanos creó el mandato de un Relator Especial sobre el derecho a la privacidad y el Profesor Joseph Cannataci, de Malta, fue nombrado en julio de 2015. En su informe al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2018, Cannataci recomienda la creación de un instrumento internacional sobre la vigilancia gubernamental, con autoridad legal para equilibrar las necesidades de seguridad legítimas de los gobiernos con sus obligaciones de proteger los derechos humanos.<sup>19</sup>

### Los datos son el nuevo petróleo

La vigilancia a que nos somete un Estado (que puede o no ser el propio) no es la única amenaza a la privacidad. A través de sus plataformas digitales, grandes multinacionales están obteniendo, procesando y re-vendiendo información acerca de las personas, excediendo las autorizaciones que los usuarios pueden haber dado y potencialmente violando sus derechos mientras se vuelven enormemente ricas y poderosas.

Por un lado, la naturaleza abierta de Internet (cualquiera puede acceder sin pedir autorización) y su neutralidad (todo el tráfico se trata con igualdad, un principio que ahora dejó de ser ley en los Estados Unidos) son factores democratizadores: cualquiera puede publicar, comprar o vender en igualdad de condiciones y millones de personas han encontrado en Internet un canal para hacerse oír o acceder a mercados que antes estaban fuera de su alcance.

Al mismo tiempo, un puñado de empresas (Google, Amazon, Facebook, Apple, conocidas colectivamente como GAF A, o ahora GAF A-A con la adición de Alibaba, de China) concentran un enorme poder. Google afirma saber que un usuario está enfermo antes de que éste llame al médico y Amazon se jacta de que nuestro próximo pedido está siendo embalado antes de que uno lo compre. Facebook ha experimentado con el control de los estados de ánimo de sus usuarios, manipulando la entrega de buenas o malas noticias.

15 Véase: [http://www.unicri.it/special\\_topics/securing\\_cyberspace/cyber\\_threats/explanations/](http://www.unicri.it/special_topics/securing_cyberspace/cyber_threats/explanations/).

16 Naciones Unidas (2015), Preámbulo.

17 Naciones Unidas (2013).

18 OACNUDH (2018), párr. 6.

19 Consejo de Derechos Humanos (2018).

El matemático británico y analista de mercado Clive Humby dijo en 2006 que “los datos son el nuevo petróleo”.<sup>20</sup> El petróleo necesita ser procesado para convertirlo en combustible o en plástico. Y, al igual que con el petróleo, los datos benefician más a quienes los refinan y venden que a las comunidades de donde se lo extrae. La conciencia de esa situación

está llevando a algunos grupos a proponer que los individuos o las comunidades deben ser compensados por el valor generado a partir de los datos que proporcionan,<sup>21</sup> mientras que muchos países están considerando maneras de ejercer su soberanía sobre los datos (véase el recuadro 3.2).

20 Palmer (2006).

21 Tarnoff (2018).

## Soberanía sobre los datos

### Recuadro 3.2

POR IT FOR CHANGE<sup>1</sup>

En una economía plataformizante, las plataformas de comercio electrónico deben entenderse no solo como mercados, sino también como ecosistemas digitales que proporcionan una nueva arquitectura para la economía. Las plataformas como Amazon organizan y controlan ecosistemas completos de mercado que comprenden proveedores, productores, transportadores y consumidores/usuarios.<sup>2</sup>

Las empresas de comercio electrónico generan valor a partir de los

datos de su ecosistema, utilizándolos para crear la inteligencia digital inclusiva que transforme completamente el ADN del mercado y los eleve a una posición de dominio. Amazon puede haber comenzado como un vendedor de libros en línea, pero se ha convertido en una ‘super-plataforma’, un monopsonio (único comprador) que se extiende a través de su portal de comercio electrónico para ofrecer servicios en la nube, billetera digital y video a pedido.<sup>3</sup>

Los países en desarrollo deben saber que en la economía de la información, cualquier paso hacia la creación de un campo de juego equitativo para sus plataformas locales debe abordar prioritariamente la cuestión de los datos en los regímenes de comercio digital. El discurso de los flujos libres de

datos se basa en que un régimen global de datos puede generar valor económico de los datos y posibilidades de innovación. Sin embargo, las naciones en desarrollo son apenas ‘minas de datos’, territorios de los que los datos se extraen y, en el mejor de los casos, talleres administrativos o granjas de servidores para el procesamiento de datos de baja calidad. Incluso países que se han distinguido como centros tecnológicos a menudo desarrollan productos y servicios de innovación pero pierden el control intelectual<sup>4</sup> y los dividendos económicos ante los gigantes tecnológicos del Norte global. El discurso de los flujos de datos libres ignora el terreno desigual<sup>5</sup> sobre el cual compiten las

1 Extracted from the Submission to UNCTAD's Intergovernmental Group of Experts on E-Commerce and the Digital Economy by members of the Research Network on Policy Frameworks for Digital Platforms - Moving from Openness to Inclusion, led by Anita Gurumurthy, Geneva, April 2018. The complete text is available at: [http://unctad.org/meetings/en/Contribution/tdb\\_edc2018\\_c03\\_ITforChange\\_en.pdf](http://unctad.org/meetings/en/Contribution/tdb_edc2018_c03_ITforChange_en.pdf)

2 Véase: [www.itforchange.net/sites/default/files/1516/Platform\\_Policies\\_Research\\_Framework2018.pdf](http://www.itforchange.net/sites/default/files/1516/Platform_Policies_Research_Framework2018.pdf)

3 Véase: [www.forbes.com/sites/gregpetro/2017/08/02/amazons-acquisition-of-whole-foods-is-about-two-things-data-and-product/#740451d7a808](http://www.forbes.com/sites/gregpetro/2017/08/02/amazons-acquisition-of-whole-foods-is-about-two-things-data-and-product/#740451d7a808)

4 Véase: [www.forbes.com/sites/venkateshrao/2012/09/03/entrepreneurs-are-the-new-labor-part-i/#36a53d3f4eab](http://www.forbes.com/sites/venkateshrao/2012/09/03/entrepreneurs-are-the-new-labor-part-i/#36a53d3f4eab)

5 Véase: [www.itforchange.net/index.php/grand-myth-of-cross-border-data-flows-trade-deals](http://www.itforchange.net/index.php/grand-myth-of-cross-border-data-flows-trade-deals)

naciones “ricas en inteligencia” y las “pobres en inteligencia”.

Fomentar plataformas locales no se logra con soluciones simplistas que provienen del pensamiento pre-digital. La soberanía sobre los datos y el control de los datos de los sectores críticos es vital para las empresas y los gobiernos en el Sur global para que puedan beneficiarse verdaderamente de las posibilidades del comercio electrónico. El apoyo público es necesario para catalizar y habilitar los ecosistemas del mercado local en los que los actores pequeños y marginales puedan competir. Esto implica no solo la creación de datos públicos y abiertos que estén disponibles para usos públicos y comerciales, sino también el apoyo en forma de infraestructura pública de inteligencia digital.

Además, un marco legal y político ágil para frenar los excesos de las plataformas es una necesidad imperiosa. 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. Las fronteras políticas críticas como la mano de obra, la protección del consumidor, la privacidad, las inversiones extranjeras y otras áreas que impactan directamente en los ingresos y derechos de los ciudadanos y usuarios de la plataforma no pueden someterse a las ganancias inmediatas a corto plazo que las grandes plataformas prometen.

Los contratos dudosos, los términos de servicio y las políticas de

privacidad que dictan las plataformas no deberían ser un lastre para los marcos de políticas desarrollados por el Estado. Obligar a las empresas de plataforma a compartir parte de la información que recopilan con agencias públicas en sectores clave es importante para frenar sus prácticas anti-competitivas y promover el espacio para pequeñas empresas e innovadores locales que utilicen estos datos para crear sus propios productos.

### Empleos: amenazas y esperanzas

Desde la primera revolución industrial, las máquinas han destruido empleos y creado otros nuevos. El resultado neto ha sido un aumento de la productividad y la gran pregunta social y política desde entonces es cómo esas ganancias se distribuyen en la sociedad.

Pero la difusión de las TIC no solo sustituye por máquinas la mano de obra humana, sino que también facilita la división de trabajos complejos en múltiples tareas menores y su distribución en todo el mundo a través de plataformas laborales digitales en las que los clientes ofrecen trabajos y los trabajadores compiten por obtenerlos. El mercado para el trabajo digital fue de 4.800 millones de dólares en 2016, y está

creciendo a una tasa del 25% anual.<sup>22</sup> Se estima que 112 millones de trabajadores están ofreciendo sus servicios en ese mercado, pero solo uno de cada diez completó al menos una tarea pagada en el año.

Millones de graduados desempleados esperan trascender algunas de las limitaciones de sus mercados laborales locales y competir globalmente por tareas tales como traducciones, transcripciones, generación de textos, mercadotecnia, entrada de datos y asistencia personal. Hasta ahora, la globalización ha ampliado el alcance global del capital a costa de la mano de obra local. El trabajo en línea promete que no solo el capital, sino también los trabajadores puedan competir en un mercado global. En la práctica, sin embargo, como la oferta de trabajo es diez veces

<sup>22</sup> Graham et al. (2017).

mayor que la demanda real, los trabajadores digitales tienen poco poder de negociación. Los trabajadores son considerados ‘contratistas independientes’ y, en las transacciones transfronterizas, la confusión en cuanto a qué legislación laboral aplicar generalmente resulta en la ausencia total de protección social.

Estudios empíricos han demostrado que en lugar de una economía sin fricciones, entre empleadores en países de altos ingresos y trabajadores en países en desarrollo (principalmente India, Filipinas, Pakistán y Bangladesh) “surgen intermediarios que usan la ubicación geográfica, las redes y otras ventajas posicionales para mediar entre compradores y vendedores de trabajo, exacerbando así las desigualdades globales”.<sup>23</sup>

23 *Ibíd.*, pág. 149.

Sin embargo, “gobiernos como los de Nigeria, Malasia y Filipinas, y grandes organizaciones como el Banco Mundial, ven cada vez más al trabajo digital como un mecanismo para ayudar a algunos de los más pobres del mundo a escapar de las oportunidades limitadas de crecimiento económico en sus contextos locales”.<sup>24</sup> Los beneficios que algunos trabajadores realmente obtienen no deben oscurecer la desigualdad intrínseca en este mercado, enfatizada por el rol de las plataformas que intermedian. El trabajo digital es solo uno de los aspectos en los que las nuevas tecnologías están transformando el futuro del trabajo, pero es necesario concebir alternativas y estrategias para esta forma extrema de relaciones humanas transfronterizas, para crear un mundo de trabajo más justo en todas partes.

24 *Ibíd.*, págs. 158-159.

## Las máquinas (algoritmos) ya están decidiendo nuestro futuro

### Recuadro 3.3

POR PRABIR PURKAYASTHA<sup>1</sup>

Los algoritmos digitales están tomando decisiones que antes tomaban los gobiernos, las empresas e incluso nosotros mismos.

Hoy en día, hay algoritmos que deciden quién conseguirá un trabajo, qué parte de una ciudad necesita desarrollarse, quién debe ingresar en una universidad y, en el caso de un delito, cuál debería ser la sentencia. Lo que amenaza la vida tal como la conocemos, no es la súper-inteligencia de algunos robots sino la proliferación de máquinas que toman miles de

decisiones críticas para las vidas de las personas y para definir qué sociedad tendremos.

Supongamos que Usted solicita un préstamo. La gran cantidad de datos financieros que Usted ha creado - transacciones con tarjetas de crédito, transacciones bancarias, retiros de cajeros automáticos - todos estos datos son accedidos y procesados por algoritmos en alguna computadora. Esta información está almacenada para siempre; es más barato almacenar todos los datos que decidir cuáles guardar y eliminar los otros. Todos estos datos son procesados por los algoritmos para determinar su solvencia y

con base en el puntaje final, se toma la decisión de otorgar un préstamo.

Lo que decide si Usted obtiene un préstamo o no es, finalmente, un puntaje establecido por una máquina, no quién es Usted, qué ha logrado, qué tan importante es su trabajo para el país (o la sociedad). Para la máquina, usted es solo el resultado de todas sus transacciones pasadas, procesadas y reducidas a un número simple.

Estos algoritmos son propiedad intelectual y, por lo tanto, sus secretos están celosamente guardados. Lo peor es que algunos de los algoritmos ni siquiera los

1 A longer version was originally published on <https://newsclick.in/>.

entienden quienes los escribieron; ¡incluso los creadores de tales algoritmos no saben cómo obtuvo un algoritmo particular un puntaje específico!

La matemática y científica de datos Cathy O’Neil, en un libro reciente, “Weapons of Math Destruction” (armas de destrucción matemática) nos dice que la aparente objetividad de procesar gran cantidad de datos mediante algoritmos es falsa. Los algoritmos en sí mismos no son más que nuestros sesgos y subjetividades codificados: “Son solo opiniones traducidas al lenguaje matemático”.

¿Qué sucede cuando transformamos los datos que creamos con nuestras huellas numéricas cotidianas en “opiniones” o “decisiones” de las máquinas? Google ofrece más anuncios de trabajos bien remunerados a varones que a mujeres; los afro-descendientes reciben condenas más largas ya que son señalados como de alto riesgo de reincidir en el delito por un algoritmo de evaluación de riesgos judiciales. El algoritmo no utilizaba explícitamente la raza del delincuente, pero calculaba el riesgo tomando en cuenta su lugar de residencia, los antecedentes de otros miembros de la familia, la educación y los ingresos, todo lo cual, en conjunto, es un indicador de la raza.

El problema es más profundo que los sesgos subjetivos de los programadores de algoritmos y radica en los llamados modelos predictivos que construimos utilizando estos

datos. Tales datos y modelos simplemente reflejan la realidad objetiva del alto grado de desigualdad que existe dentro de la sociedad, y lo replica en el futuro a través de sus predicciones.

¿Qué son los modelos predictivos? En pocas palabras, usamos el pasado para predecir el futuro. Utilizamos la gran cantidad de datos disponibles para crear modelos que relacionen el resultado “deseado” con una serie de datos de entrada. El resultado podría ser un puntaje de crédito, la posibilidad de tener éxito en una universidad, un trabajo, etc. Los datos históricos de las personas que han tenido “éxito”, algunas variables de resultados específicos, se seleccionan como indicadores de éxito y se correlacionan con diversos datos sociales y económicos del candidato. Esta correlación se usa para clasificar a cualquier nuevo candidato en términos de posibilidades de éxito en función de su perfil. Para usar una analogía, los modelos predictivos son como conducir automóviles mirando solo a través del espejo retrovisor.

Una puntuación para el éxito, ya sea un trabajo, la admisión a una universidad o una pena de prisión, refleja de alguna forma la desigualdad existente en la sociedad. No hay falta que un afroamericano en los Estados Unidos, o un dalit o un musulmán en la India, sea identificado por raza, casta o religión. Los datos de sus transacciones sociales ya son prejuiciosos y tendenciosos. Cualquier algoritmo de puntuación

terminará con una predicción de éxito futuro en función de qué grupos tienen éxito hoy. El peligro de estos modelos es que la raza, la casta o el credo pueden no existir explícitamente como datos, pero existe una gran cantidad de otros datos que actúan como sustitutos de estas “variables”.

Dichos modelos predictivos son una fuerza intrínsecamente conservadora que intenta replicar las desigualdades existentes de la sociedad.

La comunidad de Inteligencia Artificial está reconociendo los peligros de tales modelos, que pueden, incluso, violar garantías constitucionales contra la discriminación.

Ya se discute en Estados Unidos la creación de una Junta de Seguridad de Algoritmos, que los pueda volver transparentes y responsables. Deberíamos saber qué se está codificando y, si es necesario, averiguar por qué el algoritmo emitió una determinada decisión: los algoritmos deberían poder auditarse. Ya no es suficiente decir “la computadora lo hizo”.

## ¿Y ahora qué?

Mientras la mitad de la humanidad se comunica, se informa y cada vez más trabaja y compra en línea, la promesa original de democratización de las TIC está siendo reemplazada por la preocupación sobre el enorme poder que estas tecnologías han concentrado en unos pocos gobiernos y un puñado de mega-corporaciones. El público está preocupado en todas partes y la pregunta ya no es si la regulación es necesaria sino cómo hacerlo.

Reconocer al conocimiento y a Internet como bienes públicos globales debería implicar un enfoque multi-lateral, que solo puede basarse en la primacía de los derechos humanos y el reconocimiento de la soberanía (después de todo, el “ciberespacio” o la “nube” son solo metáforas: todas las computadoras y las personas que las operan están en algún lugar).

Las computadoras, los algoritmos y las leyes que rigen nuestro uso de ambos, son todas creaciones humanas, resultado de una construcción cultural y de decisiones políticas. Y como tales, pueden ser cambiadas. No será una tarea fácil, pero lo que la experiencia ha demostrado hasta ahora es que Internet no es viable como propiedad de un solo país y que las empresas no se han auto-regulado.

El principal activo de los gigantes corporativos digitales no es el capital físico sino la propiedad intelectual sobre sus algoritmos y los datos (proporcionados por los usuarios) sobre los que operan. En lugar de facilitar el intercambio, como su nombre lo indica, una nueva generación de acuerdos de “libre comercio” refuerza y extiende monopolios artificiales sobre los datos y la tecnología, en la medida en que, como dice el economista premio Nobel Joseph Stiglitz, “en campos como la tecnología de la información, una epidemia de exceso de patentes han dificultado la innovación posterior y han erosionado algunos de los beneficios de la creación de conocimiento”.<sup>25</sup>

La percepción de que se necesita un enfoque diferente de la innovación y la propiedad intelectual,

sumado al temor de la apropiación injusta de datos generados localmente por empresas que ni siquiera tienen representación en sus países, llevó a muchos países en desarrollo a rechazar la idea de iniciar negociaciones de comercio electrónico en la OMC en 2017.<sup>26</sup>

‘Más de lo mismo’ ya no es aceptable. La Agenda 2030 propone un cambio de paradigma en el desarrollo que no es posible con las tecnologías que prevalecen hoy en día, la dependencia continua de los combustibles fósiles y el uso insostenible de los recursos.

Para abordar las necesidades tecnológicas de “una transición global hacia modelos de desarrollo económico y social más resilientes y menos intensivos en recursos”, en 2017 la organización belga de investigación y tecnología VITO, junto con socios de África, India y Brasil, inició una serie de conferencias mundiales sobre ciencia, tecnología e innovación. Sus conclusiones iniciales son optimistas: “Muchas de las tecnologías necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible ya están disponibles”.<sup>27</sup> La efectividad de estas soluciones alternativas se ha demostrado bajo condiciones de la vida real. Lo que se necesita, entonces, es “desarrollar estrategias para desplegarlas a gran escala, al nivel necesario para alcanzar los ODS”.

En el caso de la energía y los alimentos, un requisito clave para lograr los ODS es priorizar las “soluciones tecnológicas originadas en las bases y ampliamente distribuidas, de manera que sean apropiadas para las necesidades y circunstancias de las comunidades” para lograr, en última instancia, una “economía circular”. En este nuevo modelo, las TIC se reconocen como “una herramienta indispensable” mientras que la “recuperación de los recursos y el uso de los desechos” se convierten en “la nueva normalidad”.

<sup>25</sup> Stiglitz et al. (2017).

<sup>26</sup> Véase: [www.twn.my/title2/wto.info/2017/ti171232.htm](http://www.twn.my/title2/wto.info/2017/ti171232.htm)

<sup>27</sup> Véase: <https://2018.gstic.org/insights/2017-key-findings>

## Bibliografía

**Bartlett, Jamie (2018):** Will 2018 be the year of the neo-luddite? En: The Guardian, 4 de marzo de 2018.  
[www.theguardian.com/technology/2018/mar/04/will-2018-be-the-year-of-the-neo-luddite](http://www.theguardian.com/technology/2018/mar/04/will-2018-be-the-year-of-the-neo-luddite)

**Casa Blanca (2016):** Rueda de prensa del Presidente Obama tras la Cumbre del G20, 5 de septiembre de 2016, J.W. Marriott Hotel Hangzhou, China.  
<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/05/press-conference-president-obama-after-g20-summit>

**Cisco (2017):** Cisco Visual Networking Index: Forecast and Methodology, 2016–2021.  
[www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/visual-networking-index-vni/complete-white-paper-c11-481360.pdf](http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/visual-networking-index-vni/complete-white-paper-c11-481360.pdf)

**Consejo de Derechos Humanos (2018):** Report of the Special Rapporteur on the right to privacy, Appendix 7: Draft Legal Instrument on Government Led Surveillance. Ginebra (A/HRC/37/62).  
[www.ohchr.org/Documents/Issues/Privacy/SR\\_Privacy/2018AnnualReportAppendix7.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Privacy/SR_Privacy/2018AnnualReportAppendix7.pdf)

**Earth Institute/Ericsson (2015):** ICT and SDGs: How Information and Communications Technology Can Achieve The Sustainable Development Goals. Nueva York.  
[http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/09/ICTSDG\\_InterimReport\\_Web.pdf](http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/09/ICTSDG_InterimReport_Web.pdf)

**Geer, Dan (2014):** Cybersecurity as Realpolitik.  
<http://geer.tinho.net/geer.blackhat.6viii14.txt>

**Graham, Mark/Hjorth, Isis/Lehdonvirta, Vili (2017):** Digital labour and development: impacts of global digital labour platforms and the gig economy on worker livelihoods. En: Transfer: European Review of Labour and Research 23:2.  
<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1024258916687250>

**Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A., ed. (1999):** Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century. Nueva York: Oxford University Press.  
[www.researchgate.net/profile/Eugenio\\_Bobenrieth/publication/46440722\\_The\\_Political\\_Economy\\_of\\_International\\_Environmental\\_Cooperation/links/55ddb07308ae79830bb531ed.pdf#page=488](http://www.researchgate.net/profile/Eugenio_Bobenrieth/publication/46440722_The_Political_Economy_of_International_Environmental_Cooperation/links/55ddb07308ae79830bb531ed.pdf#page=488)

**Naciones Unidas (2013):** El derecho a la privacidad en la era digital. Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2013 [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/68/456/Add.2)] Nueva York (UN Doc. A/RES/68/167).  
<https://undocs.org/es/A/RES/68/167>

**Naciones Unidas (2013):** Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York (UN Doc. A/RES/70/1).  
<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

**Naciones Unidas (2018):** Observaciones del Secretario General al Consejo Económico y Social, serie de sesiones sobre actividades

operacionales para el desarrollo. Martes, 27 de febrero de 2018. Nueva York.  
[www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-02-27/remarks-ecosoc-activities-development-segment](http://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-02-27/remarks-ecosoc-activities-development-segment)

**Nicholson, Jessica (2016):** Measuring the Economic Value of Cross-Border Data Flows. Presentación en UNCTAD/WTO/UPU Measuring E-Commerce Day, 22 de abril de 2016. Washington, D.C.: USA Department of Commerce, Office of the Chief Economist.  
[http://unctad.org/meetings/en/Presentation/dtl\\_eweek2016\\_JNicholson\\_en.pdf](http://unctad.org/meetings/en/Presentation/dtl_eweek2016_JNicholson_en.pdf)

**OACNUDH (2018):** Concept Note. Taller de expertos con el propósito de identificar y aclarar principios, normas y mejores prácticas en relación con la promoción y protección del derecho a la intimidad en la era digital, 19 y 20 de febrero de 2018, Ginebra.  
[www.ohchr.org/Documents/Issues/DigitalAge/ConceptNote.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/DigitalAge/ConceptNote.pdf)

**OMC (1998):** Declaración sobre el comercio electrónico mundial. Conferencia ministerial. Segundo período de sesiones, 25 de mayo de 1998. Ginebra (Wt/MIN(98)/Dec/2).  
[https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/ecom\\_s/mindec1\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/ecom_s/mindec1_s.htm)

**Palmer, Michael (2006):** Data is the New Oil. En: ANA Marketing Maestros, 3 de noviembre de 2006.  
[http://ana.blogs.com/maestros/2006/11/data\\_is\\_the\\_new.html](http://ana.blogs.com/maestros/2006/11/data_is_the_new.html)

**Porche, Isaac R. (2018):** Getting Ready to Fight the Next (Cyber) War. En: The RAND Blog, 3 de marzo de 2018.  
[www.rand.org/blog/2018/03/getting-ready-to-fight-the-next-cyber-war.html](http://www.rand.org/blog/2018/03/getting-ready-to-fight-the-next-cyber-war.html)

**Ranger, Steve (2017):** Cyberwar: A guide to the frightening future of online conflict. En: ZDNet, 29 de agosto de 2017.  
<https://www.zdnet.com/article/cyberwar-a-guide-to-the-frightening-future-of-online-conflict/>

**Stiglitz, Joseph/Baker, Dean/Jayadev, Arjun (2017):** Innovation, Intellectual Property, and Development: A better set of approaches for the 21st century. Azim Premji University, University of Cape Town, Fundação Osvaldo Cruz.  
<http://cepr.net/images/stories/reports/baker-jayadev-stiglitz-innovation-ip-development-2017-07.pdf>

**Tarnoff, Ben (2018):** Big data for the people: it's time to take it back from our tech overlords. En: The Guardian, 14 de marzo de 2018.  
[www.theguardian.com/technology/2018/mar/14/tech-big-data-capitalism-give-wealth-back-to-people](http://www.theguardian.com/technology/2018/mar/14/tech-big-data-capitalism-give-wealth-back-to-people)

**UNCTAD (2017):** Information Economy Report 2017: Digitalization, Trade and Development. Ginebra (UNCTAD/IER/2017/Corr.1).  
[http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017_en.pdf)

**US Department of Defense (2015):** Law of War Manual. Washington, D.C.  
[www.defense.gov/Portals/1/Documents/law\\_war\\_manual15.pdf](http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/law_war_manual15.pdf)

**Roberto Bissio es Director Ejecutivo del Instituto del Tercer Mundo y coordinador de la red Social Watch.**

## 4

# Sistemas de cuidado y ODSs: políticas públicas para la sostenibilidad de la vida

POR CORINA RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ – MUJERES POR UN DESARROLLO ALTERNATIVO PARA UNA NUEVA ERA (DAWN)<sup>1</sup>

Debido a la importancia que tiene para promover la igualdad de género, el ODS5 llama al reconocimiento y valoración del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado a través de la provisión de servicios públicos, infraestructura y políticas de protección social, y la promoción de responsabilidades compartidas dentro de los hogares y las familias, según las capacidades nacionales (meta 5.4). Adicionalmente, el cuidado es un tema transversal a todos los ODS.

Todavía existe una brecha de género grande en el tiempo dedicado a las actividades domésticas y de cuidado. El peso enorme del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado en la vida de las mujeres es la consecuencia de lo que definimos como la injusta organización social del cuidado. Esto refiere a la desigual distribución de responsabilidades por un lado entre Estado, mercado, hogares y comunidad, y por el otro entre varones y mujeres.

El cuidado puede ser considerado como un derecho humano. Las personas tienen derecho a recibir cuidado y a proveerlo bajo condiciones que no restrinjan el ejercicio de otros derechos o de otras dimensiones de la vida. Por lo tanto, los Estados deben responder con políticas adecuadas para promover, proteger y garantizar este derecho.

Esas políticas deben generar oportunidades para que las personas puedan elegir cómo satisfacen sus propias necesidades de cuidado y las de aquellas personas con las que conviven, deberían tomar en cuenta la diversidad de situaciones personales y familiares, deberían proveer acceso al cuidado para el amplio conjunto de trabajadores y trabajadoras informales, deberían ser integradas e intersectoriales, deberían estar adecuadamente financiadas con recursos presupuestarios y deberían garantizar condiciones de trabajo decentes (incluyendo salarios decentes) para los y las trabajadores remunerados del cuidado.

Los seres humanos somos vulnerables e interdependientes. A lo largo del ciclo de vida, las personas requerimos cuidado cuando somos niñas, cuando somos mayores, cuando estamos enfermas, cuando estamos embarazadas, cuando sufrimos discapacida-

des permanentes o temporales. La noción de cuidado refiere no solamente al cuidado directo brindado por unas personas hacia otras, sino que también refiere al auto-cuidado, a la creación de ciertas precondiciones necesarias para la provisión de cuidado (como es todo el trabajo doméstico necesario para

<sup>1</sup> Gracias a Kate Donald y a los colegas del Grupo de Reflexión de la Sociedad Civil sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por sus comentarios y reflexiones sobre una versión preliminar.

que el cuidado pueda desarrollarse en un ambiente adecuado), y también refiere a la gestión del cuidado.<sup>2</sup>

El trabajo de cuidado es provisto, habitualmente gratis y muchas veces mal pago, por enfermeras, maestras, madres/esposas/abuelas/hermanas, trabajadoras domésticas y muchas otras personas, mayormente mujeres. La manera en que el cuidado está organizado socialmente tiene implicancias decisivas en la vida cotidiana de las personas, y en las desigualdades de género, sociales y económicas.

Debido a la importancia que tiene para promover la igualdad de género, el ODS5 llama al reconocimiento y valoración del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado a través de la provisión de servicios públicos, infraestructura y políticas de protección social, y la promoción de responsabilidades compartidas dentro de los hogares y las familias, según las capacidades nacionales (meta 5.4). Adicionalmente, el cuidado es un tema transversal a todos los ODS.

El trabajo no remunerado está relacionado directamente con la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusive y sustentable, con el empleo y el trabajo decentes (Objetivo 8), dada la contribución efectiva que hace a la creación de valor económico, así como el rol clave que juega en la sostenibilidad de la fuerza de trabajo. Tanto el sistema de cuidados formal, como el informal, frecuentemente descoordinados, están en el corazón de los ODSs 1 a 4 (sobre pobreza, hambre, salud, educación). A su vez, el trabajo de cuidado no remunerado absorbe el costo “invisible” de la insuficiente infraestructura y provisión de servicios. Esto impacta el Objetivo 6 sobre agua y saneamiento, especialmente en países de bajos ingresos, donde las mujeres habitualmente tienen que caminar kilómetros para recoger agua o desechar residuos. El cuidado también se vincula con el Objetivo 9 sobre industrialización e infraestructura, ya que una infraestructura sensible al género es esencial para la “industrialización inclusiva y sustentable”. También está vinculado con el ODS 10 sobre desigualdades, con su mención específica a la migración como un

factor que puede reducir la desigualdad (meta 10.7). El trabajo doméstico y de cuidado es por supuesto una de las mayores necesidades de la población envejecida, que hoy en día se satisface con el trabajo de las migrantes. Más aún, la actual organización social del cuidado es un vector clave de reproducción de desigualdad, porque permite a algunos hogares contar con muchas más alternativas para el cuidado, al costo de explotar el trabajo de las mujeres pobres, a la vez que les impone arreglos frágiles informales tanto del trabajo remunerado como del trabajo no remunerado. Las cadenas globales de cuidado<sup>1</sup> son una evidencia fuerte de los mecanismos transnacionales que profundizan la desigualdad tanto dentro como entre países. En breve, crear, fortalecer y expandir sistemas de cuidado (revolucionándolos) es clave para alcanzar muchos, si no todos, los ODSs.

### La contribución del trabajo de cuidado al desarrollo

Hace ya mucho tiempo que se viene visibilizando la contribución que hace el trabajo de cuidado (remunerado y no remunerado) al desarrollo económico y social. El trabajo doméstico y de cuidado no remunerado es una base fundamental del desarrollo sustentable. Sostiene a las personas en el día a día y de una generación a la otra. Sin este trabajo, los individuos, las familias, las sociedades y las economías no podrían sobrevivir ni prosperar.<sup>3</sup> Las economistas feministas han aportado un sólido marco analítico para entender el rol sistémico del trabajo de cuidado.<sup>4</sup> Actualmente, el trabajo de cuidado representa el mayor subsidio a la economía global, a través de la reproducción de la fuerza de trabajo a bajo o ningún costo. El trabajo de cuidado no remunerado también funciona como un amortiguador contra-cíclico, absorbiendo la mayor parte del peso de las repuestas a las crisis financieras. El trabajo de cuidado remunerado contribuye considerablemente al ingreso de los hogares pobres y es clave para evitar que los hogares caigan en situaciones de pobreza extrema durante las crisis económicas. Al mismo tiempo, el trabajo de cuidado no remunerado suele ser la única garantía del bienestar de los hogares cuando hay recortes en los

2 Para una síntesis de la discusión sobre el concepto de cuidado, ver Esquivel (2011).

3 ONU Mujeres (2018), pág. 216.

4 Carrasco Bengoa (2006), Picchio (2001), Rodríguez Enríquez (2012).

servicios públicos como consecuencia de las políticas de austeridad.

El Informe de Desarrollo Humano del año 1995 destinó un capítulo entero a discutir y proponer la medición de la contribución económica del trabajo de las mujeres, en consonancia con lo que se discutía en el marco de la Plataforma de Acción de Beijing. Desde entonces muchos países implementaron encuestas de uso del tiempo que permiten, por un lado, confirmar estadísticamente la desigualdad en la distribución de las responsabilidades de cuidado entre varones y mujeres, y por el otro, estimar en valores monetarios la contribución de este trabajo a la economía.

De acuerdo a ONU Mujeres, en algunos países (para los que se han realizado estas estimaciones), esta contribución supera el 30% del PBI (como en los casos de Nicaragua, India y Tanzania) y resulta superior a la contribución que realizan sectores claves de la economía. Por ejemplo, en México, se estima que el valor monetario del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado alcanza el 21% del PBI, superando a la manufactura, al comercio y a la suma de la construcción, el transporte y la minería.<sup>5</sup>

La valoración monetaria del trabajo de cuidado no remunerado es una manera de visibilizar su contribución fundamental al funcionamiento del sistema económico y social, incluyendo la sostenibilidad de la vida cotidiana. Esto incluye, la reproducción de la fuerza de trabajo en condiciones adecuadas para su participación en los procesos productivos. Además, el trabajo de cuidado es vital en la generación de posibilidades de desarrollo futuro de los niños, niñas y adolescentes, y en la atención de las necesidades humanas de las personas mayores dependientes, y de las personas con discapacidad.

### **La desigual distribución del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado**

En todos los países para los que existe información se confirma la brecha de género en el tiempo dedicado a las actividades domésticas y de cuidado. El tamaño

de esta brecha varía según el caso, pero llega a ser mayor al 100%. Esto deriva de una combinación de factores, que incluyen la división sexual del trabajo, la persistencia de los estereotipos de género en torno al cuidado, la naturalización de la capacidad de las mujeres para cuidar, la inaccesibilidad (debido a su elevado costo) de los servicios mercantiles de cuidado, y la insuficiencia de la provisión pública de estas prestaciones.

El fuerte peso de las tareas domésticas y de cuidado en la vida de las mujeres es una consecuencia de lo que definimos como injusta organización social del cuidado. Esto es, una distribución desigual de estas responsabilidades entre Estado, mercado, hogares y comunidad por un lado, y entre varones y mujeres por el otro. Esto es un problema para las mujeres, que encuentran en el excesivo peso de las responsabilidades domésticas uno de los obstáculos centrales a su participación económica. Por eso, a pesar de los avances que se registran en las últimas décadas, las mujeres siguen teniendo una tasa de participación laboral notoriamente menor a la de los varones, tasas de desempleo más altas, están sobre-representadas en el empleo informal, padecen segregación vertical y horizontal en las ocupaciones, y como consecuencia de todo lo anterior, ganan en promedio menos ingresos laborales que los varones.

Pero esto no es sólo un problema para las mujeres, sino que también es un problema social. El hecho de que la participación laboral de las mujeres se encuentre restringida por el peso de las responsabilidades de cuidado, representa una pérdida de productividad para toda la sociedad, que se incrementa cuanto mayor es el nivel educativo de las mujeres. Por otro lado, la sobre-exigencia del tiempo y el trabajo de las mujeres lleva a arreglos de cuidado frágiles, precarios e insostenibles, que amenazan las posibilidades futuras del desarrollo de los niños y niñas. Además, aumentan la situación de vulnerabilidad de la población mayor dependiente y de las personas con discapacidad.

Pero además, la injusta organización social del cuidado funciona como un vector de reproducción de desigualdades. Porque ante la ausencia o debilidad de provisión pública de servicios de cuidado, las

5 ONU Mujeres (2016).

soluciones privadas dependen de los recursos disponibles. Las mujeres que viven en hogares con recursos suficientes para comprar cuidado (muchas veces, comprándose a bajo precio a otras mujeres que se emplean como trabajadoras domésticas y de cuidado), pueden liberar tiempo que dedican entonces a mejorar su formación, a participar política o comunitariamente, o a participar económicamente, generando ingresos que les permite comprar más cuidado, liberar más tiempo y así seguir en el círculo virtuoso de sus posibilidades. Por el contrario, muchas mujeres (de hecho, la mayoría), que viven en hogares sin recursos suficientes para comprar cuidado en el mercado, y que habitualmente enfrentan mayores cargas de cuidado (porque viven en hogares más numerosos, con mayor cantidad de personas dependientes), deben entonces recurrir a su propio tiempo de trabajo no remunerado para atender estas necesidades. Esto les restringe la posibilidad de destinar tiempo a otras tareas, entre ellas, a actividades económicas que les reportarían ingresos. De este modo, no tienen recursos para comprar cuidado, no pueden liberar tiempo, no pueden participar económicamente y así se sigue reproduciendo el círculo vicioso de su falta de oportunidades. En América Latina, por ejemplo, las mujeres que viven en hogares del primer quintil de la distribución del ingreso destinan 50% más de tiempo al trabajo de cuidado no remunerado que las mujeres que viven en hogares del quinto quintil.<sup>6</sup>

En las áreas rurales, la magnitud del tiempo destinado al trabajo no remunerado depende de la disponibilidad de infraestructura social básica (provisión de agua, electricidad, saneamiento). Por ejemplo, en África Sub-sahariana, donde sólo el 55% de los hogares están a menos de 15 minutos de las fuentes de agua, las mujeres y las niñas son las principales recolectoras de agua de sus familias, haciendo esta tarea en el 70% de los hogares que requieren recolección de agua.<sup>7</sup>

Estas desigualdades adquieren en ciertos casos una dimensión transnacional, cuando se conforman las llamadas cadenas globales de cuidado. Esto es,

la combinación de procesos migratorios cada vez más feminizados, movidos fundamentalmente por necesidades económicas en los países de origen, con la llamada crisis de los cuidados en los países de destino. De esta forma, mujeres migrantes de países más pobres se emplean en los países de destino en tareas domésticas y de cuidado, liberando el tiempo de las mujeres de sectores medios en los países más desarrollados que lo utilizan para participar en el mercado laboral y generar ingresos. Simultáneamente, estas migrantes dejan en sus países de origen personas dependientes del cuidado (habitualmente hijos e hijas) al cuidado de otras personas, frecuentemente mujeres (abuelas, hermanas mayores, familiares cercanas). Así se conforman cadenas que atraviesan las fronteras a través de cuyos eslabones se va derivando el cuidado, de las mujeres de los sectores medios en los países más desarrollados, a las trabajadoras migrantes, al trabajo no remunerado de otras mujeres en los países menos desarrollados. Estas cadenas son expresiones palpables de las desigualdades (tanto dentro de los países como entre países) y de su reproducción.

Más aún, las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas y de cuidado son habitualmente peores que las de los trabajadores y trabajadoras de cualquier otro sector económico, en particular para las mujeres migrantes. Según el informe de OIT de 2016, se estima que alrededor de 50 millones de las 70 millones de trabajadoras domésticas de más de 15 años en el mundo, trabajan en el empleo informal.<sup>8</sup>

Por eso, la injusta organización social del cuidado es un nudo explicativo central de la persistencia de la desigualdad socioeconómica, o bien, es una dimensión donde la intersección entre injusticia económica e injusticia de género se pone muy en evidencia. Romper con este mecanismo reproductor de desigualdad (para avanzar por ejemplo en el cumplimiento del Objetivo 5 y del Objetivo 10) requiere de políticas públicas.

6 ONU Mujeres (2018), Figura 6.3.

7 *Ibíd.*, pág. 221.

8 OIT (2016).

## El riesgo de los abordajes actuales para el empoderamiento económico de las mujeres

Existe un consenso extendido de que promover el empoderamiento económico de las mujeres es clave para reducir las desigualdades y favorecer el desarrollo económico y social. La visión promovida desde el FMI y el Banco Mundial, por ejemplo, y también impulsada por el Panel de Alto Nivel sobre Empoderamiento Económico de las Mujeres de la Secretaría General,<sup>9</sup> argumenta que el empoderamiento económico de las mujeres es “smart economics”, y de esta forma equipara empoderamiento a incluir a las mujeres en la fuerza de trabajo o a facilitarles la producción de bienes comercializables en sus hogares.<sup>10</sup>

Sin embargo, estas visiones deberían ampliarse para capturar la naturaleza de la participación laboral de las mujeres y reconocer el trabajo no remunerado. Por ejemplo, la multitud de programas asistenciales que buscan fomentar el micro-emprendedurismo de las mujeres, pueden en algunos casos en efecto contribuir a la generación de ingresos monetarios y mejorar (aunque sea parcialmente) las condiciones materiales de vida de las mujeres y sus hogares. Pero esto se consigue generando simultáneamente una doble jornada de trabajo para las mujeres, porque en la medida que estos programas no contemplan soluciones para el cuidado, lo que se hace es aumentar el tiempo total de trabajo de las mujeres. Investigaciones sobre programas en Asia, por ejemplo, diseñados para crear condiciones para el empoderamiento económico de las mujeres, fallan en reconocer la tensión en la conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado. Por ejemplo, el programa de empleo de Karnali en Nepal ofrece al menos 100 días de trabajo asalariado a través de programas de empleo público a hogares viviendo en condiciones de pobreza extrema, focalizando en hogares encabezados por mujeres. Sin embargo, la falta de servicios de cuidado infantil, las largas distancias a los lugares de trabajo y las

problemáticas condiciones de empleo van en contra de la efectiva participación de las mujeres.<sup>11</sup>

Los recortes en los servicios públicos, entendidas como medidas de ahorro de costos, se realizan habitualmente bajo el supuesto que serán las mujeres quienes asuman lo que queda desatendido, de esta forma transfiriendo los costos hacia las mujeres. Por ejemplo, recortes presupuestarios en las áreas de salud pueden implicar menor acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, y por lo tanto, aumentar la tasa de maternidad adolescente, y consecuentemente la carga de trabajo de cuidado de las mujeres jóvenes. Adicionalmente, estos recortes suelen transferir responsabilidades de atención de personas con problemas crónicos de salud a los hogares, mediante altas tempranas y la necesidad de asistencia de familiares en los lugares de internación.

Asimismo, la reducción de la inversión pública en infraestructura social (como sistemas de saneamiento, o de provisión de agua corriente) pueden aumentar los tiempos de trabajo no remunerado. En la misma línea, la tendencia a la privatización en la provisión de servicios vinculados con el cuidado tiene un potencial de agravamiento de las brechas y las desigualdades, debido a la imposición de copagos y aranceles.<sup>12</sup> Por otro lado, las estrategias que buscan comprometer a las empresas privadas en la provisión de alternativas de cuidado para sus trabajadores y trabajadoras, son también potencialmente excluyentes, en particular en los países donde la proporción del empleo informal (que no se beneficiarían de estos arreglos) es muy elevada, incrementando por lo tanto la desigualdad entre las personas trabajadoras.

## La visión maternalista de las políticas sociales

En muchos países las políticas asistenciales de transferencias monetarias están jugando un rol importante en la mejora, aunque sea parcial, de las condiciones de vida de las mujeres más pobres. Sin embargo, su enfoque maternalista genera tensiones

9 Naciones Unidas (2016).

10 Véase, por ejemplo: <https://www.imf.org/external/themes/gender/> y McKinsey Global Institute (2015).

11 Chopra y Zambelli (2017). Véase también Cookson (2018).

12 Hall (2014) ofrece ejemplos de fracasos de APP. Véase también ONU Mujeres (2018), Cuadro 6.4.

para transformar la organización del cuidado. En efecto, como lo han señalado los análisis feministas de los programas de transferencias monetarias condicionadas, sus impactos en la vida y la promoción de los derechos de las mujeres son ambiguos.<sup>13</sup>

Estos programas que se han transformado en la columna vertebral de las políticas sociales en muchos países en desarrollo, significan una transferencia de recursos considerable para las mujeres, que son las principales receptoras de los beneficios. Para muchas de ellas, es la primera vez en que se constituyen como sujetas de políticas públicas, en relación directa y estable con el Estado. Asimismo, para la mayoría, los ingresos recibidos, incluso siendo aún muy modestos, representan un ingreso estable que puede combinarse con otras formas precarias de acceso a ingresos en los hogares (como empleo eventual y precario de otros miembros del hogar) para mejorar las condiciones materiales de vida. También, siendo ellas las receptoras (aún cuando los titulares del derecho al beneficio son sus hijos e hijas), pueden fortalecer su posición de negociación al interior de los hogares.

Sin embargo, estos programas resultan en un reforzamiento sustantivo del rol cuidador de las mujeres, principalmente a través de las características de las condicionales que imponen. En primer lugar, porque no están dirigidos a las mujeres, sino a las madres. En segundo lugar, porque las condicionalidades están vinculadas con dimensiones de cuidado (asistencia a la educación y controles de salud), y se hace a las mujeres responsables de su cumplimiento. En tercer lugar, porque las condicionalidades operan, en la mayoría de los casos, de manera punitiva (si no se cumplen, se pierde el beneficio), imponiendo una visión normativa y moral de la «buena maternidad». En cuarto lugar, porque estos programas tienen un potencial efecto de desincentivo a la participación laboral de las mujeres, especialmente cuando los mismos son incompatibles con la percepción de ingresos laborales. Y porque a la vez, no contemplan mecanismos efectivos de salida de los mismos, dejando a las

mujeres en una situación de virtual dependencia de la asistencia estatal.

### Reclamando políticas integrales de cuidado para la transformación de la organización social del cuidado

El cuidado puede concebirse como un derecho humano. Las personas tenemos derecho a recibir cuidado, y a brindarlo, en condiciones que no limiten otros derechos, ni otras dimensiones de la vida. Concebido como derecho, el cuidado puede por tanto ser exigible, y los Estados deben responder con políticas públicas adecuadas. ¿Qué orientación debería tener un cuerpo de políticas públicas que contribuya a la transformación de la organización social del cuidado?

En primer lugar, debería propender a ampliar las oportunidades de las personas de elegir la manera en que quieren resolver las necesidades de cuidado propias y de aquellas personas con las que conviven. No se trata de implementar paradigmas extremos de des-familiarización o mercantilización del cuidado, sino más bien de construir las condiciones para que los hogares elijan la combinación que deseen de servicios de cuidado y trabajo de cuidado no remunerado.

En segundo lugar, deben tenerse en cuenta la diversidad de situaciones personales y familiares y por ende, las especificidades que las políticas públicas deben asumir. Por un lado, hace falta conocer mucho mejor cuál es la forma que adopta la organización social del cuidado en los medios rurales, donde hasta la propia definición de cuidado se pone en tensión. Por otro lado, se requiere salirse de las visiones binarias y tradicionales (hombres/mujeres, hogares nucleares) para poder captar las realidades de las múltiples formas familiares, sus necesidades peculiares y por lo tanto, las respuestas específicas de política que se requieren. Por caso, la extensión de la licencia por paternidad es imprescindible, pero ¿en cuánto le cambiará la vida a una madre en un hogar monoparental? O bien, ¿cómo se adaptan los regímenes de licencias vinculadas al cuidado a la realidad de familias uniparentales, adoptivas u homoparentales?

13 Para un análisis feminista de las transferencias monetarias condicionadas, véase Martínez Franzoni y Voorend (2008), Rodríguez Enríquez (2011), Cookson (2018).

En tercer lugar, es necesario despegar la discusión de la reorganización social del cuidado de la cuestión del empleo. Las visiones predominantes siguen pensando el tema en función de cómo facilitar los arreglos de cuidado de la población trabajadora; pero estas estrategias sólo cubren a los empleos asalariados registrados. Esto se puede ver claramente en los marcos normativos (por caso los regímenes de licencias vinculadas al cuidado). Cómo pueden extenderse los beneficios a la enorme masa de personas ocupadas en el empleo informal es algo clave en especial en los países en desarrollo, donde la informalidad y precariedad laboral sigue siendo la experiencia laboral más frecuente para la mayoría de la población (en especial para las mujeres), y donde el alejamiento de cualquier experiencia vinculada al mundo del trabajo remunerado se va extendiendo entre la población joven (con enormes índices de desempleo e inactividad laboral).

En cuarto lugar, es necesario revisar el registro maternalista que tienen los abordajes a la cuestión del cuidado, porque no se trata de diseñar políticas para asistir a las madres y proteger a los niños y

niñas, sino de pensar cómo socialmente reorganizamos el cuidado de las personas que por su edad o condición física requieren cuidado. Y se trata también de ampliar las posibilidades de que las personas podamos elegir la manera en que cuidamos y recibimos cuidado. Por eso, se trata de diseñar e implementar políticas de cuidado, pero también, por ejemplo, de fortalecer las políticas de protección de la salud y promoción de los derechos sexuales y reproductivos, incluyendo por ejemplo el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo. Más aún, no se trata sólo de pensar el cuidado de las personas dependientes, sino de imaginar una forma social de garantizar la sostenibilidad de la vida humana y no humana.

En quinto lugar, es imperioso adoptar un abordaje integral en las estrategias de política pública. La integralidad es relevante no solamente para dar cuenta de la multidimensionalidad de la cuestión, sino también para i) impedir solucionar un problema generando otros nuevos, ii) evitar profundizar la segmentación social, y iii) conseguir una utilización más eficiente de los recursos. La integralidad refiere tanto a pensar en formas institucionales públicas

## El Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay<sup>1</sup>

### Recuadro 4.1

El Sistema Nacional de Cuidados de Uruguay, que fue puesto en la agenda de políticas públicas primero por la sociedad civil (principalmente por organizaciones de mujeres y feministas), se transformó en una prioridad en la plataforma electoral de todos los partidos políticos en la última elección nacional. La combinación de una demanda social por la transformación de la injusta organización social del cuidado, junto con la voluntad política, produjeron en 2015, un conjunto

de políticas integrales que pretenden construir un sistema de cuidados consistente. Su diseño incluye tres dimensiones principales: i) la provisión de cuidado para niños y niñas menores de 3 años, que incluye: cuidado de día (en instituciones públicas como universidades, lugares de trabajo y espacios comunitarios), acceso facilitado al crédito para mejorar la infraestructura de cuidado, la extensión de la licencia por paternidad y la implementación de licencias parentales; ii) ser-

vicios de cuidado para personas mayores y personas con discapacidades, que incluyen: asistencia personal, cuidado de día y residencias de larga estancia, y teleasistencia; iii) la profesionalización del trabajo de cuidado remunerado, a través de actividades de capacitación, así como también la certificación de las competencias laborales y la validación de formaciones previas.

<sup>1</sup> Para más información, ver: <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/>

que permitan atender simultáneamente las distintas dimensiones del cuidado, pero también que la transformación que se busque operar a través de políticas específicas (como la ampliación de licencias parentales, la provisión de servicios de cuidado para la primera infancia, etc.) no resulte luego contradictoria con las políticas macroeconómicas.

El abordaje integral muestra que hay una necesidad no sólo de políticas de cuidado, pero también de un conjunto de políticas que reduzcan el trabajo de cuidado. Mejorar la provisión de agua, el saneamiento, el acceso a la energía (gas, electricidad) y el servicio de transporte público pueden reducir el trabajo de cuidado no remunerado, y a la vez mejorar el medio ambiente para la provisión del cuidado.

En sexto lugar, los gobiernos deben comprometerse a avanzar en este tema a través de la asignación de los recursos presupuestarios necesarios. No alcanza con los discursos sensibles ni las actitudes “género o feminista-friendly”. Hace falta voluntad política y recursos. Por ejemplo, estimaciones del esfuerzo fiscal necesario para un acceso universal a servicios de educación temprana y de cuidado en Sudáfrica y Uruguay muestran que, dependiendo de los escenarios, se requeriría un inversión bruta anual de entre 2,8% y 3,2% del PBI para cubrir a niños y niñas de 0 a 5 años.<sup>14</sup>

Si bien la implementación de políticas públicas para la transformación de la organización social del cuidado requiere esfuerzos fiscales, esto no puede ser utilizado como una excusa para demorar los avances. Primero, porque los gobiernos pueden y deben avanzar reformas tributarias mejoren la progresividad de los sistemas impositivos y la eficiencia de la recaudación (mediante una ampliación de la tributación sobre los ingresos personales, la reducción o eliminación de los beneficios tributarios para las grandes corporaciones, y enfrentando a los flujos financieros ilícitos en el contexto de mecanismos concretos de cooperación tributaria internacional). En segundo lugar, porque la implementación de políticas de cuidado tiene un costo fiscal, pero su ausencia tiene

un costo socio-económico que debe ser reconocido. Los riesgos que los frágiles arreglos de cuidado implican para el desarrollo de los niños y niñas, la sub-utilización de la fuerza de trabajo de las mujeres, las mayores dificultades para evitar situaciones de vulnerabilidad socio-económicas, implican un costo para la sociedad que puede más que compensar los costos para el presupuesto público. Más aún, mientras el costo de implementar servicios de cuidado puede ser modesto, los beneficios para las mujeres, pero también para la vida presente y futura de los niños y niñas puede ser enorme.

Más aún, asegurar condiciones de trabajo decente (incluyendo salarios decentes) para el trabajo de cuidado remunerado es una parte esencial de esta transformación. Como se mencionó, los empleos domésticos y de cuidados están, prácticamente en todos lados, entre los más precarios y peor pagos. Hay una necesidad urgente de los países de reforzar los marcos normativos que le otorgan a las personas trabajadoras del cuidado los mismos derechos laboral y protecciones sociales que al resto de la economía (en línea con la Convención 189 de la OIT). Es necesario que los gobiernos adapten las normas nacionales a estos estándares, a la vez que implementen mecanismos para su exigibilidad y monitoreo. Un nota adicional debería hacerse sobre que la provisión de cuidados podría convertirse en un sector económico importante, que ofrecería oportunidades de empleo y contribuiría a la demanda doméstica. Políticas públicas específicas se necesitarán para evitar una mayor feminización del sector de los cuidados, y pagar los salarios necesarios para atraer más hombres a la provisión de estos servicios.

La injusta organización social del cuidado vulnera derechos básicos de las personas, y debe ser transformada si se quiere avanzar en la implementación de los SDGs. No habrá forma de no dejar a nadie atrás si no se atiende este problema. Es tiempo de reclamar políticas integrales de cuidado para la sostenibilidad de la vida.

14 ONU Mujeres (2018).

## Bibliografía

**Carrasco Bengoa, Cristina (2006):** La Economía Feminista: Una apuesta por otra economía. En: María Jesús Vara, ed. (2006): Estudios sobre género y economía. Madrid: Editorial Akal.

**Cookson, Tara Patricia (2018):** Unjust Conditions. Women's work and the hidden cost of cash transfers programs. Oakland: University of California Press.

**Chopra, Deepta/Zambelli, Elena (2017):** No Time to Rest: Women's Lived Experiences of Balancing Paid Work and Unpaid Care Work. Global Synthesis Report for Women's Economic Empowerment Policy and Programming. Brighton: IDS.  
<https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/13574/GrOW%20global%20synthesis%20report%20final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

**Esquivel, Valeria (2011):** La economía del cuidado en América Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda. Panamá: PNUD.  
[www.gemlac.org/attachments/article/325/Atando\\_Cabos.pdf](http://www.gemlac.org/attachments/article/325/Atando_Cabos.pdf)

**Hall, David (2014):** Why Public-Private Partnerships don't work. The many advantages of the public alternatives. Ferney-Voltaire: Public Services International.  
[www.world-psi.org/sites/default/files/rapport\\_eng\\_56pages\\_a4\\_lr.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf)

**Martínez Franzoni, Juliana/Voorend, Koen (2008):** Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿Blancos, negros o grises?" En: Revista Ciencias Sociales 122, pp. 115-131.  
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/download/9879/9300>

**McKinsey Global Institute (2015):** The Power of Parity: How Advancing Women's Equality Can Add \$12 Trillion to Global Growth. Londres/San Francisco/Shanghai.  
[www.mckinsey.com/-/media/mckinsey/featured%20insights/employment%20and%20growth/how%20advancing%20womens%20equality%20can%20add%2012%20trillion%20to%20global%20growth/mgi%20power%20of%20parity\\_full%20report\\_september%202015.pdf](http://www.mckinsey.com/-/media/mckinsey/featured%20insights/employment%20and%20growth/how%20advancing%20womens%20equality%20can%20add%2012%20trillion%20to%20global%20growth/mgi%20power%20of%20parity_full%20report_september%202015.pdf)

**Naciones Unidas (2016):** Leave no one behind: a call to action for gender equality and women's economic empowerment. Nueva York.  
<http://www2.unwomen.org/-/media/hlp%20wee/attachments/reports-toolkits/hlp-wee-report-2016-09-call-to-action-en.pdf?la=en&vs=1028>

**OIT (2016):** Formalizing Domestic Work. Ginebra.  
[www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_536998.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_536998.pdf)

**ONU Mujeres (2016):** Progress of the World's Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights. Nueva York.  
[http://progress.unwomen.org/en/2015/pdf/unw\\_progressreport.pdf](http://progress.unwomen.org/en/2015/pdf/unw_progressreport.pdf)

**ONU Mujeres (2016):** Turning promises into action. La igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York.  
[www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2018/sdg-report-gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018-en.pdf?la=en&vs=5653](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2018/sdg-report-gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018-en.pdf?la=en&vs=5653)

**Perez Orozco, Amaia (2013):** Global Care Chains: Reshaping the Invisibilized Foundations of an Unsustainable Development Model. En: Zahra Meghani, ed. (2013): Women Migrant Workers. Nueva York: Routledge.

**Picchio, Antonella (2001):** Un enfoque macroeconómico "ampliado" de las condiciones de vida. Paper presented at the opening session of the seminar "Tiempos, trabajos y género". Barcelona: Universidad de Barcelona.

**Rodríguez Enríquez, Corina (2011):** Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso e Igualdad de Género. ¿Por dónde anda América Latina? Santiago: Cepal (Serie Mujer y Desarrollo 109).  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5836/1/S1100854\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5836/1/S1100854_es.pdf)

**Rodríguez Enríquez, Corina (2012):** Care: the missing link in economic analysis? Santiago: Cepal (CEPAL Review No. 106).  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11580/1060230351\\_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11580/1060230351_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

**Corina Rodríguez Enríquez forma parte del Comité Ejecutivo de Mujeres por un Desarrollo Alternativo para una Nueva Era (DAWN) y del equipo de DAWN sobre Economía Política de la Globalización**

## 5

## Búsqueda de la paz y el desarrollo sostenibles bajo planteamientos de seguridad militarizada

POR ZIAD ABDEL SAMAD Y BIHTER MOSCHINI, ARAB NGO NETWORK FOR DEVELOPMENT (ANND)

En 2015, con la adopción de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los gobiernos reconocieron que la paz y el desarrollo se refuerzan mutuamente. La Agenda 2030 representa un cambio de paradigma en términos de universalidad y objetivos interrelacionados, incluso a través de las fronteras, y afirma la necesidad de un enfoque de la paz y la seguridad basado en los derechos y centrado en la prevención. Al mismo tiempo, la mayoría de los gobiernos siguen aumentando su gasto en armas, fabricándolas y vendiéndolas, alimentando así un enfoque militarizado de la paz y la seguridad. El discurso político dominante sobre la paz sigue silenciando a los más afectados por los conflictos y las guerras, incluyendo mujeres y niños. Las ganancias obtenidas en las economías bélicas a través del comercio de armas continúan agudizando las desigualdades y violando los derechos de aquellos con enormes necesidades humanitarias y de desarrollo.

Las inestabilidades, los conflictos y las guerras son “sostenidos” en muchas partes del mundo en aras de la seguridad y los estrechos intereses de quienes se benefician de ellos, moviéndose en un sentido opuesto al objetivo de “no dejar a nadie atrás”. Las soluciones a largo plazo para la consecución de la paz y la estabilidad requieren más que un mero compromiso con el ODS 16 sobre sociedades pacíficas e inclusivas; precisan de una revisión de las políticas a todos los niveles (económico, político, social, cultural, etc.), así como la adopción de planes de desarrollo inclusivos e integrales.

Lograr el desarrollo y la paz sostenibles son las dos caras de la misma moneda y representan los dos pilares del sistema de la ONU. “Sin paz, no hay desarrollo”, “sin paz, no hay justicia” y “sin desarrollo, no hay seguridad” son eslóganes comunes que ilustran la inseparabilidad de dichos aspectos.

En 2015, con una Agenda 2030 centrada en la paz, la justicia, la eficacia y la rendición de cuentas de las instituciones, así como en las sociedades inclusivas, la comunidad internacional reconoció una vez más que la paz es una condición previa para el desarrollo sostenible. Asimismo, dentro del sistema de las Naciones Unidas, el Secretario General de la ONU introdujo una reestructuración del pilar de la paz y

la seguridad.<sup>1</sup> En ella se esbozaba un planteamiento más holístico y amplio de la consolidación y el mantenimiento de la paz, estableciendo vínculos con el desarrollo económico y social y con la promoción y la protección de los derechos humanos.

En el informe del Secretario General también se reconoce la necesidad de una labor no compartimentada, a nivel nacional y regional y en todos los procesos políticos. El 27 de abril de 2016, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad adoptaron resoluciones esencialmente idénticas sobre la consolidación de la paz,<sup>2</sup> concluyendo la revisión de 2015

<sup>1</sup> Secretario General de la ONU (2018).

<sup>2</sup> A/RES/70/262 y S/RES/2282 (2016), respectivamente.

de la Arquitectura de la ONU para la Consolidación de la Paz. En dichas resoluciones, tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad definen el mantenimiento de la paz como: un objetivo y un proceso para construir una visión común de una sociedad, asegurando que se tengan en cuenta las necesidades de todos los sectores de la población, lo cual abarca actividades destinadas a impedir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos, abordando las causas profundas, ayudando a las partes en los conflictos a poner fin a las hostilidades, procurando la reconciliación nacional y avanzando hacia la recuperación, la reconstrucción y el desarrollo, y poniendo de relieve que sostener la paz es una tarea y una responsabilidad compartida que deben ejercer el Gobierno y todos los demás interesados nacionales y debe encauzarse a través de los tres pilares de la labor de las Naciones Unidas en todas las etapas del conflicto, y en todas sus dimensiones, y necesita una atención y una asistencia internacionales sostenidas.

En un debate de alto nivel de la Asamblea General de la ONU sobre la consolidación y el mantenimiento de la paz, celebrado en abril de 2018, se acogió con satisfacción el renovado énfasis en la prevención de conflictos.<sup>3</sup> En él se abordaban las causas fundamentales de los conflictos, el fortalecimiento de la coherencia de las políticas, la financiación de las operaciones de consolidación de la paz, el fortalecimiento de las alianzas a diversos niveles y la participación de las mujeres y los jóvenes en las actividades de prevención de conflictos y consolidación de la paz:<sup>4</sup> El representante de México, hablando en nombre del Grupo de Amigos para el Mantenimiento de la Paz, señaló: “hemos avanzado mucho en la búsqueda de un enfoque más inclusivo e integrado para mantener la paz y abordar las causas fundamentales de los conflictos, en lugar de simplemente responder a las crisis”. Haciéndose eco de ello, el representante de Liberia dijo que los países deberían emplear su ingenio y sus recursos colectivos para invertir en la prevención y eliminar las principales causas de

los conflictos, en particular, en un momento en que disminuyen los fondos destinados a dichas actividades. “Imagínense”, dijo, si “en lugar de invertir en balas y tanques, pudiéramos hacer que invirtieran en carreteras y energía, hospitales y escuelas”. Y añadió: “Perseguir el camino de la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz nos da una oportunidad real de elevar nuestra humanidad y esquivar la actual trayectoria de miedo y guerra”.

El Presidente de la Asamblea General de la ONU reforzó las ventajas del mantenimiento de la paz, citando un reciente informe del Banco Mundial y de la ONU en el que se afirmaba que por cada dólar gastado en prevención, se podrían ahorrar hasta 7 USD a largo plazo.<sup>5</sup>

Sin embargo, aún quedan muchos obstáculos y un largo proceso de aplicación, en particular debido a la creciente preocupación por el extremismo violento. Numerosos estudios sugieren que invertir unos 2.000 millones de USD en prevención puede generar un ahorro neto de 33.000 millones de USD al año por los conflictos evitados.<sup>6</sup> Del mismo modo, si bien la consecución de la paz y la estabilidad es el objetivo final de muchos, las políticas para mantener la paz, abordando las causas profundas de los conflictos y las guerras, siguen siendo limitadas. Por tanto, son necesarios los siguientes pasos para abordar estos desafíos:

### **1. Pasar de los presupuestos y la seguridad militarizados al desarrollo sostenible basado en los derechos y a los presupuestos del sector público**

El primer aspecto de la paz sostenible requiere un cambio de paradigma, concretamente, pasar de un enfoque basado en la seguridad del Estado hacia uno centrado en la seguridad humana y en presupuestos basados en los derechos, eliminando los presupuestos con prioridad militar. La triste realidad muestra que “el mundo está sobre-armado, mientras que la

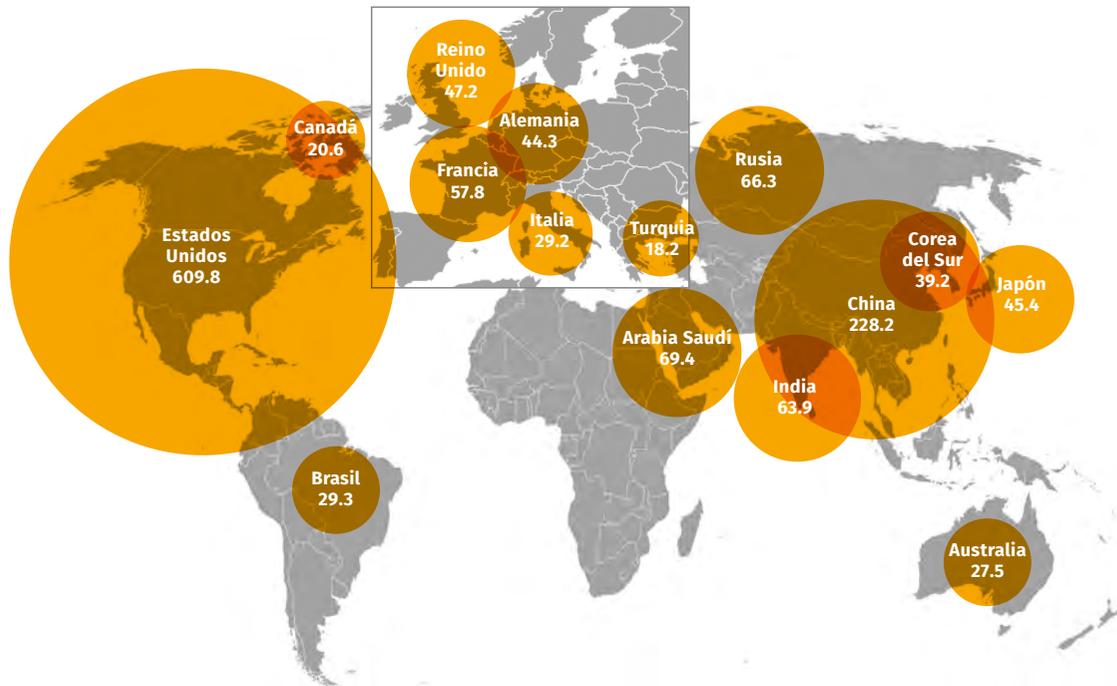
3 Véase: [www.un.org/pga/72/event-latest/sustaining-peace/](http://www.un.org/pga/72/event-latest/sustaining-peace/).

4 Véase: [www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/04/HLM-on-SP-2-April.pdf](http://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/04/HLM-on-SP-2-April.pdf)

5 ONU/Banco Mundial (2018), pág. 2.

6 ONU/Banco Mundial (2018), págs. 4-5.

**Figura 5.1**  
**Los 15 países con el mayor gasto militar en 2017 (en miles de millones de US\$)**



Fuente: SIPRI Military Expenditure Database ([www.sipri.org](http://www.sipri.org))

paz está sub-financiada”.<sup>7</sup> Las tendencias mundiales reflejan que el gasto militar está aumentando en todo el mundo. El gasto militar mundial en 2017 ascendió a 1,7 billones de USD, el 2,2 por ciento del PIB mundial.<sup>8</sup> Estados Unidos sigue teniendo, con gran diferencia, el gasto militar más elevado del planeta. En 2017, Estados Unidos gastó más en defensa que el conjunto de los siguientes siete países con mayor gasto militar (ver la Figura 5.1).

Además, el gasto militar como porcentaje del PIB fue mayor en Oriente Medio, especialmente en Arabia

Saudí, Egipto y Turquía, con un 5,2 por ciento en 2017.<sup>9</sup>

La asignación de recursos de los gobiernos al presupuesto militar —incluida la compraventa de armas— en lugar de cumplir su obligación de utilizar el máximo de recursos disponibles a la consecución progresiva de los derechos económicos y sociales sigue siendo el elemento central de la ampliación y profundización de las desigualdades, por lo que constituye un reto fundamental para el logro del desarrollo sostenible en todos los países. Un análisis realizado por el SIPRI llega a la conclusión de que reasignando en torno al 10 por ciento del gasto militar a la consecución de los ODS se podría lograr un progreso importante, siempre que los fondos

<sup>7</sup> La declaración de la Campaña Mundial sobre Gastos Militares (<http://demilitarize.org/>).

<sup>8</sup> Véase: [www.sipri.org/media/press-release/2018/global-military-spending-remains-high-17-trillion](http://www.sipri.org/media/press-release/2018/global-military-spending-remains-high-17-trillion).

<sup>9</sup> *Ibíd.*

reassignados se canalicen de manera efectiva a la aplicación de los ODS con un enfoque integral basado en los derechos.<sup>10</sup> Por el contrario, en la Cumbre de la OTAN celebrada en Gales en septiembre de 2014, los miembros se comprometieron a aumentar sus gastos militares hasta al menos el 2 por ciento del PIB, en aras del principio de “defensa colectiva”. A continuación, el Presidente de Estados Unidos, Donald Trump, planteó repetidas veces la cuestión de que la mayoría de los aliados de la OTAN no cumplen este criterio de referencia,<sup>11</sup> mientras que el Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg, hizo hincapié en el “progreso” y señaló que el aumento del gasto militar indicaba la “dirección correcta”.<sup>12</sup> Un mayor gasto en defensa implica menos recursos para el desarrollo sostenible y, por tanto, una serie de consecuencias negativas para el mantenimiento de la paz. Además, una mayor “segurización” del discurso político y de las relaciones internacionales, incluyendo el enfoque centrado en la guerra cibernética, podría convertirse en una amenaza para la paz (ver el Capítulo 3: “Vector de esperanza, fuente de miedo” en el presente informe). En cambio, las aspiraciones transformadoras de la Agenda 2030 deberían conducir a una desmilitarización de los presupuestos públicos y a la asignación de recursos adicionales para hacer frente a las desigualdades, la pobreza y otros problemas de desarrollo.

En este sentido, existe una necesidad urgente de abordar también el creciente comercio de armas a nivel internacional como principal obstáculo para el mantenimiento de la paz (ver la Figura 5.2). La industria bélica es un sector altamente rentable, pero solo para aquellos que producen y venden armas, a expensas de obstaculizar la paz, contribuir a las violaciones de los derechos humanos, y exacerbar la inseguridad y la inestabilidad.

Esta dicotomía puede verse, por ejemplo, en las políticas exteriores europeas: por un lado, los Estados miembros de la UE se centran en la necesidad de seguridad y estabilidad dentro de lo que en el marco de la cooperación al desarrollo de la UE se define como la región de los Vecinos del Sur, compuesta por 10 Estados árabes; por otro lado, los mismos países de la UE se encuentran entre los principales proveedores de armas de la región, junto con Estados Unidos, Rusia y China.<sup>13</sup> En general, las importaciones de armas de la región árabe crecieron hasta el 32% de las importaciones mundiales de armas en el periodo comprendido entre 2013 y 2017.<sup>14</sup> El acceso a las armas juega un papel crucial en el mantenimiento de las guerras, y en contextos donde se sostiene la inestabilidad, la represión y la exclusión son sistemáticas, se alimentan los conflictos y, con el actual comercio armamentístico, las economías criminales también florecen más fácilmente. Samir Aita informa, por ejemplo, que en Siria, “las nuevas redes comerciales han desarrollado sus actividades en el caos de la guerra hacia la economía criminal, como la producción del psicoestimulante Captagon. Siria se ha convertido en un importante productor de drogas en el Oriente Medio y se espera que si se siguen desarrollando esas actividades delictivas, en algún momento constituirán el principal recurso económico del país, sosteniendo la guerra a largo plazo como en Afganistán”.<sup>15</sup>

La producción, movilización y asignación de recursos económicos a la militarización y la securitización llevan a que las ganancias faciliten la existencia de caudillos en las economías de guerra y exacerban las graves violaciones de los derechos humanos de muchos civiles.

10 Perlo-Freeman (2016).

11 Véase, por ejemplo, De Luce/Gramer/Tamkin (2018).

12 Banks (2017).

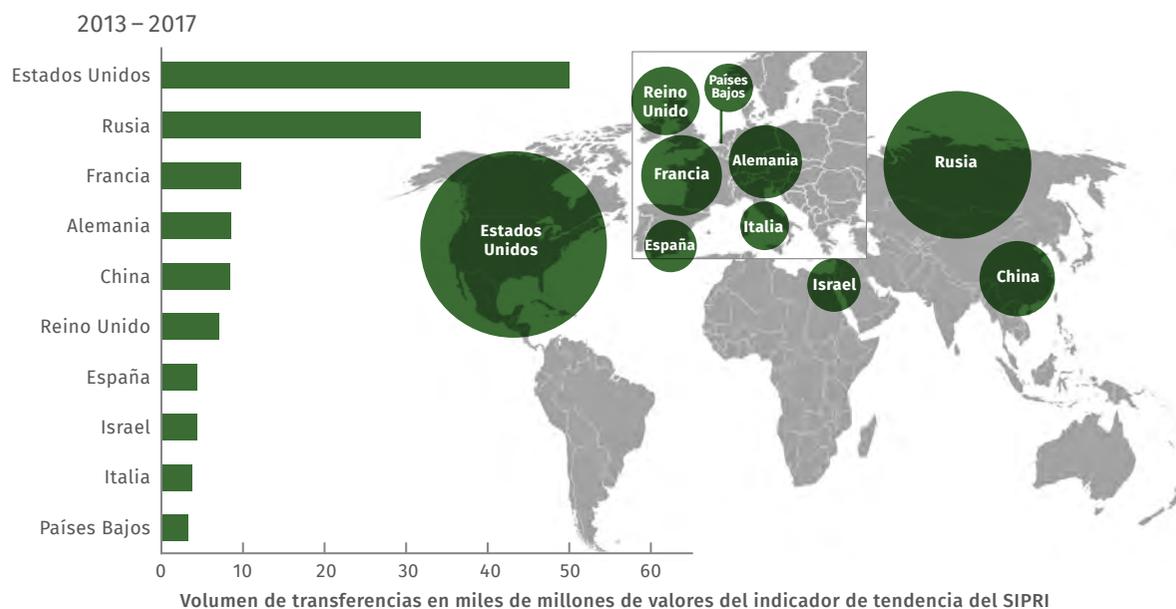
13 Las ventas de armas francesas se expandieron a Egipto y Qatar en 2015, por ejemplo, con un aumento del 67,5% en las ventas de armas del Grupo Dassault Aviation ([www.sipri.org/media/press-release/2016/global-arms-industry-usa-remains-dominant](http://www.sipri.org/media/press-release/2016/global-arms-industry-usa-remains-dominant)).

14 Véase: [www.sipri.org/news/press-release/2018/asia-and-middle-east-lead-rising-trend-arms-imports-us-exports-grow-significantly-says-sipri](http://www.sipri.org/news/press-release/2018/asia-and-middle-east-lead-rising-trend-arms-imports-us-exports-grow-significantly-says-sipri).

15 Aita (2017).

**Figura 5.2**  
**Los 10 principales exportadores de armas en 2013-2017**

(Volumen de transferencias en miles de millones de valores del indicador de tendencia del SIPRI)



Fuente: Base de datos sobre transferencias de armas del SIPRI (12 de marzo de 2018)

## 2. Apoyar procesos de paz inclusivos

El segundo aspecto de la paz sostenible es el enfoque adoptado para la resolución de conflictos, centrado en la lucha contra la violencia y el extremismo, y en la consolidación de la paz. Las normas de derechos humanos deben estar bien integradas en cada uno de estos objetivos, por ejemplo empoderando a las mujeres para que asuman papeles proactivos, teniendo en cuenta que las políticas de militarización suelen estar dominadas por los hombres, silenciando las preocupaciones de género, mientras que las consecuencias de las guerras y los conflictos son más graves para las mujeres y los niños. Para ser sostenibles, los procesos de paz requieren al mismo tiempo la revisión de las políticas económicas, sociales, culturales y políticas, adoptando enfoques basados en el género y los derechos humanos. Sin embargo, las estadísticas de ONU Mujeres muestran la siguiente brecha: de 1992 a 2011, solo el 9 por ciento de los negociadores en las

mesas de paz eran mujeres.<sup>16</sup> Los mismos hechos y cifras revelan que “cuando las mujeres son incluidas en los procesos de paz, existe un aumento del 20 por ciento en la probabilidad de que un acuerdo dure al menos dos años, y un aumento del 35 por ciento en la probabilidad de que dure al menos 15 años”.<sup>17</sup>

Las iniciativas de consolidación de la paz también deben garantizar la responsabilidad nacional, una mayor inclusividad y deben diseñarse y aplicarse en función de las necesidades específicas del país.

Al igual que las iniciativas de construcción de la paz, las iniciativas de lucha contra el extremismo violento (CVE) se han dirigido a la región árabe, en particular, en respuesta al aumento de grupos extremistas violentos como el ISIS. Por ejemplo, a finales de 2017,

<sup>16</sup> ONU Mujeres (2018).

<sup>17</sup> *Ibíd.*

la Unión Europea asignó 17,5 millones de euros para hacer frente a la amenaza terrorista en la región árabe a través de su Instrumento de Estabilidad y Paz (IcSP, por sus siglas en inglés). Este programa prevé el refuerzo de la capacidad de los agentes estatales que desempeñan un papel clave en la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento y se centra en las alianzas entre las autoridades, los jóvenes y las comunidades para abordar los factores subyacentes que pueden hacer que las comunidades sean vulnerables al extremismo violento.<sup>18</sup>

No cabe duda de que el extremismo violento en la región, que ahora cruza las fronteras nacionales y regionales, se ha convertido en una amenaza mundial a solventar. Sin embargo, el impacto de las medidas contra el extremismo violento, si no están bien diseñadas y no incorporan los derechos humanos, seguirá siendo limitado. Como señala Saferworld, “los esfuerzos contra el extremismo violento no pueden funcionar si simplemente vienen acompañados de enfoques militares y de estado de derecho que de por sí suponen un problema. La lucha contra el extremismo violento solo funcionará si logra *cambiar* las tácticas de los agentes militares y de la justicia penal”.<sup>19</sup> Esto requeriría la adopción de un enfoque integral de la seguridad humana que vaya más allá del estado de derecho, que puede ser menos que incluyente y que combine componentes económicos, ambientales, alimentarios, de salud, así como otros elementos de la seguridad humana. En muchos casos, como en Siria o Iraq, la falta de seguridad humana favorece un entorno propicio para el extremismo violento como instrumento para radicalizar y reclutar a nuevos extremistas. Esto demuestra claramente la necesidad de una mayor interrelación entre los esfuerzos de desarrollo inclusivo y los esfuerzos contra el extremismo violento. Así, han de tenerse en cuenta los efectos del comercio armamentístico, ya que la disponibilidad de armas contribuye al fortalecimiento de los grupos extremistas violentos y socava la capacidad de los agentes estatales.

### 3. Localizar el apoyo humanitario y aplicar los principios de eficacia del desarrollo

A medida que aumentan el gasto armamentístico y la seguridad militarizada, los conflictos y las guerras duran más, las iniciativas de consolidación de la paz siguen siendo limitadas y, al mismo tiempo, debe garantizarse una asistencia humanitaria constante. En 2016, alrededor de 164,2 millones de personas afectadas por múltiples crisis en 47 países necesitaron asistencia humanitaria internacional.<sup>20</sup> Los cinco principales países que recibieron esta asistencia son de la región árabe: Siria en primer lugar, seguida de Yemen, Jordania, Sudán del Sur e Irak. El total de la ayuda humanitaria (contando la procedente de gobiernos, instituciones de la UE y agentes privados) aumentó entre 2012 y 2016 de 16.100 millones de USD a 27.300 millones de USD.<sup>21</sup>

A pesar de esta intensificación de la asistencia, las necesidades humanitarias no serán satisfechas a menos que se hayan abordado las causas fundamentales de los conflictos. Sin embargo, la asistencia humanitaria puede desempeñar un papel crucial siempre que sea eficaz y eficiente: cuando tiene por objeto empoderar a las instituciones nacionales, a las autoridades y los agentes regionales y locales, garantiza la localización y establece vínculos directos con las necesidades de desarrollo sostenible a largo plazo. Poniendo cada vez más hincapié en el refuerzo de la resiliencia dentro de la asistencia humanitaria se corre el riesgo de desviar la atención hacia las necesidades básicas a corto plazo en lugar de abordar las causas subyacentes de la crisis.

Además, la prestación de protección, en particular, la asistencia jurídica a las personas necesitadas, complementa la ayuda humanitaria. En la región árabe, esto puede aplicarse, por ejemplo, al gran número de refugiados sirios en los países vecinos. Dada la duración de la crisis, deberían diseñarse medidas de protección sostenibles y a largo plazo, reconociendo el hecho de que la estabilidad, la seguridad y la protección de los refugiados están

18 Véase: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3225\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3225_en.htm).

19 Attree (2018).

20 Iniciativas de desarrollo (2017).

21 *Ibíd.*

íntimamente relacionados.<sup>22</sup> Los derechos de residencia, movilidad, empleo y sustento de estos grupos vulnerables deben abordarse con carácter prioritario.

Entre las iniciativas importantes a este respecto figuran la *Agenda para la Humanidad*, que comprende cinco áreas principales de acción y 24 transformaciones clave para abordar y reducir las necesidades, el riesgo y la vulnerabilidad humanitarios,<sup>23</sup> así como el *Gran Pacto*, un acuerdo entre más de 30 de los principales donantes y proveedores de ayuda para proporcionar hasta 2020 el 25% de la financiación humanitaria mundial a los agentes locales y nacionales, junto con más fondos no asignados y un aumento de la financiación multianual para garantizar una mayor previsibilidad y continuidad en la respuesta humanitaria, entre otros compromisos.<sup>24</sup> Estas iniciativas deben mejorarse, aplicarse y supervisarse de cerca.

### ¿De la responsabilidad de proteger a la responsabilidad de prevenir?

La comunidad internacional lleva tiempo debatiendo cómo abordar las violaciones graves de los derechos humanos y trabajando en el marco de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario para encontrar respuestas. Si bien se convino que la protección de los derechos humanos es la responsabilidad primordial del Estado, quedó claro que era necesario hacer más ante las violaciones masivas de los derechos humanos, incluidas aquellas en las que el propio Estado es el principal perpetrador. Como resultado del debate sobre la soberanía de los Estados y las intervenciones humanitarias, en 2001 surgió el concepto de la responsabilidad de proteger. No obstante, considerar el principio de la responsabilidad de proteger como una norma internacional de seguridad y derechos humanos ha sido complejo debido al doble rasero en su aplicación y a la inmovilidad de la comunidad internacional frente a su aplicación unilateral.<sup>25</sup> La ocupación

iraquí se convirtió en el primer caso estudiado que demostró que la aplicación unilateral del principio de la responsabilidad de proteger planteaba problemas a largo plazo en múltiples niveles de la sociedad. La insuficiencia del principio de responsabilidad de proteger quedó demostrada una vez más en los casos de Libia y Siria, donde la comunidad internacional sigue siendo incapaz de lograr la paz.<sup>26</sup>

Dados los devastadores efectos de las guerras que se libran más allá de las fronteras nacionales y regionales, deben abordarse los fracasos y los límites del marco normativo.

De hecho, la rendición de cuentas es un componente fundamental del mantenimiento de la paz. Su integración en las metas y en el marco de indicadores del ODS 16, sobre sociedades pacíficas e inclusivas e instituciones responsables e inclusivas, es otro avance positivo, aunque no suficiente. Pasando de la doctrina de la responsabilidad de proteger al compromiso universal de mantener la paz en el marco de la Agenda 2030, existe una gran necesidad de políticas que solventen las deficiencias del sistema mundial para abordar la paz y la seguridad, incluida la falta de participación democrática en los mecanismos de adopción de decisiones, a fin de evitar la parcialidad y los dobles raseros. Debe aumentarse la capacidad para tratar las causas fundamentales de los conflictos y las guerras, avanzando hacia la consolidación de la paz y el empoderamiento de las sociedades pacíficas.

### Conclusión

Para concluir, la búsqueda del mantenimiento de la paz se ve muy dificultada por diversos factores, al igual que la consecución del desarrollo sostenible. Si bien el ODS 16 debe ser un objetivo transformador y habilitador para aplicar la Agenda 2030 y todos sus ODS, la dinámica creada por la militarización, el aumento del gasto militar y las exportaciones de armas, la securización de la ayuda basada en imperativos de seguridad nacional o internacional, junto con la falta de compromiso con la eficacia del desarrollo y la urgente necesidad de localización de la ayuda

22 Ghali (2017).

23 Véase: [www.agendaforhumanity.org/](http://www.agendaforhumanity.org/).

24 Véase: [www.agendaforhumanity.org/initiatives/3861](http://www.agendaforhumanity.org/initiatives/3861).

25 Nuruzzaman (2013).

26 Pingeot/Obenland (2014).

humanitaria, deben considerarse cuestiones clave para su efectiva aplicación. Como señaló el Presidente de la Asamblea General en la Reunión de alto nivel sobre la consolidación y el mantenimiento de la paz en abril de 2018:

la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible también reconoce la interdependencia entre el desarrollo, y la paz y la seguridad. Asimismo, confirma que “no puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible”. La Agenda 2030 es el objetivo primordial de las Naciones Unidas y también resulta ser la mejor defensa contra los riesgos de conflictos violentos.<sup>27</sup>

### Bibliografía

**Aita, Samir (2017):** War Economy in the Syrian Chaos... How inter-cities and foreign trade fuel the war? [www.researchgate.net/publication/317035808\\_War\\_Economy\\_in\\_the\\_Syrian\\_Chaos\\_How\\_inter-cities\\_and\\_foreign\\_trade\\_fuel\\_the\\_war](http://www.researchgate.net/publication/317035808_War_Economy_in_the_Syrian_Chaos_How_inter-cities_and_foreign_trade_fuel_the_war)

**Attree, Larry (2018):** Shouldn't YOU be Countering Violent Extremism? Londres: Saferworld. <https://saferworld-indepth.squarespace.com/>

**Banks, Martin (2017):** Defense spending increased 'significantly' among NATO allies. En: Defense News, 30 de junio de 2017. [www.defensenews.com/global/europe/2017/06/30/defense-spending-increased-significantly-among-nato-allies/](http://www.defensenews.com/global/europe/2017/06/30/defense-spending-increased-significantly-among-nato-allies/)

**De Luce, Dan/Gramer, Robbie/Tamkin, Emily (2018):** Trump's Shadow Hangs Over NATO. En: Foreign Policy, 29 de enero de 2018. <http://foreignpolicy.com/2018/01/29/trumps-shadow-hangs-over-nato-transatlantic-alliance-europe-defense-deterrence-europe-mattis-jens-stoltenberg/>

**Development Initiatives (2017):** Global humanitarian assistance report 2017. Bristol. <http://devinit.org/wp-content/uploads/2017/06/GHA-Report-2017-Full-report.pdf>

**Ghali, George (2017):** The Head Out of the Sand – Addressing the legal and practical options for better management of the refugee crisis in Lebanon. Beirut: Fundación Konrad Adenauer (KAS)/Middle East Institute for Research and Strategic Studies (MEIRSS) (MEIRSS Policy Paper No. 1, diciembre de 2017). <http://meirss.org/head-sand-addressing-legal-practical-options/>

**Nuruzzaman, Mohammed (2013):** The “Responsibility to Protect” Doctrine: Revived in Libya, Buried in Syria. En: Insight Turkey 15:2. [www.insightturkey.com/commentaries/the-responsibility-to-protect-doctrine-revived-in-libya-buried-in-syria](http://www.insightturkey.com/commentaries/the-responsibility-to-protect-doctrine-revived-in-libya-buried-in-syria)

**ONU/Banco Mundial (2018):** Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict. Washington, DC: Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/28337>

**ONU Mujeres (2018):** Hechos y cifras: Paz y seguridad. Nueva York. <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/peace-and-security/facts-and-figures#notes>

**Perlo-Freeman, Sam (2016):** The opportunity cost of world military spending. Estocolmo: SIPRI. [www.sipri.org/commentary/blog/2016/opportunity-cost-world-military-spending](http://www.sipri.org/commentary/blog/2016/opportunity-cost-world-military-spending)

**Pingeot, Lou/Obenland, Wolfgang (2014):** In Whose Name? A critical view on the Responsibility to Protect. Nueva York: Global Policy Forum and Rosa-Luxemburg-Stiftung. [www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/In\\_whose\\_name\\_web.pdf](http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/In_whose_name_web.pdf)

**Secretario General de las Naciones Unidas (2017):** La aplicación de la responsabilidad de proteger: la rendición de cuentas en materia de prevención. Informe del Secretario General de la ONU. Nueva York: ONU (A/71/1016 y S/2017/556). <https://undocs.org/es/A/71/1016>

**Secretario General de las Naciones Unidas (2018):** Consolidación de la paz y sostenimiento de la paz. Informe del Secretario General de la ONU. Nueva York: ONU (A/72/707 y S/2018/43). <https://undocs.org/es/A/72/707>

**Ziad Abdel Samad es Director Ejecutivo y Bihter Moschini es Oficial de Programas de la Arab NGO Network for Development**

---

27 Véase: [www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/04/HLM-on-SP-2-April.pdf](http://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/04/HLM-on-SP-2-April.pdf).



# 3

## Enfoques sobre los ODS

# ODS 1

## Financiar los sistemas de protección social para todos

POR LA COALICIÓN MUNDIAL PARA LOS PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

El compromiso internacional es explícito y ambicioso: "Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables" (meta 3 del ODS 1). Los sistemas de protección social comprenden planes contributivos y no contributivos para los niños, las personas en edad activa y la tercera edad como, por ejemplo, las subvenciones para la infancia, el seguro médico o los programas de pensiones. Los niveles mínimos de protección social proporcionan al menos un nivel básico de seguridad de ingresos y acceso a los servicios de salud para todos los residentes y para todas las principales contingencias a lo largo de la vida, tal como se define en la Recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social de 2012 (n.º 202).<sup>1</sup> La protección social es un instrumento clave para erradicar la pobreza y proporcionar a las personas acceso a oportunidades para llevar a cabo una vida autónoma y digna. Los sistemas nacionales de protección social también pueden contribuir al logro de otros ODS, como la seguridad alimentaria, la buena salud, el trabajo digno, la igualdad de género, la reducción de las desigualdades y la cohesión de las comunidades.

El objetivo de protección social es ambicioso, ya que existe una gran brecha entre el compromiso y la situación actual. El Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019 de la OIT muestra que solo el 29 por ciento de la población mundial está cubierta por una protección social adecuada.<sup>2</sup> Sin embargo, además de los países que ya cuentan con sistemas completos de protección social, muchos otros países podrían permitirse completar al menos sus Pisos de Protección Social (PPS). La actualización de 2018<sup>3</sup> del índice de PPS que la Coalición Mundial para los Pisos de Protección Social publicó por primera vez en 2016, concluye que

- 32 países no requerirían más del 1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB);
- 39 países necesitarían entre el 1 y el 2 por ciento del PIB para completar sus PPS a corto plazo.<sup>4</sup>

A medio plazo, una serie de países deberían poder colmar la mayor parte de sus lagunas en materia de protección social, por ejemplo:

- 45 países con brechas de PPS entre el 2 y el 4 por ciento del PIB y

1 El objetivo de la protección social universal basada en los derechos humanos está consagrado en numerosas leyes y acuerdos internacionales, entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el Convenio N.º 102 de la OIT sobre seguridad social y la Recomendación N.º 202 de la OIT sobre los pisos de protección social.

2 OIT (2017).

3 Bierbaum et al. (2018).

4 Estas estimaciones asumen que todas las transferencias están perfectamente dirigidas a las personas que viven por debajo del umbral de pobreza.

- 9 países más con brechas entre 4 y 6 por ciento del PIB.

A más largo plazo,

- otros 12 países podrían cerrar la mayor parte de sus brechas utilizando entre el 6 y el 10 por ciento del PIB.

Sin embargo, incluso para los países que tienen la voluntad política de cerrar la brecha y la capacidad organizativa para aplicar las políticas necesarias, uno de los principales retos consiste en movilizar y mantener los recursos necesarios para cubrir los costos de manera sostenible, año tras año, en los tiempos buenos y en los malos. El gasto en protección social no es un esfuerzo a corto plazo, sino que debe planificarse y garantizarse para un futuro indefinido.

### Grandes diferencias en la financiación de la protección social

La OIT constató grandes diferencias regionales en la financiación de la protección social, que oscilan entre el 15 por ciento del PIB en Europa y el 4,5 por ciento de media en África. Dicha financiación se moviliza casi exclusivamente a través de los impuestos, las contribuciones a la seguridad social y otros ingresos públicos. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) se emplea muy poco para sustentar la protección social en los países en desarrollo. La AOD total para la protección social desembolsada en los años 2010 a 2015 osciló entre 1.900 millones de USD y 2.600 millones de USD, es decir, tan solo en torno al 2% de la AOD total.<sup>5</sup>

En muchos países, las pensiones contributivas, el seguro pagado por el empleador para accidentes laborales y otros sistemas de seguridad social proporcionan protección social a una parte de la población, aunque, por lo general, no para todas las personas y, en particular, no para las que viven en la pobreza en la economía informal, que normalmente no están en condiciones de pagar las cotizaciones obligatorias. Por tanto, es necesario asignar presupuesto público

a los sistemas de protección social para proteger a la población de la pobreza, para lo cual los países deben crear sistemas tributarios nacionales sólidos y justos, potenciar la eficiencia en la recaudación y administración de impuestos y poner fin a la evasión y el fraude fiscales. En algunos casos, los gastos presupuestarios pueden reasignarse de usos menos esenciales a la protección social. En algunos países será necesario aumentar los impuestos u otros ingresos fiscales, lo que debería realizarse de manera progresiva, por ejemplo, gravando la renta personal y corporativa, así como las propiedades y el patrimonio.

### Mecanismos de financiación de la protección social

La elección de los mecanismos de financiación debe tener en cuenta las exigencias administrativas de su aplicación y su impacto en las inversiones y los resultados económicos. Pero también es esencial considerar la repercusión fiscal neta y la incidencia de la combinación de opciones de financiación y pagos de transferencias sobre la pobreza y la desigualdad.<sup>6</sup> Una combinación bien diseñada de mecanismos de financiación y programas de transferencia de protección social puede reducir tanto la pobreza como la desigualdad, tal como demuestran décadas de experiencia en Europa y otras partes del mundo.

En un esfuerzo por lograr la protección social universal, algunos países han utilizado y mejorado los recursos fiscales obtenidos de las industrias extractivas. Un ejemplo es el caso de Bolivia, donde la distribución de los ingresos de las exportaciones de gas pasó del 18 por ciento para el gobierno y 82 por ciento para las empresas extractivistas, a un reparto del 50 por ciento de los ingresos a cada parte, lo que llevó a comprometer los fondos adicionales para los servicios sociales básicos, incluida una pensión universal de jubilación y una transferencia de dinero en efectivo para los niños de las escuelas primarias públicas a fin de compensar los costos de libros, uniformes y transporte.<sup>7</sup>

5 UN (2017).

6 Inchauste/Lustig, Ed. (2017).

7 Ortiz/Cummins/Karunanethy (2017), pág. 13.

Se requiere voluntad política y planificación fiscal a largo plazo para mantener los gastos de protección social frente a la volatilidad económica (y aumentarlos cuando las condiciones lo justifiquen). En el caso de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos, algunos gobiernos crean un fondo de reserva en tiempos de bonanza para utilizarlo en épocas de crisis. Esto precisa de disciplina gubernamental durante las épocas boyantes cuando puede haber una fuerte presión política para expandir el gasto público de manera insostenible y el gobierno puede pensar que la próxima crisis recaerá sobre la administración siguiente. El éxito de esta estrategia requiere una buena supervisión fiscal, incluso por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

Aunque, a primera vista, la protección social parece ser una tarea pública puramente interna, existe también la responsabilidad internacional de apoyar a los países en desarrollo en este sentido, en cumplimiento de las obligaciones extraterritoriales de los Estados acordadas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, art. 2.1). Un elemento de esta responsabilidad consiste en ayudar a los países a recaudar los impuestos adeudados que actualmente escapan a sus sistemas fiscales. Se requieren esfuerzos coordinados a nivel internacional para reducir eficazmente la evasión fiscal. La asistencia técnica también es beneficiosa para ayudar a los países a diseñar sistemas que eviten la oportunidad de evasión fiscal legal, pero no ética, y así dejar de ofrecer incentivos fiscales a los inversionistas extranjeros que erosionan la base impositiva nacional en otros países y favorecen una "carrera fiscal hacia el abismo".

Existe una obligación de derechos humanos de proteger el gasto en protección social en tiempos de crisis económica. Las medidas de austeridad que se suelen adoptar cuando se produce una crisis no deben reducir el gasto en protección social que ampara a la población de las consecuencias más desastrosas de esta crisis. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General 19 (2008), señala que los Estados tienen una obligación básica mínima de proporcionar algún tipo de protección social que no esté sujeta a la disponibilidad de recursos. También deben reconocerse los efectos

económicos positivos de la protección social como inversión en el desarrollo social y económico, por ejemplo, en términos de apoyo al desarrollo de habilidades y a la empleabilidad, así como para mantener la demanda agregada. Durante la crisis financiera internacional de 2008, por ejemplo, observamos el efecto estabilizador de la protección social en algunos países, previniendo peores efectos sobre las personas y las economías y permitiendo una recuperación más rápida.

Una de las razones por las que la protección social se ve amenazada en periodos de crisis es que se da prioridad al pago de los acreedores públicos. Ya es hora de volver a calibrar el reparto de riesgos entre las partes implicadas. La obligación de proteger a las personas de intolerables penurias debe tener prioridad sobre la obligación de cumplir con los pagos de la deuda cuando disminuyen los ingresos del gobierno. Sin embargo, para proteger el gasto en protección social básica no tenemos que esperar a la quiebra soberana o a las medidas de último recurso. Las propuestas para diseñar préstamos y bonos que pospongan o cancelen automáticamente el servicio de la deuda durante periodos de tensión económica, los llamados "pasivos contingentes del Estado", cuentan con muchos partidarios, pero necesitan ser puestas en práctica. Además, debe reconsiderarse inmediatamente la práctica de exigir condiciones de préstamo que obliguen a los Estados a reducir sus sistemas de protección social.

La AOD internacional para la protección social debe aumentar. Los fondos públicos se gastarán de manera útil para contribuir a los esfuerzos nacionales de diseño, aplicación y financiación de sistemas de protección social. Un mecanismo internacional fiable de financiación de la protección social podría tener valor añadido, en particular, como mecanismo de transición para los países menos adelantados y de bajos ingresos que podrían no tener todavía suficiente capacidad fiscal. A este respecto, se ha propuesto un Fondo Mundial para la Protección Social cuyo objetivo sería crear un mecanismo de financiación basado en la solidaridad para los pisos

de protección social.<sup>8</sup> El Fondo estaría regido por una junta compuesta por representantes de diferentes sectores, incluidas la ONU, la OIT, los países donantes, los países receptores y la sociedad civil. Los recursos de la AOD podrían complementarse con fuentes innovadoras de financiación del desarrollo, como un impuesto sobre las transacciones financieras (ITF), impuestos sobre el carbono y/o una decisión del Fondo Monetario Internacional (FMI) de emitir nuevos Derechos Especiales de Giro (SDR, por sus siglas en inglés) para su uso sin restricciones.

La movilización de recursos públicos suficientes para sufragar el costo de los pisos de protección social y la protección social en un sentido más amplio es un terreno difícil tanto en el plano internacional como en el nacional. Y, sin embargo, es posible superar el reto porque existen las técnicas y los mecanismos necesarios de las finanzas públicas. Tendrán que aplicarse para garantizar que nadie se quede atrás.

#### Bibliografía

**Bierbaum, Mira/Schildberg, Cécilie/Cichon, Michael (2018):** Social Protection Floor Index – Update and Country Studies. Berlín: Fundación Friedrich Ebert.  
[www.socialprotectionfloorscoalition.org/wp-content/uploads/2018/01/2017-Social-Protection-Index.pdf](http://www.socialprotectionfloorscoalition.org/wp-content/uploads/2018/01/2017-Social-Protection-Index.pdf)

**Cichon, Michael (2015):** A Global Fund for Social Protection Floors: Eight Good Reasons Why It Can Easily be Done. Ginebra: UNRISD.  
[www.unrisd.org/road-to-addis-cichon](http://www.unrisd.org/road-to-addis-cichon)

**Coalición Mundial por los Pisos de Protección Social (2015):** A Global Fund for Social Protection. A proposal for the Conference on Financing for Development Addis Ababa. Ginebra.  
[www.socialprotectionfloorscoalition.org/wp-content/uploads/2015/05/FfD\\_GFSP14April2015final.pdf](http://www.socialprotectionfloorscoalition.org/wp-content/uploads/2015/05/FfD_GFSP14April2015final.pdf)

**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](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/20121009_GFSP_execsummary_en.pdf)

**Herman, Barry (2018):** Sustainably financing social protection floors, Brot für die Welt, Berlín  
<https://www.brot-fuer-die-welt.de/themen/fachpublikationen/armut-sozialpolitik/>

**Inchauste, Gabriela/Lustig, Nora (Ed.) (2017):** The Distributional Impact of Taxes and Transfers. Washington, D.C.: Banco Mundial.  
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27980/9781464810916.pdf>

**OIT (2017):** Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ginebra.  
[www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_604882/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_604882/lang--es/index.htm)

**ONU (2018):** Financing for Development: Progress and Prospects 2018. Report of the Inter-agency Task Force on Financing for Development. Nueva York.  
<https://developmentfinance.un.org/iatf2018>

**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](http://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51537)

La Coalición Mundial para los Pisos de Protección Social es una red de unas 100 ONG que promueven el derecho de todas las personas que residen en un país a la seguridad social, independientemente de su documentación. Promueve los niveles mínimos de protección social como instrumentos clave para alcanzar el objetivo social general de la agenda de desarrollo mundial ([www.socialprotectionfloorscoalition.org](http://www.socialprotectionfloorscoalition.org)).

<sup>8</sup> De Schutter/Sepúlveda (2012), Cichon (2015) y Global Coalition for Social Protection Floors (2015).

## SDG 2

### Acercarse al ODS 2 a través del Derecho a la Alimentación y la Nutrición

POR EMILY MATTHEISEN, FIAN INTERNACIONAL

En lugar de alcanzar el objetivo de erradicar el hambre, establecido en el ODS 2, el mundo está en vías de aumentar y exacerbar la inseguridad alimentaria. Desde la adopción de los ODS en 2015, ha crecido la tasa mundial de inseguridad alimentaria, con unos 815 millones de personas que padecen hambre y malnutrición,<sup>1</sup> y se estima que esta cifra siga en aumento. La comprensión actual de las causas fundamentales del hambre y la malnutrición y de las soluciones políticas que pueden propiciar un cambio estructural a largo plazo no está a la altura de los cambios que deben producirse.

#### Es necesario un cambio radical

Erradicar el hambre requiere un cambio radical de los modelos dominantes del sistema alimentario y de los paradigmas de desarrollo para tratar el sistema alimentario en su conjunto y crear políticas públicas que permitan abordar las cuestiones fundamentales que afectan a la inseguridad alimentaria y la malnutrición. La supervisión convencional de la seguridad alimentaria y la nutrición no aborda las cuestiones críticas en torno al control social del sistema alimentario y, en particular, de los recursos naturales, y propone soluciones basadas en el actual modelo industrial de producción, que alimenta una economía mundial inherentemente desigual.

Proteger el derecho humano a la alimentación y la nutrición implica apoyar a los pequeños productores de alimentos para que consigan sus medios de

subsistencia y el acceso a los recursos naturales, salvaguardar los derechos de las mujeres y crear las condiciones en las que las comunidades y los grupos más afectados por la inseguridad alimentaria estén en el centro de la toma de decisiones. La agroecología también es fundamental para que se produzca un cambio real en el sistema alimentario, no solo como un método para producir alimentos, sino también como una visión sistémica que genere conocimiento local, promueva la justicia social, nutra la identidad y la cultura y fortalezca la viabilidad económica de las zonas rurales.<sup>2</sup> La sustancia del Derecho a la Alimentación se presenta en la Observación General N.º 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.<sup>3</sup> Sin embargo y lamentablemente, son muy escasas las intervenciones que apoyan la participación, la rendición de cuentas, la no discriminación, la transparencia, el empoderamiento y el respeto por el estado de derecho, ya que muchos responsables políticos no entienden cómo transponer el derecho a la alimentación y la nutrición en políticas concretas.

#### Instrumentos de derechos humanos para responsabilizar a los gobiernos

El marco de derechos humanos proporciona un conjunto de herramientas para que los movimientos

1 FAO/IFAD/UNICEF/PMA/OMS (2017).

2 Véase: [www.foodsovereignty.org/forum-agroecology-nyeleni-2015-2/](http://www.foodsovereignty.org/forum-agroecology-nyeleni-2015-2/)

3 “El derecho a una alimentación adecuada se cumple cuando todo hombre, mujer y niño, solo o en comunidad con otros, tiene acceso físico y económico en todo momento a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla”. Véase: <http://www.refworld.org/pdfid/4538838c11.pdf>

sociales y las comunidades consigan que los gobiernos y las organizaciones internacionales rindan cuentas de sus obligaciones en materia de derechos humanos, y también ayuda a traducir estos compromisos en un conjunto coherente de políticas y programas públicos con la participación plena y significativa de una sociedad civil vibrante y diversa. El ODS 2 debería apoyar esta visión, pero también reconocer que debe basarse en estructuras más amplias de rendición de cuentas y orientación técnica. La adopción de las *Directrices Voluntarias sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional* (VGRtAF, por sus siglas en inglés)<sup>4</sup> fue un gran paso adelante, ya que consiste en el primer acuerdo intergubernamental sobre cómo aplicar el derecho a la alimentación y la nutrición a nivel nacional y ha servido como base de varios marcos legales nacionales a nivel mundial; asimismo, es el instrumento del que han surgido muchos otros resultados políticos. Este instrumento articula claramente las obligaciones del derecho a la alimentación y la nutrición de los Estados, el papel que deben desempeñar los titulares de derechos y la necesidad de un enfoque holístico sobre los sistemas alimentarios basado en la indivisibilidad de los derechos humanos y que exija un planteamiento multisectorial e integral de políticas públicas.<sup>5</sup>

Los pequeños productores de alimentos dependen del acceso y control de los recursos naturales para el cumplimiento del derecho a la alimentación y la nutrición, su supervivencia y sus medios de subsistencia. En muchos países, el acaparamiento de tierras y recursos y la privatización de los recursos naturales dan lugar a desahucios, desplazamientos masivos, inseguridad alimentaria y abusos y violaciones de los derechos humanos. En este contexto, las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques* (abreviado:

Directrices sobre la tenencia)<sup>6</sup> representan un acuerdo internacional sin precedentes; proporcionan orientación práctica para mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques sobre la base de los derechos humanos, haciendo hincapié en las personas vulnerables y marginadas (ver ODS 14 en este informe). Desde su aprobación unánime por los Estados miembros del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) en 2012, varios actores han participado en una amplia gama de actividades en todo el mundo con el fin de promover y garantizar su aplicación, lo que ha dado lugar a cambios notables en las políticas a nivel nacional.<sup>7</sup>

### Necesidad de una reevaluación crítica de cómo los alimentos entran y salen del mercado

La reforma del sistema alimentario requiere una reevaluación crítica de la manera en que los alimentos entran y salen del mercado, así como del costo real de la producción de alimentos. Los debates sobre la economía del sistema alimentario han marginado históricamente a los movimientos sociales y a los pequeños productores de alimentos. Las políticas que limitan el acceso al mercado imponen precios injustos y regulaciones inapropiadas que impiden que prospere la producción a pequeña escala y limitan la posibilidad de crear cadenas alimentarias cortas y sostenibles. Dado que la mayor parte de los alimentos se canalizan a través de mercados vinculados a sistemas alimentarios locales, nacionales y regionales (“mercados territoriales”), es necesario que las políticas públicas apoyen más a estos mercados, fortaleciéndolos donde ya existan y abriendo nuevos espacios para que prosperen.<sup>8</sup> En 2016, la adopción de las recomendaciones políticas *Vinculación de los pequeños productores con los mercados*<sup>9</sup> impulsó aún más el debate sobre las reformas necesarias en el sistema alimentario para apoyar mejor a los pequeños productores, así como para fomentar la conexión entre productores y consumidores, y las estructuras

4 Véase FAO (2014) y Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y la Nutrición (2014).

5 Véase <https://www.righttofoodandnutrition.org/peoples-monitoring-right-food-and-nutrition> para más información sobre los procesos y dinámicas actuales sobre el derecho a la alimentación y la nutrición a nivel nacional.

6 Véase Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (2016b).

7 Véase: [http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/09/CSM-Monitoring-Report-VGGT-final1\\_EN-1.pdf](http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/09/CSM-Monitoring-Report-VGGT-final1_EN-1.pdf).

8 Mecanismo de la Sociedad Civil (CSM) (2016).

9 Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (2016a).

de gobernanza local y territorial. El proceso también requirió de una discusión colectiva sobre temas que no son universalmente entendidos, incluyendo la definición de un mercado, de un espacio geográfico de mercado, la tipología de los mercados que existen y cómo son utilizados por los productores de alimentos y, aún más importante, el tipo de inversión y las políticas públicas necesarias.

El mundo se encuentra en un momento en que el hambre y la malnutrición, e incluso la hambruna, se han visto exacerbadas por los conflictos y las crisis a largo plazo, así como por la recurrencia de la inseguridad alimentaria crónica. Es necesario cuestionar las metodologías “clásicas” de la ayuda alimentaria y la asistencia humanitaria. A fin de crear una verdadera resiliencia en las comunidades afectadas, se requiere un enfoque que ponga en práctica y armonice formalmente los principios humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos, abordando la prevención y no solo la reacción ante las crisis. El *Marco de Acción para la Inseguridad Alimentaria en Situaciones de Crisis Prolongadas* (FFA, por sus siglas en inglés) representa un instrumento importante que puede abordar el derecho a la alimentación y la nutrición de algunas de las personas y comunidades más marginadas, partiendo de la comprensión holística e integral de las causas fundamentales del hambre y la malnutrición y ofreciendo una orientación política concreta.

### Un escenario para la vigilancia mundial del hambre y la malnutrición

El diseño de políticas e intervenciones públicas que puedan alcanzar las metas del ODS 2 requiere una normativa clara y una orientación técnica para abordar la compleja naturaleza de la inseguridad alimentaria, así como las violaciones del derecho a la alimentación y la nutrición. La seguridad alimentaria y el cumplimiento del derecho a la alimentación y la nutrición son pilares centrales de la visión establecida en los ODS, pero para cambiar la tendencia al alza de la creciente inseguridad alimentaria a nivel mundial, se debe realizar en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial la evaluación y el seguimiento de cómo no se están superando estos desafíos. El espacio para las respuestas políticas en apoyo del

derecho a la alimentación y la nutrición y del ODS 2 no radica únicamente en el Foro Político de Alto Nivel (FPAN). El espacio que se le da a la “vigilancia” dentro del FPAN es un taller de intercambio de ideas y experiencias vagas y generales, más que un proceso que facilite la supervisión y la rendición de cuentas, y carece de las especificaciones técnicas necesarias para establecer medidas correctivas y proporcionar orientación sobre políticas nacionales.

El CSA es el espacio en el que debería tener lugar la vigilancia mundial del hambre y la malnutrición. Sin embargo, la narrativa de los ODS y la energía invertida en su aplicación, en cierto modo, ponen en riesgo al CSA y a su papel crítico en la formulación de políticas para salvaguardar el derecho a la alimentación y la nutrición. A través de su Mecanismo de la Sociedad Civil (MSC), las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las personas más afectadas por la inseguridad alimentaria y la malnutrición, han podido hablar con una sola voz en el CSA.<sup>10</sup> Con el desarrollo del mecanismo de vigilancia del CSA, los principales instrumentos políticos se revisarán en el CSA cada dos años, teniendo en cuenta eventos de seguimiento participativos a nivel nacional y regional,<sup>11</sup> así como los aportes individuales de todos los actores del CSA y de los más afectados por el hambre y la desnutrición.

Poner fin a todas las formas de hambre y malnutrición hasta 2030 requerirá no solo “conocimientos técnicos especializados” y un seguimiento de los datos, sino también soluciones y alternativas a partir de las experiencias recabadas por las personas más afectadas por la inseguridad alimentaria. El derecho a la alimentación y la nutrición no supone en sí mismo la solución al hambre en el mundo, sino que precisa de voluntad política y rendición de cuentas para cumplir con las obligaciones de los Estados y emplear

10 Todas las organizaciones participantes en el MSC pertenecen a uno de los siguientes 11 grupos: pequeños productores agropecuarios, pastores, pescadores, pueblos indígenas, trabajadores agrícolas y alimentarios, personas sin tierra, mujeres, jóvenes, consumidores, habitantes urbanos en situación de inseguridad alimentaria y ONG. Para más información sobre el MSC, véase: [www.csm4cfs.org](http://www.csm4cfs.org).

11 Los términos de referencia acordados para el seguimiento de los eventos a nivel nacional y regional se pueden encontrar en: <http://www.fao.org//3//a-mr182e.pdf>.

un enfoque que garantice que los 815 millones de personas que padecen hambre en el mundo no sean silenciados a la hora de formular políticas.

#### **Bibliografía**

**Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (2016a):** Vinculación de los pequeños productores con los mercados. Roma.

[www.fao.org/3/a-bq853s.pdf](http://www.fao.org/3/a-bq853s.pdf)

**Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (2016b):** Experiencias y buenas prácticas en el uso y aplicación de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional: Resumen y elementos principales. Roma (Doc. CFS 2016/43/8).

[www.fao.org/3/a-mr218s.pdf](http://www.fao.org/3/a-mr218s.pdf)

**FAO (2014):** Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma: FAO.

[www.fao.org/docrep/009/y7937s/y7937s00.htm](http://www.fao.org/docrep/009/y7937s/y7937s00.htm)

**FAO/IFAD/UNICEF/PMA/OMS (2017):** El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, 2017. Crear resiliencia para la paz y la seguridad alimentaria. Roma: FAO.

[www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/en/](http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/en/)

**Mecanismo de la Sociedad Civil (MSC) (2016):** Vinculación de los pequeños productores con los mercados. Una guía analítica. Roma.

[www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/10/ENG-](http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/10/ENG-ConnectingSmallholdersToMarkets_web.pdf)

[ConnectingSmallholdersToMarkets\\_web.pdf](http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/10/ENG-ConnectingSmallholdersToMarkets_web.pdf)

**Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y la Nutrición (2014):**

The Voluntary Guidelines on the Right to Adequate Food. Brief.

[https://www.righttofoodandnutrition.org/files/The%20](https://www.righttofoodandnutrition.org/files/The%20Voluntary%20Guidelines%20on%20the%20Right%20to%20Adequate%20Food.pdf)

[Voluntary%20Guidelines%20on%20the%20Right%20to%20](https://www.righttofoodandnutrition.org/files/The%20Voluntary%20Guidelines%20on%20the%20Right%20to%20Adequate%20Food.pdf)

[Adequate%20Food.pdf](https://www.righttofoodandnutrition.org/files/The%20Voluntary%20Guidelines%20on%20the%20Right%20to%20Adequate%20Food.pdf)

**Emily Mattheisen es Oficial de Supervisión y Rendición de Cuentas de FIAN Internacional, Heidelberg.**

# ODS 3

## Reforzar la financiación pública de la OMS

POR K M GOPAKUMAR, THIRD WORLD NETWORK (TWN)

Una Organización Mundial de la Salud (OMS) fuerte y dinámica es fundamental para el logro de los ODS, especialmente el ODS 3 sobre salud y bienestar. La constitución de la OMS establece que la organización debe “actuar como autoridad directiva y coordinadora en asuntos de sanidad internacional”.<sup>1</sup> Sin embargo, su capacidad para cumplir este mandato se ve limitada por la naturaleza de sus recursos financieros. El presupuesto bienal de la OMS para 2018-2019 es de 4.420 millones de USD,<sup>2</sup> algo más de la cuarta parte de las ventas totales de Humira (Adalimumab), el fármaco más vendido en 2016 (16.080 millones de USD).<sup>3</sup>

En parte, esto se debe a que muchos de los donantes de la organización comparten la opinión de que la OMS no necesita un gran presupuesto para llevar a cabo su mandato constitucional, que consiste principalmente en establecer normas y estándares en el ámbito de la salud pública. Sin embargo, una gran parte del gasto de la organización en 2016-2017 se destinó a actividades relacionadas con la prestación de servicios y no con el establecimiento de normas. Por ejemplo, se invirtieron 1.160 millones de USD (25,67%) en su programa de erradicación de la poliomielitis.<sup>4</sup>

### Naturaleza de la financiación de la OMS

El presupuesto de la OMS comprende dos categorías de fondos: los fondos flexibles y las contribuciones voluntarias específicas. Los fondos flexibles son recursos no especificados que pueden asignarse en función de las prioridades presupuestarias. Estos fondos se dividen en tres categorías: cuotas, contribuciones voluntarias básicas y gastos de apoyo a los programas. Las contribuciones voluntarias especificadas solo pueden destinarse a los fines específicos acordados por el donante y la Secretaría de la OMS.

A lo largo de los años, las contribuciones voluntarias especificadas han constituido la mayor parte del presupuesto de la OMS. Durante 1998-1999, el desglose de las cuotas y las contribuciones voluntarias fue del 49% y del 51%, respectivamente. Durante 2016-2017, el porcentaje de las cuotas se redujo hasta el 18,45%, mientras que el de las contribuciones voluntarias básicas y los gastos de apoyo a los programas fue del 3,37% y del 6,75%, respectivamente.<sup>5</sup> La mayor parte de las cuotas se destinan al pago de sueldos (el 78 por ciento durante 2010-2011), mientras que solo el 26 por ciento de las contribuciones voluntarias se empleó para el pago de sueldos y,<sup>6</sup> el resto, para las actividades del programa.

La progresiva reducción del porcentaje de las cuotas en el presupuesto de la OMS ha dado lugar a la ejecución de programas impulsados por los donantes que,

1 Constitución de la OMS, Capítulo II, Artículo 2 (a).

2 OMS (2017a).

3 <https://news.abbvie.com/news/abbvie-reports-full-year-and-fourth-quarter-2016-financial-results.htm>

4 La información sobre los flujos financieros está disponible en el Portal del Presupuesto de la OMS para 2016-17 <http://open.who.int/2016-17/budget-and-financing>.

5 Ibíd

6 OMS (2011a).

a menudo, han descuidado las necesidades de la salud pública. La congelación de las cuotas de la ONU en 1985, iniciada por Estados Unidos, contribuyó en gran medida a este cambio.<sup>7</sup> En varias ocasiones se intentó aumentarlas, pero generalmente sin éxito. Los principales países donantes suelen utilizar contribuciones voluntarias y adscripciones (o comisiones de servicio) para influir en los programas de la OMS. Aunque se estipula que las contribuciones voluntarias solo pueden aceptarse para las actividades comprendidas en el Programa General de Trabajo (PTP) de la OMS, esto permite a los donantes seleccionar los programas dentro del PTP.

Por ejemplo, los principales donantes mostraron poco interés en financiar la ejecución de actividades en el marco de la Estrategia Mundial y el Plan de Acción sobre Salud Pública, Innovación y Propiedad Intelectual (GSPOA, por sus siglas en inglés) de la OMS, que están diseñados para hacer uso de las disposiciones sobre derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio en materia de salud pública a fin de garantizar el acceso a medicamentos y vacunas protegidos por patentes, tal como recoge la meta 3.b del ODS 3.

Además, los donantes han podido influir en los programas de la OMS mediante la adscripción de personal a la Secretaría de la OMS. Por ejemplo, un ex negociador suizo de propiedad intelectual fue adscrito a la OMS como parte del equipo de implementación de la GSPOA. Teniendo en cuenta el compromiso activo del gobierno suizo en la negociación de los derechos de propiedad intelectual, esto planteó un evidente conflicto de intereses. Del mismo modo, el jefe de la delegación suiza ante la OMS fue adscrito para dirigir los trabajos sobre el Marco de compromiso de la OMS con los agentes no estatales (FENSA, por sus siglas en inglés).<sup>8</sup> La misma persona, como jefe de la delegación suiza, declaró en el Consejo Ejecutivo de la OMS en 2012:

También se acogió con satisfacción el aumento de la participación de las partes interesadas, pero dadas las características específicas, las funciones y los intereses de las organizaciones no gubernamentales, del sector privado y de otras organizaciones, la OMS debería evitar diferenciar entre las distintas categorías de partes interesadas.<sup>9</sup>

Estas adscripciones plantean claramente una cuestión de conflicto de intereses, por lo que es importante aumentar la transparencia en lo que respecta a las adscripciones de los Estados miembros y de otros organismos en la OMS.

Aunque las adscripciones del sector privado a la Secretaría de la OMS están prohibidas, no existe tal restricción para otros agentes no estatales, como la Fundación Bill & Melinda Gates.<sup>10</sup>

### Contribuciones de agentes no estatales

En cuanto a las contribuciones no estatales, en 2016-2017, el desglose de las contribuciones voluntarias de los agentes no estatales fue el siguiente: fundaciones filantrópicas 13,1 por ciento, organizaciones no gubernamentales 5,8 por ciento, sector privado 0,99 por ciento, instituciones académicas 0,17 por ciento.<sup>11</sup>

El bajo porcentaje de contribuciones del sector privado no es proporcional al nivel de influencia que ejercen en la adopción de decisiones de la OMS, incluyendo el establecimiento de normas. Las multinacionales, en particular, han participado en la formulación de las mismas. Por ejemplo, el equipo de Fortalecimiento del Sistema de Reglamentación (RSS, por sus siglas en inglés) de la OMS, que forma parte del Departamento de Medicamentos Esenciales y Productos de Salud, ha contratado a organizaciones vinculadas a la industria farmacéutica para que proporcionen servicios de redacción y consultoría de una directriz sobre buenas prácticas normativas para las

7 Véase, por ejemplo, Taylor (1991); Adams (2017).

8 [www.ip-watch.org/2012/08/30/silberschmidt-joins-who-as-senior-adviser-to-director-general](http://www.ip-watch.org/2012/08/30/silberschmidt-joins-who-as-senior-adviser-to-director-general)

9 OMS (2012), pág. 90.

10 OMS (2017b), pág. 2.

11 <http://open.who.int/2016-17/budget-and-financing>

autoridades nacionales de regulación de productos médicos.<sup>12</sup>

En un esfuerzo por evitar el abuso de poder del sector privado en el establecimiento de normas y estándares, el Marco para la Colaboración con los Actores No Estatales (FENSA, por sus siglas en inglés)<sup>13</sup> prohíbe el uso de recursos financieros y en especie del sector privado para el trabajo normativo. Otra condición importante es que “si la contribución se utiliza para actividades no normativas en las que la entidad del sector privado podría tener intereses comerciales, los beneficios de la colaboración para la salud pública deberán superar claramente los posibles riesgos”.<sup>14</sup>

Sin embargo, esta prohibición de recibir recursos financieros del sector privado no aísla completamente a la OMS de la influencia del sector privado, ya que no existe una prohibición similar sobre los recursos financieros de fundaciones privadas, como la Fundación Bill & Melinda Gates. Entre 2014 y 2017, la Fundación Gates ha concedido más de 1.000 millones de USD a la OMS,<sup>15</sup> lo que la convierte en la segunda mayor fuente de financiación de la OMS, por detrás de Estados Unidos.<sup>16</sup>

Al mismo tiempo, la Fundación Gates tiene inversiones en muchas compañías farmacéuticas y de alimentos y bebidas, como Pfizer y Novartis, así como Coca-Cola. Las declaraciones de impuestos de 2015 del Bill and Melinda Gates Foundation Trust<sup>17</sup> muestran que posee acciones y bonos corporativos de las compañías farmacéuticas Pfizer (valor de mercado base de 719.462 USD), Novartis AG REG (6.920.761 USD) y Gilead Sciences (valor de mercado base de 2.920.011

USD), Glaxo SmithKline (valor de mercado base de 1.589.576 USD), BASF (4.909.767 USD), Abbott Laboratories (507.483 USD), Roche (7.760.738 USD), Novo Nordisk A/S B (6.208.992 USD) y Merck (782.994 USD).<sup>18</sup> Estos vínculos no han impedido que la OMS colabore con la Fundación Gates en la elaboración, por ejemplo, del Plan de Acción Mundial para la Vacunación, adoptado por la Asamblea Mundial de la Salud en 2012, a pesar de que muchas de estas empresas se benefician de este Plan de Acción.

### Reforma y financiación de la OMS

Después de iniciar el proceso de reforma de la OMS en 2011, no hubo un debate centrado en la forma eficaz de aumentar la flexibilidad de los recursos, como un aumento de las cuotas. La flexibilidad de la financiación se abordó como parte de la reforma de la gestión en 2011, que fijó como objetivo aumentar el porcentaje del presupuesto previsible de la OMS hasta alcanzar, al menos, el 70% una vez finalizado el proceso de reforma.<sup>19</sup> Sin embargo, en el documento final de 2011 sobre el futuro de la financiación de la OMS se hacía hincapié en ampliar la base de donantes en lugar de subir las cuotas:

Muchos donantes tradicionales de la OMS atraviesan dificultades presupuestarias. Por lo tanto, la OMS tratará de captar a nuevos donantes y encontrar nuevas fuentes de financiación. El objetivo de la búsqueda de nuevas fuentes de fondos es ampliar la base de recursos de la OMS, por ejemplo, recurriendo a Estados Miembros con economías emergentes, fundaciones y el sector privado y comercial, sin comprometer la independencia de la Organización ni aumentar la fragmentación institucional.<sup>20</sup>

El Comité Ejecutivo decidió estudiar la posibilidad de un enfoque de financiación colectiva destinado a garantizar un compromiso compartido por parte de los Estados Miembros a través de “un proceso inclusivo, proactivo, sistemático, coordinado y trans-

12 Gopakumar (2016).

13 OMS (2016a).

14 [http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA69/A69\\_ACONF11-sp.pdf](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA69/A69_ACONF11-sp.pdf), pág. 26

15 OMS (2016b). Para más información sobre el papel de la Fundación Gates en la definición de las prioridades de la OMS, véase Adams (2017).

16 Véase: <http://extranet.who.int/programmebudget/Biennium2016/Contributor>

17 Véase [www.gatesfoundation.org/-/media/GFO/Who-We-Are/Financials/B200\\_BMGFT\\_FED\\_Form-990PF-Public-Disclosure\\_2015.pdf?la=en](http://www.gatesfoundation.org/-/media/GFO/Who-We-Are/Financials/B200_BMGFT_FED_Form-990PF-Public-Disclosure_2015.pdf?la=en)

18 TWN (2017).

19 OMS (2011c), pág. 26.6.

20 OMS (2011b), pág. 13.

parente para asegurar una financiación previsible a través del diálogo financiero”.<sup>21</sup>

Sin embargo, la incapacidad de responder adecuadamente a emergencias como el brote de Ébola en 2014-2016 obligó al Director General a proponer un aumento de las cuotas para el presupuesto de 2016-2017. Tras varios intentos de subir las cuotas en un 10%, incluyendo en 2013 y 2015, los Estados Miembros acordaron aumentarlas en un 3% para el presupuesto de 2018-2019. Si bien esto puede considerarse como un reconocimiento de la crisis de financiación, es totalmente inadecuado para abordarla.

El nuevo Programa General de Trabajo aprobado por la 71.ª Asamblea Mundial de la Salud en 2018 tampoco incluye ninguna propuesta específica para aumentar la flexibilidad, sino que establece únicamente que “el énfasis en la demostración del impacto reforzará los argumentos a favor de invertir recursos por encima de las contribuciones señaladas”. Reconociendo que una mayor flexibilidad es fundamental para lograr el Programa General de Trabajo, declara que “La OMS buscará financiación multianual de buena calidad con una mayor flexibilidad” y añade: “El Director General ha pedido a los Estados Miembros que no asignen sus contribuciones a fines específicos. Esto es un signo de confianza y posibilita el logro de resultados por la Administración. El aumento de las contribuciones genéricas daría a la OMS una mayor independencia”.<sup>22</sup>

## Conclusión

Aunque una parte sustancial de la financiación de la OMS procede de los Estados Miembros, no existe sostenibilidad ni flexibilidad en la financiación, ya que un porcentaje sustancial de esta financiación procede de contribuciones voluntarias específicas. Este problema se ve exacerbado por las contribuciones de agentes no estatales que se especifican de manera abrumadora, como las contribuciones de la Fundación Gates y de empresas farmacéuticas como GlaxoSmithKline, Novartis y Sanofi Pasteur,

que figuran entre los 20 principales contribuyentes voluntarios.

Por tanto, sigue siendo urgente garantizar una financiación sostenible y flexible de la OMS. A este respecto, los tres puntos siguientes deberían ser elementos esenciales de cualquier campaña de financiación de la OMS:

En primer lugar, las cuotas de los Estados Miembros deberían aumentar cada año.

En segundo lugar, un determinado porcentaje de las contribuciones de fundaciones filantrópicas, ONG e instituciones académicas debería aceptarse únicamente en forma de contribuciones voluntarias básicas.

En tercer lugar, las contribuciones del sector privado deberían aceptarse solo como contribuciones voluntarias básicas.

<sup>21</sup> OMS (2011c).

<sup>22</sup> OMS (2018), pág. 9.

## Bibliografía

- Adams, Barbara (2017):** Money Talks at the WHO. En: Global Health Watch #5. Londres: Zed Books.  
[www.zedbooks.net/shop/book/global-health-watch-5/](http://www.zedbooks.net/shop/book/global-health-watch-5/)
- Gopakumar, K M (2016):** Pharma-linked organisations involved in WHO Guideline drafting. Ginebra: Third World Network.  
[www.twn.my/title2/health.info/2016/hi160507.htm](http://www.twn.my/title2/health.info/2016/hi160507.htm)
- OMS (2018):** Proyecto de 13.º programa general de trabajo (Doc. A71/4).  
[http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA71/A71\\_4-sp.pdf](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA71/A71_4-sp.pdf)
- OMS (2017a):** Programme budget 2018-2019. Ginebra.  
[www.who.int/about/finances-accountability/budget/PB2018-2019\\_en\\_web.pdf](http://www.who.int/about/finances-accountability/budget/PB2018-2019_en_web.pdf)
- OMS (2017b):** Colaboración con agentes no estatales. Informe del Director General. Ginebra (Doc. EB142/28).  
[http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/EB142/B142\\_28-sp.pdf](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB142/B142_28-sp.pdf)
- OMS (2016a):** Marco para la colaboración con agentes no estatales. Ginebra (Doc. WHA 69.10).  
[http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA69/A69\\_R10-sp.pdf?ua=1](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA69/A69_R10-sp.pdf?ua=1)
- OMS (2016b):** Source and distribution of funds 2014-2015. Ginebra.  
<http://extranet.who.int/programmebudget/Biennium2014/Contributor>
- OMS (2012):** Summary of Records, 130th Session of the Executive Board. Ginebra (Doc. EB/130/2012/REC/2).  
[http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/EB130-REC2/B130\\_2012\\_REC2-en.pdf#page=11](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB130-REC2/B130_2012_REC2-en.pdf#page=11)
- OMS (2011a):** Financiación de la Organización Mundial de la Salud. Ginebra (Doc. EBSS/2/INF.DOC/2).  
[http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/EBSS/EBSS2\\_ID2-en.pdf](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EBSS/EBSS2_ID2-en.pdf)
- OMS (2011b):** Financiación de la OMS en el futuro. Ginebra (Doc. A 64/4).  
[http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA64/A64\\_4-sp.pdf](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA64/A64_4-sp.pdf)
- OMS (2011c):** Reformas de la OMS para un futuro saludable. Ginebra (Doc. EBSS/2/2)  
[http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/EBSS/EBSS2\\_2-sp.pdf](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EBSS/EBSS2_2-sp.pdf)
- Taylor, Paul (1991):** United Nations System Under Stress: Financial Pressures and their Consequences. En: Review of International Studies 17:4 (Oct. 1991), págs. 365-382.
- TWN (2017):** WHO: Civil society calls for deferment of “official relations” status to Gates Foundation. Ginebra.  
[www.twn.my/title2/health.info/2017/hi170104.htm](http://www.twn.my/title2/health.info/2017/hi170104.htm)

**K M Gopakumar es Asesor Jurídico e Investigador Principal del Third World Network (TWN).**

## ODS 4

### La búsqueda de fondos públicos para la educación y el ODS 4

POR ANTONIA WULFF, INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN

Durante unas 12 horas hubo una meta de financiación de la educación en lo que estaba a punto de convertirse en la Agenda 2030. En la última ronda de negociaciones del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible se propuso esta meta, pero no pasó mucho tiempo antes de que se la tirara por la borda. Los Estados Miembros dijeron que no era factible prescribir porcentajes del gasto público para los diferentes objetivos, y que esto pondría a los objetivos en competencia entre sí. En posteriores negociaciones sobre la financiación para el desarrollo, los Estados miembros rechazaron incluso el compromiso propuesto de “establecer objetivos de gasto apropiados a nivel nacional en servicios esenciales, incluyendo la educación...”, lo que conmocionó al co-presidente noruego de las negociaciones, quien dijo que pensaba que la financiación de la educación no era controvertida.

En la superficie, la educación es una prioridad indiscutible del desarrollo y un elemento obvio de cualquier presupuesto gubernamental. Sin embargo, al final de la era de los ODM, era evidente que la falta de financiación suponía uno de los principales motivos del retraso en el progreso hacia el logro de la educación primaria universal. La ayuda a la educación ha disminuido durante muchos años consecutivos, alcanzando el 6,9 por ciento en 2015, y tan solo el 2,7 por ciento de la ayuda humanitaria se destina a la educación.<sup>1</sup>

Y esto a pesar del compromiso asumido en el año 2000 de que ningún país con un plan nacional de educación creíble se vería frenado por falta de financiación, la base de lo que hoy es la Alianza Global para la Educación (GPE, por sus siglas en inglés). En su reaprovisionamiento de febrero de 2018, el GPE no alcanzó su meta de 3.100 millones de USD para los próximos años, a pesar de las súplicas de la cantante Rihanna y el presidente francés Emmanuel Macron.

En los últimos dos años, se esperaba que dos iniciativas de alto nivel propusieran soluciones al dilema de la financiación: la llamada Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades Mundiales de la Educación, así como *el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2018* del Banco Mundial. Ambos concluyeron por decir mucho que la educación debería ser financiada pero muy poco sobre cómo hacerlo.

La situación es aleccionadora. Y deja a los defensores de la educación en una posición frustrante al tener que elegir entre continuar con los mismos mensajes de promoción y defensa de hace 25 años, hablar a los mismos oídos sordos a la vez que informamos sobre las tendencias y estadísticas cada vez más preocupantes, o bien –y esto puede resultar aún más preocupante– dejarnos seducir por los diferentes esfuerzos para darle al emperador algo de ropa nueva.

Muchos agentes de la sociedad civil han aceptado la idea de que el desafío financiero actual es demasiado grande para que cualquier Estado lo pueda gestionar y demasiado grande para que el sector público lo resuelva por sí solo, lo que refuerza efectivamente la idea de que es necesaria la participación del sector

1 UNESCO (2017).

privado. Estas ideas se han arraigado hasta el punto de que el debate ya no se centra en si el sector privado debe contribuir a la educación, sino más bien en cómo maximizar su participación e identificar las mejores prácticas.

Las nociones radicales para replantear los ingresos, el gasto y la redistribución públicos han sido reemplazadas por un discurso pragmático sobre la movilización de más recursos internos, contribuyendo a un cambio oportuno en la atribución de responsabilidades mediante el cual los países (pobres) son ahora responsables de su propio progreso. Además, si bien es cierto que los bienes públicos deben financiarse con recursos internos, este discurso descuida oportunamente la naturaleza sistémica que vuelve imposible esta solución para muchos países. Por ejemplo, la eficacia de la política fiscal depende en parte de la medida en que un Estado pueda controlar sus flujos de capital.

Aunque persiste el déficit de financiación, la situación ha cambiado considerablemente en los últimos años: en pocas palabras, el capital es el nuevo Estado, y los datos son el nuevo capital. Mucho antes de que el ODS 4 sobre educación entrara en el panorama internacional, los datos comenzaron a perfilarse como la herramienta para determinar cómo asignar dinero, dónde ahorrarlo y qué medidas producen los mejores resultados. La arquitectura del ODS 4 se basa en este discurso y, lo que es más importante, en sus suposiciones implícitas de que la educación es actualmente ineficiente y de que es posible estandarizar, medir y convertir todos los procesos de enseñanza y aprendizaje en datos, a través de los cuales se pueden medir los esfuerzos de los estudiantes, del personal docente y de los sistemas en su conjunto.

Existen dos problemas aquí: en primer lugar, se estima que el costo de los datos necesarios para supervisar la aplicación del ODS 4 sería de 1,35 millones de USD por país y año, es decir, 280 millones de USD en todo el mundo al año.<sup>2</sup> Esto quiere decir que hay que elegir entre la aplicación del objetivo y la recopilación de los datos. En segundo lugar, hasta

ahora la financiación se ha asignado de manera desproporcionada a una parte específica del objetivo, concretamente, a la medición de los resultados del aprendizaje y la elaboración de indicadores mundiales del aprendizaje.

Una vez más, esto no es una coincidencia; en todo el mundo se observa un aumento de las evaluaciones estandarizadas a gran escala como, por ejemplo, el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) de la OCDE. La participación en tales “esquemas de rendición de cuentas basados en pruebas”, como algunos los llamarían, es costosa pero producen clasificaciones convenientes. Sin embargo, no existen pruebas concluyentes sobre la utilidad real de dichas evaluaciones para mejorar las políticas o fortalecer los sistemas educativos.

Centrarse en los datos estandarizados de evaluación significa que no queda dinero para los indicadores con un potencial verdaderamente transformador, como el indicador sobre el gasto de los hogares en educación, un área en la que se necesitan datos urgentemente. La evidencia sugiere que el gasto de los hogares suele ser la principal fuente de financiación de la educación en los países más pobres, donde los hogares sufragan, entre otras cosas, las tasas escolares, los libros y los uniformes. El gasto de los hogares puede incluso ascender a cerca de la mitad del gasto público en educación.<sup>3</sup> Dado que los costos directos e indirectos de la educación son la razón principal por la que parte de la población está excluida de la educación, los datos sobre el gasto de los hogares en educación podrían ayudar a mostrar la relación directa entre la financiación pública y el acceso equitativo.

### No existen victorias rápidas

Entre las nuevas ideas propuestas se encuentran varias medidas “innovadoras”: la más grotesca que me he encontrado hasta ahora es la propuesta de destinar los ingresos del IVA proveniente de la compra de tampones a la educación de las niñas, es decir, una transferencia regresiva de dinero en efectivo en la

2 UNESCO/Instituto de Estadística de la UNESCO (2018), pág. 3.

3 Foko/Tiyab/Husson (2012).

que las propias niñas pagan, cuando estos artículos de primera necesidad deberían estar exentos del IVA, en primer lugar. Un gran ejemplo de cómo los desesperados esfuerzos por recaudar ingresos pueden resultar contraproducentes y aumentar la desigualdad.

Una propuesta que goza de un mayor respaldo es la creación de un Servicio Financiero Internacional para la Educación, concebido para movilizar las supuestas nuevas fuentes de financiación a través del Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo.<sup>4</sup> Esta propuesta se centra en la obtención de financiación adicional en condiciones favorables para los países de renta media-baja que, por lo general, tienen dificultades para acceder a préstamos. Si bien muchas personas se han hecho eco de esta iniciativa, no existe claridad sobre la gobernanza, las estrategias para la sostenibilidad de la deuda o si a los bancos regionales se les antoja intensificar su financiación de la educación.

Durante décadas, la comunidad educativa ha solicitado que se asigne a la educación el 6 por ciento del PIB y el 20 por ciento del presupuesto nacional, respectivamente; la adopción del ODS 4 hace que la reivindicación de una educación suficiente, previsible y financiada y regulada con fondos públicos sea cada vez más pertinente, como también se refleja en el Marco de Acción de Educación 2030.<sup>5</sup> No obstante, la búsqueda de una financiación pública suficiente no debe distraernos de un ejercicio de análisis más sofisticado y necesario sobre cómo se recaudan y gastan los fondos, y qué prácticas actuales son relevantes para la equidad y la inclusión de los sistemas educativos. Sin dicho análisis no podemos cumplir con el ODS 4. Y lo que nunca estuvo más claro es que la financiación de la educación no puede separarse del debate más amplio sobre la financiación de los bienes y servicios públicos, la regulación de la participación del sector privado, la justicia fiscal a nivel nacional e internacional y la sostenibilidad de la deuda.

## Bibliografía

Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de la Educación (2016): *The Learning Generation*. Nueva York. <http://report.educationcommission.org/report/>

Foko, Borel/Tiyab, Beifith Kouak/Husson, Guillaume (2012): *Household Education Spending*. Dakar: UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002167/216719e.pdf>

UNESCO (2017): *Aid to Education Must Go Further to Reach Countries Most in Need*. Global Education Monitoring Report Policy Paper 31. París. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002495/249568e.pdf>

UNESCO (2015): *Educación 2030, Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4*. París. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002456/245656S.pdf>

UNESCO/Instituto de Estadística de la UNESCO (2018): *The Investment Case for SDG 4 Data*. Concept note. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/investment-case-sdg4-data.pdf>

**Antonia Wulff es coordinadora de la Internacional de la Educación (IE), la federación mundial de sindicatos de docentes**

4 Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de la Educación (2016).

5 UNESCO (2015).

# ODS 5

## Las mujeres, las políticas macroeconómicas y los ODS

POR CRYSTAL SIMEONI, FEMNET Y STEPHANIE MUCHAI, HIVOS

*“Ahora sabemos que sin igualdad de género y sin un papel pleno de la mujer en la sociedad, en la economía, en la gobernanza, no seremos capaces de lograr el mundo que esperábamos”.*

Phumzile Mlambo-Ngcuka, Directora Ejecutiva, ONU Mujeres

### Por qué las políticas macroeconómicas inclusivas son importantes para los ODS

Las cuestiones del crecimiento económico y el aumento de la desigualdad están ocupando paulatinamente un lugar central en el ámbito del desarrollo, junto con una mayor atención a la necesidad de políticas económicas centradas en los derechos humanos. Las economías africanas han crecido progresivamente en los últimos decenios y, actualmente, figuran entre las economías con más rápido crecimiento del mundo.<sup>1</sup> Sin embargo, no todos los segmentos de la población africana se han beneficiado. El crecimiento económico de África ha ido acompañado de un incremento de la desigualdad de género y de la desigualdad de ingresos. En todo el mundo, cada vez existen más preguntas sobre cómo garantizar la igualdad de acceso a los recursos, las oportunidades, la dignidad y la voz. Es crucial que estas conversaciones sean inclusivas y justas, tanto para mujeres como para hombres.

La Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular, el ODS 5 (“Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y

las niñas”) es un ambicioso intento de establecer un marco de política mundial que, si se aplica íntegramente, quiere lograr la igualdad de género de manera transformadora. Sin embargo, a pesar de algunos progresos, todavía queda mucho camino por recorrer en áreas como la mejora del acceso a la atención médica, la educación, la higiene y la calidad de vida general de la mujer.

Además, ha habido una tendencia a relegar la cuestión del empoderamiento económico de la mujer al análisis y la intervención a nivel microeconómico. Para lograr la visión de la Agenda 2030, el empoderamiento económico de las mujeres debe entenderse como mucho más que la capacidad de una mujer para competir en igualdad de condiciones en los mercados existentes, o como los resultados beneficiosos de su contribución al crecimiento. Debe incluir el acceso de las mujeres a los recursos económicos, incluida la tierra, y el control sobre ellos; el acceso al trabajo digno, a mercados pequeños, medianos y grandes y a cadenas de valor completas; el control sobre su tiempo; y una participación significativa en la toma de decisiones económicas a todos los niveles, desde el hogar hasta las instituciones internacionales y los espacios políticos. A menudo, en particular, en el caso de las mujeres en las zonas rurales, las intervenciones no abordan la cuestión desde esta perspectiva, sino que adoptan políticas condescendientes que no reconocen a las mujeres como iguales ni llegan a considerarlas como plenos agentes del desarrollo.

Los enfoques actuales de la economía imperante siguen siendo excesivamente estrechos y continúan reforzando la desigualdad de género. Ejemplos de

<sup>1</sup> CEPA (2017).

ello son las definiciones de “producción” y los análisis económicos que no incluyen la mano de obra femenina en el trabajo de cuidado sanitario, sino que la infravaloran —o ignoran— sistemáticamente como un componente que contribuye al crecimiento del PIB. Esto es especialmente cierto en el caso de las mujeres en las zonas rurales que cuidan a tiempo completo de los niños, los enfermos, los discapacitados y los ancianos, y que también son responsables de la construcción y reparación de viviendas y de la obtención y el acopio de agua. La exclusión de estas actividades de la remuneración y de la contribución económica sistematiza de forma efectiva la discriminación a gran escala en un ámbito de trabajo dominado por la mujer. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), que “sienta normas laborales, desarrolla políticas y elabora programas para promover el trabajo digno para todas las mujeres y todos los hombres”, ha establecido una regulación del trabajo doméstico, que comprende las tareas enumeradas anteriormente, en su Convenio n.º 189 sobre los trabajadores domésticos. Esta regulación existente señala un reconocimiento crucial de que el trabajo doméstico es un contribuyente tanto social como económico. Sin embargo, la realidad para muchas mujeres es el dogma continuo y arraigado de que el trabajo de cuidado no remunerado tiene poco o ningún valor para las economías.

### Lo que tiene que pasar

Para hacer frente a estos desafíos, es necesario invertir en el fomento de las capacidades de la mujer para participar activamente en la formulación y aplicación de políticas económicas y de desarrollo inclusivas, a fin de que puedan obtener una participación y unos beneficios significativos. En particular, las mujeres deben poder participar efectivamente en las políticas macroeconómicas e influir en ellas. Las políticas macroeconómicas configuran y establecen las prioridades en sectores sociales y económicos clave como el sector agropecuario y la extracción de recursos naturales, la salud y la educación, sectores que pueden afectar de manera desproporcionada a las mujeres y las niñas. Las políticas macroeconómicas deberían contener consideraciones específicas sobre la realización de inversiones significativas en las mujeres rurales, más allá de las inversiones

simbólicas y extractivas de las grandes empresas, algo característico de las tendencias actuales.

Dos oportunidades clave para tener un impacto en las mujeres a través de iniciativas macroeconómicas son la justicia tributaria y la contratación abierta. Todos coinciden en que la fiscalidad es una de las fuentes de financiación más sostenibles y predecibles para el suministro de bienes y servicios públicos, así como un mecanismo vital para abordar la desigualdad, también de género. En relación con esto se encuentra el uso de impuestos para la contratación pública, que presenta un vínculo complementario y crítico para las políticas macroeconómicas de acción afirmativa que abarcan la transparencia, la participación y la inclusión. La contratación pública presenta un mercado considerable para la actividad robusta y emprendedora de las empresas en propiedad de mujeres y dirigidas por mujeres. A nivel mundial, las contrataciones públicas representan más del 30 por ciento del PIB en los países en desarrollo y hasta el 15 por ciento en los países desarrollados. En términos de gasto, la cifra asciende a billones de dólares.<sup>2</sup> La contratación abierta es una forma de mejorar la eficiencia del gasto público a la vez que se crea un entorno empresarial más equitativo y favorable. Este enfoque reconoce que la forma en que los gobiernos generan y gastan el dinero público tiene un impacto directo en la vida de las personas.

### Justicia fiscal

A medida que África sigue buscando fuentes de ingresos sostenibles y estables para financiar el desarrollo, se reconoce cada vez más que las corrientes financieras ilícitas (CFI) contribuyen a socavar los esfuerzos por cubrir las lagunas de financiación, en particular, en relación con la financiación de los ODS, muchos de los cuales son vitales para lograr la igualdad de género. Las CFI también tienen una repercusión negativa en la equidad vertical y la progresividad de los sistemas tributarios que afectan desproporcionadamente a las mujeres.<sup>3</sup> Cuando las

<sup>2</sup> Centro de Comercio Internacional (2014).

<sup>3</sup> Véanse también los “Spotlights” sobre el ODS 16 y el 17 en este informe y Grondona/Bidegain Ponte/Rodríguez Enriquez (2016).

CFI proliferan en un país, contribuyen a impedir que los gobiernos cumplan con sus obligaciones en materia de derechos humanos, también de las mujeres y las niñas, al limitar su base de recursos. Algunos han argumentado, con razón, que frenar estas corrientes financieras ilícitas no llevaría necesariamente a invertir en las vidas de las mujeres y las niñas. Sin embargo, una disminución de las CFI sí mejora las oportunidades de acceso a una distribución equitativa de la financiación que incluya a las mujeres y las niñas. También aumenta la probabilidad de desbloquear las finanzas que proporcionan un sinnúmero de servicios específicos para las prioridades de las mujeres y las niñas, entre otros, un mejor acceso a la atención de la salud y los servicios sociales. Especialmente en el caso de África, es imperativo aplicar las recomendaciones del informe del Grupo de Alto Nivel sobre las corrientes financieras ilícitas procedentes de África.<sup>4</sup> A nivel mundial, es importante seguir impulsando la creación de un órgano fiscal mundial intergubernamental que garantice que todos los países tengan voz en las regulaciones y marcos normativos de la tributación. Actualmente, la OCDE diseña normas y modelos de aplicación internacional; sin embargo, los países en desarrollo no tienen representación en estos procesos de establecimiento de normas. Un órgano fiscal intergubernamental garantizaría que un sistema negociado y acordado a nivel mundial fuera menos complejo, más transparente y justo para todos.

### Contratación abierta y divulgación del titular efectivo

La contratación abierta es un método para mejorar la contratación pública a través de tres elementos clave:

1. la publicación de datos e información de carácter público sobre la planificación, la contratación, la adjudicación y la gestión de contratos públicos;
2. la participación y el uso de datos contractuales por parte de actores no estatales —incluyendo al sector privado— en la planificación, la adjudicación y el seguimiento de los contratos; y

3. la rendición de cuentas y la reparación por parte de los organismos gubernamentales o contratistas que actúan respondiendo al público, a las empresas y a la sociedad civil. Dado el alcance de los fondos en cuestión, incluso una pequeña reducción de la corrupción, la mala administración y la contratación opaca generaría beneficios significativos para los contribuyentes.

La titularidad efectiva se refiere a las personas que, en última instancia, poseen, controlan o se benefician de una transacción, propiedad o capital. Determinar el titular efectivo es importante en el contexto de la contratación abierta para prevenir el abuso y asignar los beneficios y oportunidades legítimos.

La acción afirmativa o las iniciativas de contratación preferencial como vía fiscal hacia el empoderamiento de las mujeres es un discurso global que está abriéndose espacio en diversos foros y agencias estatales y de la sociedad civil. Se tiene constancia de que estas iniciativas se han visto obstaculizadas o han fracasado debido, en parte, a la falta de acceso a la información sobre las licitaciones y los procedimientos de contratación, a la incapacidad para cumplir los requisitos y a la falta de comprensión de los procedimientos.<sup>5</sup>

Se dice que la contratación abierta contribuye a un entorno empresarial más equitativo y favorable a través de procesos de asignación más justos, menores barreras de entrada —especialmente para las pymes— y a una inteligencia más competitiva sobre nuevas oportunidades.

¿Cómo pueden entonces la contratación abierta y la titularidad efectiva fomentar la igualdad de derechos a los recursos económicos para las mujeres según el ODS 5?

Una forma es a través identificando y apoyando a las empresas en propiedad de mujeres y dirigidas por mujeres. Las investigaciones sobre la experiencia de Kenia han demostrado que está amenazada la autenticidad de las empresas propiedad de grupos

<sup>4</sup> Grupo de Alto Nivel sobre las corrientes financieras ilícitas procedentes de África (2015).

<sup>5</sup> Hivos (2017) y Centro de Comercio Internacional (2014).

desfavorecidos y vulnerables.<sup>6</sup> A fin de aprovechar las oportunidades de contratación en el marco de la acción afirmativa, las personas sin escrúpulos, incluso funcionarios públicos, han inscrito a empresas con “propietarios de fachada” pero otros titulares efectivos que no pertenecen a los grupos desfavorecidos seleccionados, entre los que se incluyen las mujeres.

La divulgación pública de las adjudicaciones de contratos y de los titulares efectivos permitiría identificar a los solicitantes fraudulentos así como a los “propietarios fachada” que no reúnen los requisitos. Asimismo, garantizaría oportunidades de contratación a empresas legítimas en propiedad de mujeres y dirigidas por ellas. Además, es fundamental entender las características demográficas del mercado, la capacidad organizativa de las empresas en propiedad de mujeres y la capacidad de presentar ofertas en varios niveles de licitaciones. La divulgación pública de información sobre los tipos de licitaciones a las que aspiran las empresas en propiedad de mujeres, el tamaño de las empresas y los tipos de licitaciones (alcance, tamaño de la licitación, y descripción de los bienes o servicios) proporcionaría una base más precisa y un análisis progresivo de la aplicabilidad de la iniciativa frente a las realidades sobre el terreno.

Los datos y la información sobre contratación abierta facilitan la identificación y el tratamiento de los problemas que afectan al acceso y la participación en las iniciativas de contratación pública reservadas a las mujeres. El enfoque de contratación abierta exige la rendición de cuentas y la reparación por parte de los organismos gubernamentales o contratistas en función de los resultados, a fin de garantizar soluciones pertinentes, oportunas y reales que favorezcan mejores bienes y servicios, un gasto público más eficiente y políticas de apoyo inclusivas. Además, se insta a la participación de la mujer mediante la comunicación, la consulta, las aportaciones y la colaboración con arreglo a un conjunto de normas claras y ampliamente comprendidas para potenciar las políticas macroeconómicas centradas en el mercado de la contratación pública.

Los Estados deberían promover políticas de justicia fiscal y de acción afirmativa en materia de contratación pública a fin de crear un entorno propicio para que las mujeres participen plena y significativamente en la economía, y eliminar los obstáculos sociales, culturales y económicos para su participación y empoderamiento.

#### Bibliografía

Centro de Comercio Internacional (2014): Empowering Women through Public Procurement. Ginebra: ITC. [www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/Women%20procurement%20guide-final-web.pdf](http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/Women%20procurement%20guide-final-web.pdf)

CEPA (2017): Documento sobre el subtema: “Promoting gender equality and the empowerment of women and girls”. Tercer período de sesiones del Foro Regional Africano sobre el Desarrollo Sostenible, 17 a 19 de mayo de 2017. Addis Abeba.

Grondona, Veronica/Bidegain Ponte, Nicole/Rodríguez Enriquez, Corina (2016): Curbing Illicit Financial Flows and dismantling secrecy jurisdictions to advance women's human rights. Suva (Fiji): DAWN. [www.globaltaxjustice.org/sites/default/files/20160818\\_iff\\_grondona-bidegain-rodriguez.pdf](http://www.globaltaxjustice.org/sites/default/files/20160818_iff_grondona-bidegain-rodriguez.pdf)

Grupo de Alto Nivel sobre las corrientes financieras ilícitas procedentes de África (2015): Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa. Encargado por la Conferencia de Ministros de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico de la UA y la CEPA. Addis Abeba: CEPA. [www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff\\_main\\_report\\_26feb\\_en.pdf](http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf)

Hivos (2017): Impact of Kenya's Access to Government Procurement Opportunities Law on Youth, Women and Persons with Disability. Nairobi. [https://east-africa.hivos.org/sites/default/files/web\\_version.pdf](https://east-africa.hivos.org/sites/default/files/web_version.pdf)

Crystal Simeoni es Jefa de Incidencia en la African Women's Development and Communication Network (Femnet) y Stephanie Muchai es Country Engagement Developer para África Oriental de Hivos.

6 Ibíd.

## ODS 6

### (Re)municipalización del agua: el camino hacia el ODS 6

POR MEERA KARUNANATHAN, BLUE PLANET PROJECT, Y SATOKO KISHIMOTO, TRANSNATIONAL INSTITUTE

El empuje para una mayor participación del sector privado en la aplicación del ODS 6, el Objetivo de Desarrollo Sostenible sobre el agua, se opone a la creciente evidencia de que la privatización del abastecimiento de agua y saneamiento ha sido perjudicial, especialmente para las comunidades más marginadas y vulnerables del mundo.

Las pruebas demuestran que los inversionistas privados han ignorado en gran medida las regiones más desatendidas del planeta, favoreciendo al mismo tiempo los mercados más lucrativos que requieren menos capital y prometen mayores beneficios.<sup>1</sup> Por ejemplo, en Chile, donde el 95 por ciento de los servicios de agua y saneamiento están en manos privadas, el Estado invirtió importantes fondos públicos para lograr una amplia cobertura antes de que se vendiera a inversionistas privados con la promesa de un retorno del 7 por ciento.<sup>2</sup> Las empresas de servicios públicos que operan en Chile no han ampliado sus redes fuera de los rentables centros urbanos.

En Yakarta, las empresas privadas se hicieron cargo de los sistemas de agua y saneamiento con la promesa de ampliar las redes a cambio de tarifas que garantizarían un 22 por ciento de retorno de la inversión.<sup>3</sup> Dos décadas después, esas promesas siguen sin cumplirse. Existen grandes segmentos de la población que no tienen acceso adecuado a agua segura, potable y asequible en cantidades suficientes. Como resultado,

en 2018, el Tribunal Supremo de Indonesia anuló los contratos con las empresas privadas que operaban en la ciudad.<sup>4</sup>

Al desarrollar soluciones para la financiación y la aplicación del ODS 6, los responsables de la toma de decisiones deben, por tanto, reconocer la tendencia generalizada de los gobiernos locales a devolver el sector de abastecimiento de agua y saneamiento a las manos públicas. A pesar de un esfuerzo concertado de las Instituciones Financieras Internacionales para impulsar la participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento desde la década de 1990, más del 90 por ciento de los sistemas de agua y saneamiento en todo el mundo son de propiedad y explotación públicas. Esto se debe en gran parte a la fuerte resistencia pública al control privado de los sistemas locales de agua y saneamiento.

#### Remunicipalización: una tendencia innegable

En los lugares donde se ha privatizado el agua y el saneamiento, la remunicipalización, o el retorno de un sistema privatizado a las manos públicas, se ha convertido en una tendencia innegable.

La remunicipalización hace referencia a que los servicios privatizados de abastecimiento de agua y saneamiento vuelvan a ser prestados como servicios públicos. Más precisamente, la remunicipalización es el paso de los servicios de agua desde la privatización

1 Hal/Lobina (2012).

2 Larraín (2012).

3 Wu/Ching (2013).

4 Véase: [www.tni.org/en/article/indonesian-supreme-court-terminates-water-privatization](http://www.tni.org/en/article/indonesian-supreme-court-terminates-water-privatization).

en cualquiera de sus formas diversas —incluyendo la propiedad privada de activos, la subcontratación de servicios y las alianzas público-privadas (APP)— a la plena propiedad y gestión pública, y al control democrático.

Muchas ciudades, regiones y países han decidido cerrar el capítulo del agua privada y volver a poner los servicios bajo el control público.

Las investigaciones coordinadas por el Transnational Institute (TNI) muestran que ha habido al menos 835 ejemplos de (re)municipalización de servicios públicos en todo el mundo desde el año 2000, en los que han participado más de 1.600 municipios de 45 países. Más de 235 ciudades de 37 países han remunicipalizado los servicios de agua en este periodo, lo que afecta a más de 100 millones de personas.<sup>5</sup>

La remunicipalización es generalmente una reacción colectiva de las autoridades locales y los ciudadanos ante la insostenibilidad económica y social de la privatización del agua y las APP. El ritmo de esta tendencia se ha acelerado drásticamente. La ola de remunicipalización en Francia es muy significativa simbólicamente, ya que es el país con la más larga historia de privatización del agua y es sede de las principales multinacionales del agua. Las experiencias en otros países como España, Estados Unidos y Alemania, y en grandes ciudades como París y Yakarta, proporcionan pruebas claras de que la privatización y las APP no logran los beneficios prometidos a los gobiernos locales y a los ciudadanos y de que la gestión pública es más adecuada para satisfacer las necesidades a largo plazo de los usuarios finales, las autoridades locales y la sociedad en general, incluida la necesidad de proteger nuestro medio ambiente local y mundial.

La remunicipalización pocas veces trata solo del cambio de la estructura de propiedad de lo privado a lo público, sino que, en principio, implica (re)crear mejores servicios públicos de agua que funcionen para todos. Esto comprende restaurar la

ética pública, el acceso universal, la asequibilidad y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de funcionarios y ciudadanos, en lugar de centrarse únicamente en las partes más lucrativas del servicio. A menudo, los servicios públicos remunicipalizados implican nuevas formas de participación para los trabajadores y los ciudadanos. Por ejemplo, los nuevos operadores de agua de París, Grenoble y Montpellier están tomando decisiones junto con los ciudadanos sobre la reforma y el funcionamiento de los servicios de abastecimiento de agua. La democratización de los servicios hídricos también está en el centro del movimiento de remunicipalización en España, que nació, a raíz de la crisis financiera mundial, de la resistencia contra los desahucios y los cortes de agua y electricidad.

### Soluciones para el sector público

Dadas las repetidas referencias a la política “basada en la evidencia” a lo largo del proceso de los ODS, los responsables políticos que reflexionen sobre las formas más efectivas y equitativas de aplicar el ODS 6 no pueden ignorar la evidencia procedente de las comunidades que han rechazado la privatización. Los centenares de experiencias de remunicipalización en los últimos 15 años ponen de manifiesto no solo los fracasos del sector privado, sino también las soluciones para mejorar los servicios públicos. Cuando la ciudad de París devolvió los servicios de agua a las manos públicas en 2010, estos mejoraron sustancialmente. La ciudad ahorró 35 millones de USD en el primer año y redujo las tarifas en un 8 por ciento.<sup>6</sup>

El auge de las campañas de remunicipalización ha proporcionado un canal importante para que los ciudadanos y los trabajadores recuperen el control democrático que había sido erosionado por la privatización durante décadas. Las ciudades y los grupos locales que participan en campañas de remunicipalización están construyendo simultáneamente servicios públicos de agua eficaces, democráticos y con visión de futuro. Las exitosas experiencias de remunicipalización inspiran y empoderan a otras autoridades locales para que sigan su ejemplo. Vemos

5 Kishimoto/Petitjean, eds. (2017); Kishimoto/Petitjean/Lobina, eds. (2015).

6 Hall (2012).

a ciudades y grupos aunando fuerzas en cada sector, dentro de cada país, a nivel europeo e internacional: todos contrarrestando la influencia y la obstrucción de las grandes corporaciones y los gobiernos centrales.

Por citar algunos ejemplos, las redes francesas y catalanas de operadores públicos de agua ponen en común sus recursos y su experiencia, y trabajan juntos para hacer frente a los desafíos de la remunicipalización. La coalición progresista Barcelona en Comú es una de las existentes en España a través de la cual las comunidades han articulado una visión global “municipalista” desde la cual practican diversas formas de democracia participativa directa y trabajan pragmáticamente para encontrar soluciones a los desafíos globales.

En Canadá, el Proyecto Comunidades Azules comenzó en 2009 como una estrategia para evitar que los gobiernos locales sucumbieran a la presión del gobierno federal de mantener la participación del sector privado. Se trata de un proyecto conjunto del Consejo de Canadienses y del Sindicato Canadiense de Empleados Públicos, que también apoya a los municipios en sus esfuerzos por cumplir los derechos humanos al agua y el saneamiento. Desde entonces, más de 20 municipios canadienses se han unido a la red. Hoy, el proyecto está activo en Suiza, Alemania, Francia, Grecia, España, Turquía, Irlanda, Brasil y Colombia. Las grandes ciudades como París y Berlín son Comunidades Azules junto con pueblos más pequeños como Cambuquira en Brasil. En Suiza, el proyecto también sirve como vehículo para alianzas público-públicas entre las empresas suizas de servicios públicos y las empresas de servicios públicos de otras partes del mundo.

En lugar de promover APP fallidas, el proceso de los ODS debería mirar hacia estas alianzas público-públicas que están floreciendo en todo el mundo.

## Bibliografía

Hall, David (2012): Re-municipalising municipal services in Europe. A report commissioned by EPSU to Public Services International. Londres: Public Services International Research Unit – PSIRU. [www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Redraft\\_DH\\_remunicalization.pdf](http://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Redraft_DH_remunicalization.pdf)

Hall, David/Lobina Emanuele (2012): Financing water and sanitation: public realities. A report for Public Services International for the 6th World Water Forum, Marseille, March 2012. Londres: Public Services International Research Unit – PSIRU. [www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/psiru\\_financing\\_water\\_sanitation.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/psiru_financing_water_sanitation.pdf)

Kishimoto, Satoko/Petitjean, Olivier, eds. (2017): Reclaiming Public Services. How cities and citizens are turning back privatization. Amsterdam y París. [www.tni.org/reclaiming-public-services](http://www.tni.org/reclaiming-public-services)

Kishimoto, Satoko/Petitjean, Olivier/Lobina, Emanuele, eds. (2015): Our Public Water Future: Global Experiences with Remunicipalisation. Ámsterdam: Transnational Institute. [www.tni.org/en/publication/our-public-water-future](http://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future)

Larrain (2012): Human Rights and Market rules in Chile's water conflicts: A call for structural changes in water policy. En: Environmental Justice 5:2. <http://doi.org/10.1089/env.2011.0020>

Wu, Xun/Ching, Leong (2013): The french model and water challenges in developing countries: Evidence from Jakarta and Manila. En: Policy and Society 32:2, pp 103-112. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.05.004>

Meera Karunanathan es una activista del agua para el Consejo de Canadienses que también trabaja a nivel internacional en nombre del Proyecto Planeta Azul; Satoko Kishimoto es investigadora en el Transnational Institute (TNI) y coordina la red Reclaiming Public Water.

## ODS 7

### La quimera de las soluciones energéticas a favor de los pobres

POR ARTHUR MULIRO WAPAKALA, SOCIEDAD PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (SID)

Los recientes descubrimientos de hidrocarburos en varios países africanos y las inversiones masivas en capacidad de generación de energía han creado expectativas de que los apagones y las caídas de tensión que varios países africanos han sufrido en los últimos decenios pronto serán cosa del pasado. En África oriental, las economías nacionales también han registrado en los últimos años tasas de crecimiento estelares que prometen nuevas oportunidades y discontinuidad con el pasado.

A pesar de este récord, en su informe *Africa Energy Outlook 2014*, la Agencia Internacional de la Energía señaló que: “Más de 200 millones de personas en África oriental carecen de electricidad, alrededor del 80% de su población. Etiopía, Kenia y Uganda están entre los países más poblados de África Oriental y tienen las poblaciones más grandes con y sin acceso a la electricidad”.<sup>1</sup>

Por tanto, la ironía es que, a medida que la región registra las tasas de crecimiento económico más altas del planeta, la mayoría de nuestros conciudadanos permanecen en condiciones de pobreza energética, forzados a depender de fuentes de energía alternativas (en particular, biomasa) para satisfacer sus necesidades energéticas. Los efectos de esta pobreza energética son innumerables y contribuyen significativamente a la persistencia de las desigualdades y la marginación. La prevalencia de la pobreza energética literalmente mata: desde enfermedades respiratorias y dolencias afines resultantes de la inhalación

prolongada del humo de la leña y otros gases de los combustibles para cocinar, hasta el deterioro de fármacos y vacunas almacenados a elevadas temperaturas debido a la imposibilidad de una refrigeración constante, por no hablar de otros equipos de salvamento en hospitales y clínicas que sufren daños ya sea por los frecuentes apagones, caídas de tensión o la ausencia de electricidad. Para muchos de los agricultores de la región, las pérdidas postcosecha aumentan la inseguridad alimentaria. Aunque no están directamente relacionadas con la energía, dependen en gran medida de la falta de infraestructuras adecuadas en las zonas rurales, incluyendo la energía.

La pobreza energética también tiene un rostro muy femenino: en la mayoría de los casos, son las mujeres las que tienen que sufrir la indignidad y el dolor físico de recoger leña, a menudo caminando largas distancias para encontrarla y traerla de vuelta a casa, para luego sufrir los efectos debilitantes de cocinar en una nube de humos nocivos debido a la combustión de la leña. Más allá de esto, se pierden millones de horas escolares debido a la falta de iluminación en las escuelas, y la economía sufre cuando se pierden o no se crean puestos de trabajo debido a la falta de energía, por no mencionar los daños que causan las fluctuaciones de energía a la maquinaria sensible.

#### Ponerse al día sin cambios

Hasta la fecha, son muchas y muy repetidas las conversaciones y aportaciones políticas en torno a la pobreza energética, que favorecen la mentalidad de “ponerse al día”, pero rara vez cuestionan cómo pueden acceder los pobres a servicios energéticos

<sup>1</sup> Agencia Internacional de la Energía (2014), pág. 32.

modernos (fiables). Se asume que la prestación de estos servicios a la mayoría de la población que no está conectada a la red no tiene por qué implicar ningún cambio estructural ni exigir la transformación de los planes energéticos nacionales. Básicamente, el hecho de añadir a la red una persona o varios millones se trata con la misma indiferencia. Tal vez aquellos que hablan de sus planes de esta forma son conscientes de que son mucho más propagandísticos que cualquier estrategia transformadora seria.

En 2016, se puso en marcha en cuatro países seleccionados en África Oriental una iniciativa denominada “Energy Futures” (Futuros de la Energía) que pretendía estudiar posibles escenarios futuros para la energía y la forma en que éstos afectarían a la pobreza energética.<sup>2</sup> Los resultados de esta iniciativa desafiarán la creencia convencional de que se puede esperar un desarrollo social y económico positivo poco después de que se amplíe la red. Las redes nacionales se están expandiendo, pero de manera desordenada y pero la calidad de la energía que se ofrece todavía deja mucho que desear. Además, el costo de la energía de la red siguen inalcanzable para muchos africanos orientales. Esta es la gran burla que ha acompañado a los programas de electrificación e ignora la realidad emergente de micro y mini redes que están proporcionando energía asequible a las comunidades locales. Estas redes más pequeñas se basan principalmente en fuentes renovables para la generación de energía y ofrecen un paradigma alternativo a los grandes proyectos de generación de energía impulsados por los gobiernos.

### Vías alternativas

¿Cuál es, pues, el futuro energético que podemos anticipar para la mayoría de los africanos orientales en las próximas dos o tres décadas? En todos los escenarios que hemos considerado, habrá mejoras cualitativas y cuantitativas, pero el objetivo de

eliminar la pobreza energética seguirá sin cumplirse de manera generalizada. El mensaje fundamental es que no se trata tanto de que las tecnologías marquen la diferencia, sino de una cuestión de gobernanza y de cómo decidimos alinear los recursos para hacer frente a los innumerables desafíos que afectan al suministro de energía. Esto concuerda con la afirmación anterior de que lo que se necesita para proporcionar energía fiable y asequible a la mayoría de los africanos orientales es un verdadero modelo de transformación. Tal modelo se comprometería con nuestros modelos de producción propuestos y respetaría los límites que impondrán el cambio climático y otros recursos. Nuestras soluciones tecnológicas favorecerían una matriz energética adecuada a las circunstancias y necesidades de la región y que haga más hincapié en las energías renovables que en los combustibles fósiles. Es posible que los escenarios que hemos preparado nunca lleguen a cumplirse. Sin embargo, constituyen herramientas para explorar vías futuras alternativas con el fin de asegurar que nuestras opciones estratégicas sean más resistentes y más inclusivas que las políticas actuales.

Así pues, ¿cuáles son las posibles vías que deben considerar los responsables políticos? Obviamente, cada país presentará diferentes especificidades. Sin embargo, han de tenerse en cuenta tres elementos generales:

En primer lugar, las políticas energéticas deben dar prioridad a las necesidades de la población. En la actualidad, muchas políticas favorecen algún tipo de industrialización, pero parecen estar impulsadas más por un principio de fe (“si lo construyes, vendrán”) que por agendas industriales concretas. Tal vez, la inversión para asegurar que la red llegue al mayor número de personas posible ofrezca un mejor rendimiento a nuestros países.

En segundo lugar, las políticas energéticas deben prestar mayor atención al cambio climático y a sus posibles efectos sobre las inversiones y los planes. En este momento, el impacto del cambio climático no es una variable que pueda verse con ligereza, sino que requiere que los países comiencen a prepararse ahora para que sus redes estén preparadas para el

2 La iniciativa Energy Futures, dirigida por la Sociedad para el Desarrollo Internacional, se centra en el desarrollo de la energía en Etiopía, Kenia, Tanzania y Uganda. Los escenarios desarrollados como parte de esta iniciativa están programados para ser lanzados en la segunda mitad de 2018.

futuro, independientemente de lo que nos depare el cambio climático.

Por último, es necesario considerar cómo hacer que la energía sea asequible a largo plazo. Esta no es solo una cuestión de qué subvenciones han de considerarse, sino también una forma de diseñar y aplicar sistemas eficientes de generación y distribución de energía.

#### **Bibliografía**

Agencia Internacional de la Energía (2014): Africa Energy Outlook. París.  
[www.iea.org/publications/freepublications/publication/WE02014\\_AfricaEnergyOutlook.pdf](http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WE02014_AfricaEnergyOutlook.pdf)

Arthur Muliro Wapakala es Subdirector Gerente de la Sociedad para el Desarrollo Internacional (SID), con sede en Nairobi, Kenia.

## ODS 8

### ¿Qué políticas se necesitan para alcanzar el Objetivo 8? La receta sindical para la aplicación de los ODS

POR PAOLA SIMONETTI, CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL (CSI)

**La aplicación de las normas internacionales del trabajo, incluyendo la libertad sindical, la negociación colectiva y el diálogo social, como medio de aplicación de la Agenda 2030**

La promoción de la Agenda de Trabajo Digno sigue siendo el principal objetivo de la participación sindical en la Agenda 2030. Basada en los derechos y la apropiación democrática, la Agenda de Trabajo Digno es la base del desarrollo sostenible, en contraposición a las intervenciones paliativas.

Los derechos humanos y laborales, la libertad de asociación, la negociación colectiva y el diálogo social no solo son ingredientes esenciales para un crecimiento económico sostenible, sino que son los pilares para construir la democracia. La construcción y el fortalecimiento de los procesos democráticos es, a su vez, la piedra angular de un desarrollo justo.

La evidencia demuestra que el diálogo social puede fomentar el progreso socioeconómico y ser un instrumento de gobernanza para el desarrollo sostenible,<sup>1</sup> constituyendo una forma esencial de aplicación de los ODS. Reunir a los representantes de los trabajadores y de los empleadores a la hora de tomar decisiones que afectan a las condiciones sociales, económicas y medioambientales refuerza la estabilidad institucional. Sin embargo, esto requiere un entorno propicio respaldado por el respeto de los derechos laborales y el pleno reconocimiento del papel de los sindicatos.

**Aplicar marcos amplios de política de empleo y apoyar a las instituciones del mercado laboral**

El debilitamiento de las instituciones del mercado laboral es una causa principal del aumento de la desigualdad. El paradigma del “ajuste estructural” que ha regido el desarrollo desde la década de los 80 ha tenido el efecto indeseable de reducir la capacidad que tienen las instituciones del mercado laboral para moderar la desigualdad del mercado. A fin de aplicar y lograr el ODS 8 sobre el crecimiento sostenible y el trabajo digno, se requieren amplios marcos nacionales de política laboral basados en el principio de la coherencia de las políticas para el desarrollo. Los gobiernos deben elaborar y aplicar estrategias macroeconómicas favorables al empleo que cuenten con el apoyo de políticas comerciales, industriales, fiscales y de infraestructura progresivas, incluyendo inversiones en educación y desarrollo de aptitudes, empleo juvenil, igualdad y economía del cuidado.

Debería prestarse especial atención a la inspección del trabajo (Convenios de la OIT sobre inspección del trabajo C81 y C129).

Estos marcos políticos deberían desarrollarse a través de consultas tripartitas en las que participen los gobiernos y los interlocutores sociales, que son los pilares para garantizar la solidez y el funcionamiento de las políticas e instituciones del mercado laboral.

1 CSI (2017).

### Aplicar un salario mínimo vital con la plena participación de los interlocutores sociales

La pobreza de los trabajadores sigue siendo un reto importante en todo el mundo. Teniendo en cuenta que los trabajadores pobres representan más de 700 millones de personas, será imposible cumplir con los ODS hasta 2030 si no se aborda esta cuestión. La aplicación de un salario mínimo legal que garantice ingresos que permitan a las personas vivir con dignidad es esencial para reducir la pobreza.

La disminución de la participación de los salarios en muchos países ha contribuido a las deficiencias de la demanda agregada, lo que ha sido perjudicial para el crecimiento y el empleo a nivel nacional, así como para la economía mundial.

Quienes se oponen a un salario mínimo vital a menudo argumentan que los trabajadores vulnerables no se beneficiarán porque sus empleos desaparecerán cuando aumente el costo de la mano de obra. Sin embargo, la OIT ha señalado que un aumento del salario mínimo no tiene un efecto directo sobre el empleo. Los hallazgos indican frecuentemente que los efectos sobre el empleo son próximos a cero y demasiado pequeños para poder observarlos en las estadísticas.<sup>2</sup> En sus Perspectivas del empleo para 2016, la OCDE destaca, además, un mayor uso de las cualificaciones, el incremento de la productividad y la reducción de los efectos de la pobreza en el empleo que se derivan del aumento de los salarios mínimos.

Los salarios mínimos deberían tener en cuenta el costo de vida, basarse en la evidencia, revisarse y ajustarse periódicamente (por ejemplo, en función de la inflación). Deben garantizarse los derechos de negociación colectiva para lograr salarios justos por encima del salario mínimo.

### Garantizar una protección social adecuada y universalmente accesible, de conformidad con el Convenio 102 y la Recomendación 202 de la OIT, tomando medidas para crear un espacio fiscal para los servicios sociales

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que solo el 29 por ciento de la población mundial disfruta de una protección social completa.<sup>3</sup> La baja cobertura mundial de la protección social se produce a pesar de la base jurídica y operativa para que los gobiernos garanticen un nivel adecuado de protección social para todos (Convenio 102 de la OIT y, más recientemente, Recomendación 202).<sup>4</sup>

A menudo, los gobiernos y las instituciones internacionales aducen que la inasequibilidad de los planes universales de protección social son un motivo para reducir el acceso a la protección social. Sin embargo, las estimaciones de la OIT sugieren que las prestaciones básicas de seguridad social costarían menos del 2 por ciento del PIB, mientras que una serie de prestaciones básicas para todos los que no tienen acceso a la seguridad social costaría menos del 6 por ciento del PIB.<sup>5</sup> A la hora de evaluar sus implicaciones presupuestarias, debe considerarse el potencial de la protección social para fomentar el empleo, crear puestos de trabajo, potenciar el desarrollo de calificaciones y contribuir al crecimiento económico en general.<sup>6</sup> Centrarse únicamente en los costos iniciales de la protección social ignora la posibilidad de que el gasto social sirva de “inversión” social positiva para generar una mayor resiliencia. Los trabajadores y los sindicatos también deberían desempeñar un papel fundamental en el diseño, la aplicación, la gestión y la supervisión de los sistemas de protección social. La negociación colectiva y el diálogo social son requisitos previos a este respecto.

3 Véase OIT (2017), pág. xxix.

4 Los cuatro pilares del piso de protección social son: 1) atención médica, incluida la atención de la maternidad; 2) ingresos básicos para los niños, proporcionando acceso a la nutrición, la educación y el cuidado; 3) ingresos básicos en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; 4) ingresos básicos para las personas mayores.

5 CSI (2014).

6 Véase, por ejemplo, Comisión Europea (2013).

2 OIT (2016).

Además, los gobiernos son responsables de proporcionar un espacio fiscal adecuado para fomentar las políticas sociales y deben luchar para eliminar los paraísos fiscales, especialmente en tiempos de crisis. Esto puede realizarse de diversas maneras, por ejemplo, mediante sistemas fiscales más redistributivos, abordando los flujos financieros ilícitos, la evasión y el fraude fiscales, reasignando el gasto público y potenciando el empleo formal a fin de aumentar los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social.<sup>7</sup>

### **Domar el poder corporativo: garantizar la responsabilidad, la transparencia y la “diligencia debida” de las empresas en las cadenas de suministro mundiales**

El modelo económico actual se basa en la “codicia corporativa”, que implica la negación de los derechos y libertades fundamentales de los trabajadores. Esto debe cambiar. La integración de las economías nacionales en los mercados mundiales y la expansión de las cadenas mundiales de suministro han intensificado la competencia y han llevado a las empresas a reducir los costos laborales mediante la reestructuración, la contratación externa y la deslocalización. Esto, a su vez, ha acentuado la presión a la baja sobre los salarios y las condiciones de trabajo. En varios países, estos cambios se vieron acompañados por la desregulación de los mercados laborales y por un retroceso del fomento de políticas de protección de la negociación colectiva y de las instituciones del mercado laboral. Estas políticas, junto con el aumento de la movilidad del capital, han debilitado el poder de negociación de los trabajadores y sus representantes. El modelo de las cadenas de suministro mundiales se basa en salarios bajos, trabajo inseguro y, a menudo, peligroso.

Los gobiernos deben garantizar la “diligencia debida” en las cadenas de suministro con procedimientos eficaces de reclamación para asegurar la reparación de las violaciones de los derechos humanos y laborales, tal como prescriben los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos y la Declaración tripartita de principios

sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT. Las empresas deben respetar la libertad de asociación, pagar salarios dignos y respetar los derechos de negociación colectiva.

Un informe reciente del FMI confirma que “que la caída de la sindicalización se asocia fuertemente con el aumento de la participación en el ingreso del extremo más alto”, y añade que esto “alrededor de la mitad del aumento de 5 puntos porcentuales en la participación del 10% de mayor ingreso, y aproximadamente la mitad del alza del índice de Gini para el ingreso neto obedece a la desindustrialización”.<sup>8</sup>

Además, cuando se trata de la financiación privada del desarrollo, la creación de empleo se presenta sistemáticamente como una importante contribución al desarrollo gracias a la participación del sector privado. Sin embargo, es muy difícil encontrar pruebas que sustenten esta suposición,<sup>9</sup> por no hablar de la creación de “empleos dignos”. Para que esta contribución sea realidad, los gobiernos donantes deben aprobar criterios específicos referentes a la participación con los actores del sector privado. Estos criterios deben basarse en el respeto y la aplicación de la diligencia debida y de las normas internacionales del trabajo por parte del sector privado, así como en la evaluación del impacto de cualquier operación sobre el desarrollo socioeconómico y medioambiental a escala nacional. A este respecto, los instrumentos financieros innovadores como la “combinación de recursos” y las alianzas público-privadas (APP) se consideran muy a menudo como factores que favorecen los procesos de privatización, obstaculizan un mayor acceso a los servicios públicos y renuevan la ayuda vinculada.

### **Implementar una “transición justa” para lograr una economía baja en carbono y crear empleos verdes**

La necesidad de pasar a métodos de producción respetuosos con el medio ambiente requiere una profunda transformación en la forma en que operan

<sup>8</sup> Jaumotte/Osorio Buitron (2015).

<sup>9</sup> Véase [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-blending-volume1\\_en.pdf#page=78](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-blending-volume1_en.pdf#page=78)

<sup>7</sup> Ortiz et al. (2017).

las economías y las industrias. Los cambios deben comenzar en el ámbito laboral.

La “transición justa” se basa en la premisa de un enfoque inclusivo que reúne a los trabajadores, las comunidades, los empleadores y los gobiernos en un diálogo social para impulsar los planes, las políticas y las inversiones concretos necesarios para una transformación rápida y justa hacia una economía con bajas emisiones de carbono. Adopta un enfoque basado en los derechos para crear sistemas de protección social, proporcionar capacitación, redistribución, políticas de mercado laboral y desarrollo comunitario. Los gobiernos deben fortalecer su capacidad para aplicar medidas de “transición justa”.

Por último, el reto incipiente de la digitalización y el impacto de las nuevas tecnologías plantean problemas fundamentales<sup>10</sup> —especialmente para los países en desarrollo— desde muchos puntos de vista, que van desde la aparición de nuevos tipos de empleo con sus propias formas de organización hasta la demanda de nuevas competencias en el mercado laboral.

## Bibliografía

- Comisión Europea (2013):** Evidence on Demographic and Social Trends. Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy. Bruselas.  
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9765&langId=en>
- CSI (2017):** Social dialogue as a driver and governance instrument for sustainable development. Bruselas.  
[www.ituc-csi.org/issue-paper-social-dialogue-development](http://www.ituc-csi.org/issue-paper-social-dialogue-development)
- CSI (2014):** Informe Nuevos frentes, abril de 2014. Protección social: clave para una sociedad justa. Bruselas.  
[www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc\\_frontlines\\_avril\\_2014\\_es\\_web.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_frontlines_avril_2014_es_web.pdf)
- Jaumotte, Florencia/Osorio Buitron, Carolina (2015):** El poder desde el pueblo. En: Finanzas y Desarrollo 52:1, marzo de 2015.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/03/jaumotte.htm>
- OIT (2017):** World Social Protection Report 2017/19. Ginebra. [http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_604882/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_604882/lang--en/index.htm)
- OIT (2016):** ILO Minimum Wage Policy Guide. Ginebra.  
[www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/genericdocument/wcms\\_508566.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/genericdocument/wcms_508566.pdf)
- OIT (2014):** Informe Mundial sobre la Protección Social 2014-15. Ginebra.  
[www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/lang--es/index.htm)
- 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](http://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51537)
- TUAC (2017):** Digitalisation and digital economy: trade union key messages. París.  
[www.ituc-csi.org/IMG/pdf/1703t\\_tu\\_key\\_recommendations\\_digitalisation.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/1703t_tu_key_recommendations_digitalisation.pdf)

Paola Simonetti es Directora Adjunta del Departamento de Política Económica y Social de la Confederación Sindical Internacional (CSI).

<sup>10</sup> TUAC (2017).

## ODS 9

### Alternativas a las APP: más desprivatizaciones

POR LA INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISP)

Los servicios públicos de calidad son la base de una sociedad justa y una economía fuerte. Estos servicios hacen que nuestras comunidades y economías sean más equitativas, resistentes a la recesión y a los desastres, y protegen a los más jóvenes, los enfermos, los desempleados, los discapacitados, los ancianos y los vulnerables. Los servicios públicos de calidad son uno de los principales mecanismos del Estado para cumplir sus obligaciones en materia de realización de los derechos humanos, la igualdad entre los géneros y la justicia social. Son fundamentales para la aplicación de los objetivos y metas de la Agenda 2030, incluido el ODS 9 sobre la construcción de infraestructuras resilientes.

Los servicios públicos de calidad también sustentan la economía al proporcionar infraestructura pública, investigación e innovación, una mano de obra sana y cualificada, así como instituciones judiciales y reguladoras fuertes y estables. Para que sean universalmente disponibles y accesibles, los servicios públicos de calidad deben garantizar un acceso para todos, libre de discriminación, como un derecho legalmente exigible. La mayoría de los servicios públicos son más eficientes y eficaces cuando son propiedad y están gestionados por la mano pública. En consecuencia, la mayoría de los servicios públicos del mundo siguen siendo de propiedad y gestión públicas.

La lucha contra la privatización no es solo una lucha por detener la venta de nuestros servicios públicos; es una lucha por el tipo de sociedad a la que aspiramos, por la justicia social y la equidad. Existe suficiente riqueza en nuestras economías para movilizar la inversión pública requerida si las corporaciones y los

más ricos pagan su parte justa. Las consecuencias de una inversión insuficiente en servicios públicos de calidad son un menor crecimiento, una mayor desigualdad, una menor cohesión social y una inevitable reacción política que se utiliza actualmente para alimentar el racismo, el nacionalismo y la xenofobia.

#### Los servicios públicos como objetivo de la privatización

Sin embargo, las ganancias potenciales de los servicios públicos, combinados con tres décadas de propaganda neoliberal global, hacen de los servicios públicos un objetivo para la privatización por parte de los que buscan el lucro corporativo. Solo el sector de la salud tenía un valor de más de 7 billones de USD en 2013, lo que equivaldría a un 10 por ciento del PIB mundial, y con un aumento del 5 por ciento anual. Se estima que la educación tiene un valor adicional de 3 billones de USD. El agua es uno de los recursos más esenciales y potencialmente valiosos del planeta (ver el ODS 6 en este informe).

Aquellos que buscan beneficiarse de la privatización promueven una serie de mitos. A medida que la privatización se convirtió en una lacra para las relaciones públicas en la década de los 90, las corporaciones comenzaron a promover las alianzas público-privadas (APP). A la vez que las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos trabajan por denunciar las APP, sus tácticas evolucionan con el desarrollo constante de nuevas herramientas corporativas igualmente peligrosas.

En los últimos años, el sector empresarial ha realizado grandes inversiones para facilitar la privatización de los servicios públicos. Su estrategia implica la creación de un “ambiente propicio” legislativo y regulatorio para atraer y proteger a los inversionistas privados, financiando la infraestructura como un tipo de activo, así como los centros subvencionados por el gobierno para preparar un flujo de proyectos rentables. Los Estados utilizan cada vez más los fondos públicos —como impuestos, fondos de pensiones y asistencia oficial para el desarrollo (AOD)— para compensar cualquier riesgo para los inversionistas privados. Los acuerdos de libre comercio también se emplean para crear un entorno que facilite las privatizaciones.

Además, los límites arbitrarios a los préstamos y gastos del gobierno facilitan las privatizaciones. El aumento de la deuda se utiliza a menudo como pretexto para privatizar los activos, en lugar de exigir que las empresas y los más ricos paguen los impuestos que les corresponden. La ONU, el G20 y la OCDE han llamado recientemente a una mayor inversión privada en los servicios públicos y las infraestructuras. Es alarmante que muchos en el movimiento sindical mundial y en la sociedad civil han tardado en oponerse.

Contrariamente a la retórica de la eficiencia del sector privado, uno de los principales impulsores de la privatización es el beneficio que se espera obtener de los recortes de puestos de trabajo y la reducción de los costos laborales. La privatización se utiliza para romper los convenios colectivos de los sindicatos, reducir los salarios, empeorar las condiciones laborales, introducir el trabajo precario y destruir los sindicatos.

Los Bonos de Impacto Social (BIS) son la última mutación de la privatización en áreas como la rehabilitación de delincuentes, el trabajo juvenil y los servicios de empleo. Estos refuerzan la falsa idea de que solo el sector privado puede innovar, convierten los servicios sociales complejos en instrumentos financieros, que son difíciles de administrar, y destinan los recursos a remediar los síntomas de los problemas sociales y no sus causas. Los BIS también pueden reducir los salarios, reemplazar a los trabajadores cualificados

por voluntarios y crear un nuevo y aceptable rostro “social” para la inaceptable privatización de los servicios sociales.

La privatización, la subcontratación y el uso de trabajadores temporales no son neutrales en cuanto al género, sino que afectan desproporcionadamente a los sectores con un mayor porcentaje de mujeres. También bloquean el acceso a aquellos servicios públicos de calidad que deberían servir para aliviar la carga del trabajo doméstico no remunerado de las mujeres y facilitar su integración en el mercado laboral (ver el Capítulo 4 de este informe). Asimismo, crean trabajo precario que socava los derechos laborales, afectando desproporcionadamente a las mujeres. La privatización, la subcontratación y el uso de trabajadores temporales suelen dar lugar a servicios más caros y menos flexibles. El proceso de concesión de ganancias extraordinarias a las empresas privadas crea condiciones propicias para la corrupción financiera y política que apenas se menciona.

Siempre que no pueden detenerse la privatización, la subcontratación y el uso de trabajadores temporales, la organización de los trabajadores en los servicios privatizados es la mejor manera de proporcionar salarios y condiciones dignas para estos trabajadores y una manera importante de frenar la competencia salarial y la destrucción de los derechos de los trabajadores, que se utilizan como fuerza para la privatización.

A menudo se le dice al público que las privatizaciones son difíciles o imposibles de revertir, pero esto hace caso omiso de la evidencia de cientos de casos en los que los gobiernos han logrado que los servicios privatizados —a menudo privatizaciones fallidas— vuelvan a las manos públicas. Los sindicatos como la ISP apoyan la reversión de la tendencia a la privatización, promueven ejemplos de éxito y ayudan a sus afiliados a revertir la privatización. Se oponen a los acuerdos comerciales que cubren o afectan los servicios públicos porque, a menudo, dificultan, encarecen o imposibilitan la reversión de la privatización.

Las alianzas público-públicas consisten principalmente en el hermanamiento de fuertes empresas de servicios públicos con empresas de

servicios públicos más débiles para resolver conjuntamente los problemas y mejorar la calidad de los servicios, generalmente, mediante la transferencia de conocimientos técnicos, preservando al mismo tiempo el empleo digno. Cuando los gobiernos no renuevan los contratos con los operadores privados o los rescinden anticipadamente, las alianzas público-públicas suponen una forma viable de acceder a los conocimientos técnicos.

De Nueva Delhi a Barcelona y de Argentina a Alemania, miles de políticos, funcionarios, trabajadores, sindicatos y movimientos sociales están reclamando o creando servicios públicos —e infraestructuras— para atender las necesidades básicas de las personas y responder a los desafíos ambientales. Esto se hace a menudo a nivel local.

### Tendencia creciente a la (re)municipalización

Un informe reciente titulado “Reclaiming Public Services” (recuperación de los servicios públicos), realizado por el Transnational Institute y coeditado por organizaciones de todo el mundo,<sup>1</sup> ofrece una detallada visión global de las nuevas iniciativas en materia de propiedad pública y la variedad de enfoques para la desprivatización.<sup>2</sup> El informe muestra que ha habido al menos 835 ejemplos de (re)municipalización de servicios públicos en todo el mundo desde el año 2000, en los que han participado más de 1.600 municipios de 45 países.

¿Por qué se reivindican en todo el mundo los servicios esenciales a los operadores privados? Existen muchas motivaciones: para acabar con el abuso del sector privado, recuperar el control de la economía local, proporcionar a la gente servicios asequibles o aplicar estrategias climáticas ambiciosas.

La remunicipalización se está llevando a cabo en pequeñas ciudades y en las capitales, siguiendo diferentes modelos de propiedad pública y con distintos niveles de participación de ciudadanos y trabajadores. Sin embargo, empieza a cristalizarse una imagen clara: es posible construir servicios públicos eficientes, democráticos y asequibles. Podemos decir que no al continuo declive de la calidad de servicios y a la subida de los precios. Cada vez son más las personas y las ciudades que cierran el capítulo de la privatización y vuelven a poner los servicios esenciales en manos del sector público. Las conclusiones generales del informe pueden resumirse en los 10 puntos siguientes:

1. Existen mejores soluciones que la privatización.
2. La remunicipalización es mucho más común de lo que se supone y funciona.
3. La remunicipalización es una respuesta local a la austeridad.
4. La remunicipalización es una estrategia clave para la transición y la democracia energéticas.
5. Llevar los servicios de vuelta a casa es, en última instancia, más barato para las autoridades locales.
6. La remunicipalización impulsa unos servicios públicos mejores y más democráticos.
7. La remunicipalización presenta 835 razones más para luchar contra los acuerdos comerciales y de inversión.
8. Lecciones aprendidas: No recurrir a la privatización en primer lugar.
9. La remunicipalización ofrece oportunidades para una propiedad pública nueva, diversificada y democrática.
10. Las ciudades remunicipalizadas y los ciudadanos están trabajando conjuntamente y creando redes de cooperación.

1 Publicado por Transnational Institute (TNI), Multinationals Observatory, Austrian Federal Chamber of Labour (AK), European Federation of Public Service Unions (EPSU), Ingeniería Sin Fronteras Cataluña (ISF), Public Services International (PSI), Public Services International Research Unit (PSIRU), We Own It, Norwegian Union for Municipal and General Employees (Fagforbundet), Municipal Services Project (MSP), Canadian Union of Public Employees (CUPE).

2 Kishimoto/Petitjean, eds. (2017).

**Bibliografía**

Kishimoto, Satoko/Petitjean, Olivier, eds. (2017): Reclaiming Public Services. How cities and citizens are turning back privatization. Amsterdam y París.  
[www.tni.org/reclaiming-public-services](http://www.tni.org/reclaiming-public-services)

## ODS 10

### Obligaciones extraterritoriales en materia de derechos humanos para hacer frente a las desigualdades extremas entre países

POR KATE DONALD, CENTRO DE DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES<sup>1</sup>

La cuestión de las desigualdades entre países suele conceptualizarse y medirse en términos del PIB. Además, es frecuente suponer de forma implícita que la manera de reducirlas consiste en la convergencia hacia arriba a través de un rápido crecimiento. No obstante, aunque el crecimiento económico puede resultar importante para muchos países (especialmente los PMA), la convergencia mundial con el PIB de los países más ricos sería catastrófica desde el punto de vista ambiental.

En el contexto del ODS 10, existe una necesidad urgente de tener una visión más holística de los desequilibrios de poder y las desigualdades entre países. Incluso el poder económico es mucho más amplio que el PIB. Los balances comerciales, el tamaño de los fondos soberanos, el acceso a los recursos naturales, la influencia sobre las negociaciones comerciales y los regímenes fiscales mundiales, la fortaleza monetaria, el tamaño de la deuda nacional... Todos estos factores contribuyen enormemente a las desigualdades entre países. Sin duda, la toma de decisiones en la gobernanza económica global también es crucial, como se representa en la meta 6 del ODS 10 (“Velar por una mayor representación y voz de los países en desarrollo en la adopción de decisiones en las instituciones económicas y financieras internacionales”). Pero el desequilibrio del poder de decisión (y del poder en general) va mucho más allá del derecho de voto en las instituciones internacionales. En primer lugar, existen muchas instituciones internacionales regionales

o exclusivas, como la OCDE o el G20, que ostentan un gran poder sobre el entorno económico mundial (más que algunas instituciones “mundiales”), y en las que, de hecho, no se invita a los países en desarrollo a participar en la toma de decisiones.<sup>2</sup>

#### Efectos transfronterizos indirectos de la política nacional

Sin embargo, aún más significativo y más intangible es el hecho de que los países de altos ingresos disfrutan efectivamente de impunidad de sus acciones, que a veces tienen consecuencias devastadoras para las personas que viven más allá de sus fronteras. Los Estados ejercen una importante influencia extraterritorial de numerosas maneras, ya sea a través de políticas financieras y de inversión, a través de su capacidad para regular a las multinacionales sobre las que tienen jurisdicción, o a través de los efectos indirectos transfronterizos de las decisiones políticas nacionales en áreas tales como la regulación ambiental y el impuesto sobre sociedades. Todas estas formas imprimen una profunda huella en la capacidad de otros gobiernos nacionales para hacer realidad sus compromisos en materia de derechos humanos y desarrollo, limitando directamente sus ingresos comerciales o fiscales, contaminando el aire o las vías fluviales, contribuyendo a la elevación del nivel del mar o, simplemente, creando un contexto económico internacional que va en contra de sus intereses.

<sup>1</sup> Parte de este texto se basa en el Centro de Derechos Económicos y Sociales/Third World Network (2015).

<sup>2</sup> Véase el cuadro de texto de José Antonio Ocampo (“El mundo necesita renovar la cooperación internacional en materia tributaria”) en el presente informe.

## Las obligaciones en materia de derechos humanos no cesan en las fronteras territoriales

Contrariamente a lo que muchos creen, la relevancia y la aplicación de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos no cesan en las fronteras territoriales. De hecho, las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos son tan interdependientes como sus economías. El derecho internacional de los derechos humanos implica la obligación de los Estados de respetar, proteger y apoyar el cumplimiento de todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, más allá del territorio nacional. Estos deberes se basan en la Carta de la ONU, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros tratados internacionales de derechos humanos. Se han dilucidado más en la jurisprudencia de los órganos regionales e internacionales.

Los órganos de expertos y los juristas han proporcionado su interpretación definitiva sobre las obligaciones extraterritoriales (OET) en materia de derechos humanos. En particular, los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales constituyen la articulación más completa de estas obligaciones.<sup>3</sup>

Los defensores de los derechos humanos invocan cada vez más las obligaciones extraterritoriales en contextos específicos de violaciones transfronterizas de derechos humanos y, como resultado, los tribunales y mecanismos de derechos humanos están examinando estas obligaciones con más detenimiento a la hora de analizar el cumplimiento de los tratados que han firmado los Estados. Por citar solo algunos ejemplos:

- En noviembre de 2017, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (el órgano de expertos que supervisa la Convención sobre

la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW, que ha sido ratificada por casi todos los Estados del mundo) recomendó que Noruega revisara su política de extracción de petróleo y gas, habida cuenta del desproporcionado impacto del cambio climático en las mujeres, para cumplir con sus obligaciones extraterritoriales en virtud de la Convención.<sup>4</sup> Esta recomendación se debió en parte a las actividades de promoción y defensa de los grupos de derechos humanos y de derechos de la mujer.<sup>5</sup>

- En 2016, tras una comunicación del CESR, <sup>6</sup>la Clínica de Justicia Global de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, la Red de Justicia Fiscal y Public Eye, el CEDAW criticó a Suiza por los efectos negativos de sus políticas de secreto financiero sobre los derechos de la mujer en el extranjero, especialmente en los países en desarrollo. El Comité exhortó a Suiza a que llevara a cabo una evaluación del impacto de sus políticas de secreto financiero e impuesto de sociedades [responsables de abusos fiscales transfronterizos a gran escala] sobre los derechos de la mujer más allá de sus fronteras.<sup>7</sup>
- En 2016, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (el órgano de expertos encargado de examinar el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales) expresó su preocupación por el hecho de que la legislación del Reino Unido sobre el secreto financiero y las normas permisivas sobre el impuesto

3 FIAN International, ed. (2013). Para más información, véase de Schutter et al. (2012) y Centro de Derechos Económicos y Sociales/Third World Network (2015).

4 CEDAW/C/NOR/CO/9. Para más información, véase [www.ciel.org/news/un-committee-calls-norway-revise-energy-policy-noting-climate-impacts-arctic-oil-extraction/](http://www.ciel.org/news/un-committee-calls-norway-revise-energy-policy-noting-climate-impacts-arctic-oil-extraction/).

5 En particular, la Recomendación General más reciente del Comité de la CEDAW (una interpretación de autoridad sobre el alcance y la aplicación de las normas de la CEDAW) incluye un amplio texto sobre las obligaciones extraterritoriales de los Estados en relación con las dimensiones de género del cambio climático: CEDAW/C/GC/37 ([https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1\\_Global/CEDAW\\_C\\_GC\\_37\\_8642\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/CEDAW_C_GC_37_8642_E.pdf)).

6 [www.cesr.org/sites/default/files/downloads/switzerland\\_cedaw\\_submission\\_2nov2016.pdf](http://www.cesr.org/sites/default/files/downloads/switzerland_cedaw_submission_2nov2016.pdf)

7 CEDAW/C/CHE/CO/4-5 (<http://undocs.org/CEDAW/C/CHE/4-5>)

de sociedades socavan la financiación adecuada de los derechos humanos en el extranjero. El Comité solicitó al gobierno del Reino Unido que llevara a cabo una evaluación del impacto en los derechos humanos<sup>8</sup> de sus políticas de secreto financiero, impuestos de sociedades y presentación de informes, a fin de “tomar medidas estrictas para combatir el abuso fiscal, en particular el cometido por empresas y personas con grandes patrimonios” y de “intensificar sus esfuerzos, en coordinación con sus territorios de ultramar y dependencias de la Corona, a fin de combatir el abuso fiscal general”.<sup>9</sup>

### No es una panacea, sino una herramienta para abordar las desigualdades

Aunque el alcance y el contenido jurídico de las OET ya están bien establecidos, siguen siendo objeto de controversia política, en particular, por parte de los Estados más ricos, que se muestran reacios a considerar la cooperación internacional como una cuestión de derechos humanos. Así pues, no son una panacea ni una fórmula mágica para poner fin a las desigualdades entre países. Sin embargo, constituyen una herramienta que los defensores están aprovechando para tratar de corregir estos desequilibrios de poder y responsabilizar a los países más ricos por abusar de su poder a expensas del disfrute de los derechos humanos en los países más pobres. Utilizadas de manera concertada y progresiva, las OET pueden ayudar a contrarrestar la impunidad por las acciones perjudiciales de los países “desarrollados” que refuerzan y exacerban las desigualdades entre los países, entre otras, las desigualdades en el acceso al aire limpio, en el poder de toma de decisiones económicas, la regulación y la tributación de las multinacionales, así como las desigualdades en la capacidad de recaudar suficientes ingresos públicos para cumplir con las obligaciones básicas de derechos humanos. También pueden ser un criterio útil para

evaluar la “coherencia de las políticas”, uno de los compromisos más descuidados de la Agenda 2030. Como mínimo, la coherencia de las políticas en el contexto de los ODS exige que los Estados garanticen que sus políticas fiscales, comerciales, de inversión, ambientales y otras políticas pertinentes “no perjudiquen” (es decir, respeten y protejan) los derechos humanos más allá de sus fronteras.

Aunque el sistema internacional de vigilancia de los derechos humanos no es suficientemente “incisiva” y tiene un poder limitado de aplicación, el papel cada vez mayor de sus órganos de supervisión de las obligaciones extraterritoriales indica que son un canal importante para resaltar las responsabilidades transfronterizas y exigir respuestas a estos desequilibrios de poder sistémicos globales que generalmente constituyen zonas libres de responsabilidad. La Agenda 2030 está firmemente anclada en el derecho internacional de los derechos humanos, según su Declaración; esta ley abarca inequívocamente las OET. Las fuerzas que impulsan las desigualdades entre los países van mucho más allá de las disparidades del PIB y de los puestos en el directorio del FMI; y la responsabilidad de los Estados de respetar, proteger y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos fuera de sus fronteras implica mucho más que la prestación de asistencia. Si los países ricos desean tomar en serio sus compromisos con los ODS y sus obligaciones en materia de derechos humanos, estas consideraciones deberían formar una parte esencial de su aplicación y evaluación del progreso.

8 E/C.12/GBR/CO/6 ([http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=E/C.12/GBR/CO/6&Lang=es](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=E/C.12/GBR/CO/6&Lang=es)).

9 Esto también se debió a una solicitud del CESR, de la Clínica de Justicia Global y de la Red de Justicia Fiscal; véase [www.cesr.org/sites/default/files/downloads/GBR\\_CESCR\\_SUBMISSION\\_JUNE\\_2016.pdf](http://www.cesr.org/sites/default/files/downloads/GBR_CESCR_SUBMISSION_JUNE_2016.pdf).

### Bibliografía

**Centro de Derechos Económicos y Sociales/Third World Network (2015):** Universal Rights, Differentiated Responsibilities: Safeguarding human rights beyond borders to achieve the SDGs. Nueva York/Penang.  
[http://cesr.org/sites/default/files/CESR\\_TWN\\_ETOs\\_briefing.pdf](http://cesr.org/sites/default/files/CESR_TWN_ETOs_briefing.pdf)

**De Schutter, Olivier et al. (2012):** Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights. En: Human Rights Quarterly 34:4, págs. 1084–1169.

**FIAN Internacional, ed. (2013):** Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights. Heidelberg.  
[www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx\\_drblob\\_pi1%5BdownloadUid%5D=23](http://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=23)

Kate Donald es Directora de Derechos Humanos en el Programa de Desarrollo del Centro de Derechos Económicos y Sociales (CESR).

## ODS 11

### Dignificar a los trabajadores para asegurar la gestión sostenible de residuos

POR DARIA CIBRARIO, INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISP)

La recogida y la gestión de residuos son servicios públicos esenciales para todas las comunidades, necesarios para la protección de la salud pública y el medio ambiente. Los servicios de calidad relacionados con los residuos son fundamentales para la gestión y las políticas urbanas, sostienen las prósperas economías locales y son vitales para garantizar que todos puedan disfrutar de los espacios públicos. Cuando los servicios y los sistemas de gestión de los residuos urbanos son deficientes o fracasan, los habitantes sufren malas condiciones de vida —especialmente, en los barrios más pobres y en las barriadas— y aumenta el descontento social. No es de extrañar que la cuestión de los servicios de gestión de residuos sea a menudo un tema candente en las elecciones de los gobiernos locales de todo el mundo.

A medida que aumentan las tasas de urbanización y consumo y se reducen los recursos naturales, la opinión pública acerca de los residuos ha pasado de ser una consecuencia inevitable de las economías industrializadas a ser un recurso precioso y reutilizable. Este cambio queda ejemplificado por el creciente interés y la inversión a nivel mundial en la “economía circular”,<sup>1</sup> no solo por parte de los responsables

políticos, sino también por el mundo de los negocios, las empresas sociales<sup>2</sup> y la sociedad civil. La evidencia científica y las impactantes imágenes sobre la repercusión de los 8 millones de toneladas de plástico que cada año<sup>3</sup> van a parar a los océanos, los ecosistemas marinos y la cadena alimentaria han avivado la indignación internacional y un llamamiento global para limpiar y detener el desastre asegurando una regulación global, servicios adecuados de gestión de residuos sólidos y un consumo responsable en todas partes.

Dentro de los actuales marcos políticos mundiales, los servicios de gestión de residuos ocupan un lugar destacado en los indicadores y las metas del ODS 11 y 12, en particular, con el compromiso de evitar, reducir, reciclar y reutilizar —así como de recoger y eliminar adecuadamente— los residuos sólidos urbanos, reducir a la mitad los residuos alimentarios mundiales hasta 2030, manipular y tratar adecuadamente los residuos químicos y otros residuos peligrosos en toda la cadena de valor de acuerdo con las normas internacionales para 2020.<sup>4</sup> Los servicios de gestión de residuos también figuran en los compromisos transformadores asumidos por los Estados miembros de ONU-Hábitat en la Nueva Agenda Urbana de 2016 (NUA), que se compromete a lograr el acceso universal a sistemas sostenibles de gestión de

1 La UE describe la economía circular de la siguiente manera: “En una economía circular, el valor de los productos y materiales se mantiene el mayor tiempo posible. Los residuos y el uso de recursos se minimizan, y cuando un producto llega al final de su vida útil, se utiliza de nuevo para crear más valor. Esto puede aportar importantes beneficios económicos, contribuyendo a la innovación, al crecimiento y a la creación de empleo”. ([https://ec.europa.eu/growth/industry/sustainability/circular-economy\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/sustainability/circular-economy_en))

2 The Plastic Bank ([www.plasticbank.org/](http://www.plasticbank.org/)).

3 UICN (2017).

4 Metas de los ODS 11.6, 12.3, 12.4, y 12.5 (<https://sustainabledevelopment.un.org/sdg11> <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg12>).

residuos, minimizando los basureros y convirtiendo los residuos en energía, con especial atención en las zonas costeras.<sup>5</sup>

### Las grandes expectativas de la economía circular frente a los trabajadores invisibles del sector de residuos

Si bien la importancia y visibilidad de los servicios de gestión de residuos es ahora clara y ampliamente reconocida, es desconcertante observar que las mujeres y los hombres que se entregan diariamente a las comunidades —ya sean trabajadores públicos municipales, trabajadores de proveedores privados o trabajadores informales del sector de residuos (a menudo denominados “recicladores”)— suelen ser invisibles, no están reconocidos y, a menudo, no tienen voz en su trabajo.

Los trabajos en el sector de residuos figuran entre los más duros y peligrosos del mundo. Los trabajadores del sector mantienen las comunidades y el medio ambiente seguros y limpios, y recuperan materiales para el beneficio de todos, muchas veces, jugándose su propia salud física y mental. Los riesgos diarios abarcan cortes accidentales, contaminación por residuos biológicos y médicos, envenenamiento por sustancias químicas y metales pesados, mordeduras de animales e insectos y lesiones ergonómicas y musculoesqueléticas. Los accidentes letales e invalidantes son comunes debido al tráfico, a las caídas del camión de recolección y al aplastamiento durante la fase de compactación. El estrés por la carga de trabajo, la violencia de los usuarios de los servicios y la delincuencia callejera son comunes, siendo especialmente vulnerables las mujeres que trabajan en la gestión de residuos.

Puede existir una gran falta de personal y la maquinaria, como elevadores y compactadores mecánicos, no funciona o no recibe suficiente mantenimiento debido a la falta de inversión o de recursos por parte de la municipalidad o del proveedor privado. El equipo de protección, las instalaciones sanitarias y la formación en materia de salud y seguridad laboral

suelen ser inadecuados o inexistentes, especialmente, cuando no existe reconocimiento sindical o negociación colectiva con el empleador. Los trabajadores del sector de residuos también experimentan habitualmente prejuicios en algunas comunidades y a veces son infravalorados por la naturaleza de su trabajo. Un dirigente sindical brasileño del sector afiliado a la ISP, refiriéndose a su distintivo atuendo de trabajador de residuos municipales, mencionó de forma emblemática: “Todos los días llevo un uniforme colorido y brillante del que estoy orgulloso. Pero cuando lo llevo puesto mientras trabajo en la calle, me siento invisible”.<sup>6</sup>

### Un déficit mundial de trabajo digno en el sector de gestión de residuos

Según un informe de la ISP de 2017,<sup>7</sup> los datos sobre los trabajadores del sector de residuos municipales son muy limitados. Esto se debe a que las estadísticas laborales de los gobiernos locales y regionales son irregulares y los municipios no las recogen sistemáticamente, tampoco las relativas a los servicios de gestión de residuos.<sup>8</sup> Si bien existe una clara brecha de conocimiento en cuanto al número de trabajadores del sector y las condiciones de trabajo, en general, los trabajadores de gestión de residuos y de la cadena de suministro global sufren un enorme déficit de<sup>9</sup> trabajo digno, precariedad y graves riesgos para la salud. Muchos trabajan por sueldos de miseria, no pueden permitirse el lujo de vivir donde trabajan y se ven obligados a desplazarse al trabajo durante horas

6 “Sindicatos de América Latina exigen condiciones de trabajo dignas para el sector de gestión de residuos municipales” ([www.world-psi.org/es/sindicatos-de-america-latina-exigen-condiciones-de-trabajo-dignas-para-el-sector-de-gestion-de](http://www.world-psi.org/es/sindicatos-de-america-latina-exigen-condiciones-de-trabajo-dignas-para-el-sector-de-gestion-de)).

7 Lethbridge (2017).

8 Pavanelli (2017).

9 La OIT define el trabajo decente como el empleo que es “productivo, que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres” (<http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>).

5 Asamblea General de la ONU (2016), párr. 34, 71, 74, 121-123.

o a vivir en barrios marginales. A la gran mayoría se les niegan los derechos laborales.

Entre ellos, los trabajadores informales del sector de residuos se enfrentan a condiciones particularmente espantosas y a una grave marginación, a riesgos inaceptables para la salud y la seguridad, a la inseguridad económica y a la falta de protección social, a menos que sean miembros de un sindicato o estén organizados en cooperativas. Con más de 20 millones de personas en todo el mundo, son “la única fuente de recogida de residuos en algunos países en desarrollo”<sup>10</sup> donde todavía no existen o no se han implementado servicios formales de gestión de residuos.

En este contexto, las siguientes recomendaciones políticas pueden mejorar la vida y las condiciones de trabajo de los trabajadores del sector, garantizando servicios de gestión de residuos de calidad para los usuarios y las comunidades.

### 1. Defender los derechos laborales de los trabajadores de residuos y valorar la profesión

Las condiciones de los trabajadores del sector de residuos mejoran sustancialmente cuando pueden beneficiarse de la representación sindical y entablar el diálogo y la negociación colectiva con sus empleadores.<sup>11</sup> Tanto los gobiernos como las empresas tienen la responsabilidad en materia de derechos humanos de proporcionar a los trabajadores del sector condiciones de trabajo dignas, lo que comprende una salud y seguridad adecuadas, seguridad social y un salario digno. A la inversa, ellos también pueden beneficiarse considerablemente del diálogo constructivo con los trabajadores del sector y sus sindicatos, que son los que mejor conocen las necesidades y expectativas de las comunidades a las que sirven, así como los retos para garantizar la calidad de los servicios de gestión de residuos.<sup>12</sup>

10 Dias (2018).

11 Zimring (2018).

12 Entrevista con Urbano Dini, Director, Servicios Ecológicos Integrados, SEI Siena, Italia, “Guardians of the city”, película de la ISP 2017 ([www.youtube.com/watch?v=9d\\_Bbsv2b0g&feature=youtu.be](http://www.youtube.com/watch?v=9d_Bbsv2b0g&feature=youtu.be)).

Los trabajadores del sector son aliados prominentes en el establecimiento y la aplicación de planes exitosos de gestión integrada de residuos municipales y en el cumplimiento de las promesas de la economía circular. La creación de comités conjuntos de salud y seguridad laboral en el puesto de trabajo es un aspecto clave de este diálogo mutuamente beneficioso para trabajadores y empleadores, en los que pueden tratarse los riesgos para la comunidad y los trabajadores en beneficio de todos. Los trabajadores del sector pueden ser asombrosos embajadores de la sostenibilidad y ofrecer educación práctica sobre la reducción, la reutilización y el reciclaje de residuos en las comunidades locales, escuelas e instituciones. A cambio, los gobiernos y las empresas deben garantizar su empleabilidad a través de programas adecuados de profesionalización, y abordar la victimización que pueden sufrir en algunas comunidades mediante la transmisión proactiva de una imagen positiva de su papel y su trabajo.<sup>13</sup>

### 2. Elaborar planes nacionales y locales de gestión de residuos que incluyan a todas las partes interesadas en la cadena de residuos

Países como Brasil han desarrollado planes nacionales de gestión de residuos sólidos con el fin de aumentar las tasas de reciclaje e integrar a los trabajadores informales en los sistemas formales de gestión de residuos municipales. Algunas ciudades hacen lo mismo en sus propios planes municipales y políticas urbanas. Si bien este es ciertamente un paso positivo y necesario, el papel y las necesidades de los trabajadores formales del sector a menudo no reciben la misma atención, y los puentes para facilitar la transición progresiva de los trabajadores informales al empleo formal son limitados. Los planes verdaderamente inclusivos deben abarcar la participación de todos los trabajadores del sector de residuos, ya sean formales (públicos y privados) o informales, junto con sus sindicatos y asociaciones, así como de los usuarios de los servicios de todos los barrios y comunidades

13 Un ejemplo: Campaña visual de la ISP “Municipal Workers Make Cities Happen”, póster de trabajadores del sector de residuos “Making sustainability happen”, 31 de octubre de 2017 ([www.world-psi.org/sites/default/files/psi\\_lrg\\_poster\\_a3\\_wasteserviceworkers\\_0.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/psi_lrg_poster_a3_wasteserviceworkers_0.pdf)).

afectados, incluidos los de zonas desfavorecidas y barrios marginales.

### 3. Aprovechar la economía circular para crear empleo de calidad y hacer que los trabajadores informales del sector transicionen a la formalidad

La naturaleza intensiva en mano de obra de los servicios gestión de residuos y de reciclaje —como los sistemas de puerta a puerta o de depósito de botellas— ofrece grandes oportunidades para garantizar la inclusión socioeconómica de los trabajadores informales del sector mediante la creación de puestos de trabajo de calidad. Los datos de las Naciones Unidas de 101 países muestran que, en 2009, solo el 65% de la población urbana recibió servicios de recogida de residuos municipales y que, en muchas regiones en desarrollo, menos del 50% de los residuos sólidos se eliminan de forma segura.<sup>14</sup> Las tasas mundiales de reciclaje de plásticos siguen siendo simbólicas, en torno al 9 por ciento, mientras que el 79 por ciento se entierra en vertederos o se desecha en el medio ambiente.<sup>15</sup> Está claro que existe una necesidad urgente de más servicios de gestión de residuos y de trabajadores del sector en todas partes y de que los puestos de trabajo creados sean dignos.

La inclusión de trabajadores informales en los sistemas nacionales y locales de gestión integrada de residuos es un paso positivo y necesario; no obstante, esto no es suficiente, ya que no aborda las causas profundas de la informalidad. El trabajo informal de gestión de residuos es a menudo la única opción de supervivencia para los pobres y marginados, o un colchón para los trabajadores desprotegidos afectados por la recesión económica, pero en ningún caso es un empleo digno.<sup>16</sup> Los planes de gestión integrada de residuos deben incluir mecanismos viables para facilitar la formalización —un compromiso transformador de la NUA—<sup>17</sup> y asegurar el pleno acceso a los derechos y al trabajo digno para los trabajadores informales del sector, de manera que puedan salir de

la pobreza de manera sostenible, tanto ellos como sus familias. Cuando las municipalidades recurren sistemáticamente al trabajo informal que paga sueldos de miseria para mantener bajos los costos laborales en el servicio regular de gestión de residuos municipales, los trabajadores informales quedan atrapados en el círculo de la pobreza y todos pierden.<sup>18</sup>

### 4. Asegurar un flujo sostenible de financiación para los servicios de gestión de residuos y la coherencia de las políticas a través de los diferentes niveles de gobierno

Los servicios de residuos representan a menudo una parte importante —a veces, la más importante— de los presupuestos municipales. No es raro que los servicios de gestión de residuos y los trabajadores del sector se encuentren en la encrucijada de intereses políticos y económicos conflictivos, en particular, durante las campañas políticas, que terminan en concesiones con una duración en función de los ciclos políticos. Una corriente sostenible de financiación de los gobiernos locales para los servicios<sup>19</sup> de gestión de residuos e incentivos bien pensados para establecer servicios de gestión eficaces suelen estar vinculados a la calidad de los servicios y a las condiciones de trabajo dignas. Por el contrario, la falta de inversión en herramientas, mantenimiento de maquinaria, equipos de protección y formación de los trabajadores tiene consecuencias negativas directas sobre la salud y la seguridad de los trabajadores y está estrechamente ligado con la precariedad, la subcontratación o privatización laboral y un bajo nivel salarial. Las incoherencias entre los marcos legislativos (nacionales, regionales y locales) que sustentan los planes municipales de gestión de residuos son un factor que pone en peligro la calidad del servicio y las condiciones de los trabajadores del sector. En Argentina, los

18 Un informe de ONU-Hábitat de 2010 dice en su prólogo: “El sector informal del reciclaje ... puede ahorrar a la ciudad entre un 15 y un 20% de su presupuesto de gestión de residuos al reducir la cantidad de residuos que, de otro modo, tendrían que ser recogidos y eliminados por la ciudad”. (ONU-Hábitat (2010)).

19 Entre los planes más comunes para financiar los servicios municipales de gestión de residuos se encuentran el impuesto predial, las facturas de electricidad o agua, la facturación directa o una combinación de estos.

14 UN (2016), para. 81.

15 Parker (2017).

16 OIT (2002).

17 Asamblea General de la ONU (2016), párr. 59.

planes municipales de gestión de residuos a menudo no se implementan porque dependen principalmente de la asignación de recursos humanos y financieros del gobierno provincial y de la inversión en infraestructura.<sup>20</sup> Las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y el FMI, y los organismos de desarrollo tienen la responsabilidad de garantizar que los fondos que destinan a los servicios de gestión de residuos nacionales y locales generen empleo digno y que sigan siendo un servicio público en interés de la población y no de los accionistas privados.

### 5. Mantener el servicio de gestión de residuos en manos públicas

El peso de los servicios de gestión de residuos en los presupuestos municipales, su naturaleza intensiva en mano de obra y las cuestionables promesas de privatización<sup>21</sup> han tentado a muchos municipios a formar alianzas público-privadas. Sin embargo, la privatización puede resultar muy decepcionante en lo que se refiere a la prestación sostenible de servicios de gestión de residuos, lo que se traduce en un aumento de los costos para los municipios, la pérdida de conocimientos técnicos internos y de control de calidad, y unas condiciones de trabajo deficientes, ya que los operadores privados recurren sistemáticamente a la reducción de los costos de la mano de obra y a la automatización como estrategias lucrativas.<sup>22</sup> Esto es lo que ocurrió en Oslo (Noruega), que remunicipalizó sus servicios de residuos en 2017;<sup>23</sup> Concepción Bay South (Canadá) en 2011;<sup>24</sup> y Asunción (Paraguay) en 2003.<sup>25</sup> En los tres casos, los sindicatos de trabajadores municipales de gestión de residuos desempeñaron un papel fundamental a la hora de apoyar las reivindicaciones de servicios de calidad y defender las condiciones de trabajo.

Como servicio público esencial, la gestión de los residuos debe mantenerse pública, ser transparente y contar con la participación de los usuarios, las comunidades y los trabajadores con miras a mejorar el servicio de manera continua y garantizar la rendición de cuentas. La reciente Constitución de la Ciudad de México, aprobada en febrero de 2017, otorga a la municipalidad la plena responsabilidad de prestar servicios gratuitos de gestión de residuos, prohibiendo la privatización y la subcontratación y consagrando el reconocimiento mutuo entre la municipalidad y los sindicatos.<sup>26</sup> Las alianzas público-públicas y los consorcios intermunicipales son modelos prometedores para asegurar el apoyo mutuo entre municipios pequeños y medianos, al tiempo que comparten los costos de infraestructura y administración. Desde 2006, este tipo de consorcio reúne a seis pequeños municipios de la provincia argentina de Chubut que han desarrollado un plan compartido e integrado de servicios de gestión de residuos sólidos urbanos y han establecido un sistema de reciclaje en la zona.<sup>27</sup>

### Conclusión

Todos los trabajadores del sector de residuos, ya sean formales o informales, deben buscar formas cooperativas y complementarias en la cadena de gestión de residuos, aunando fuerzas y solidarizándose en favor del trabajo digno en todas las áreas de la industria de residuos, al tiempo que promueven un servicio público de calidad que funcione en el interés común. Ya es hora de devolver el rostro, la dignidad y unas condiciones de trabajo dignas a todos los trabajadores del sector de residuos de todo el mundo. Los gobiernos nacionales, regionales y locales, los empresarios, las instituciones y organismos financieros internacionales, así como los organismos pertinentes de la ONU, tienen la responsabilidad primordial de asegurar que esto ocurra.

20 Lethbridge (2017), pág. 11.

21 Tribunal de Cuentas Europeo (2018).

22 Hall (2015).

23 Pettersen/Monsen (2017).

24 CUPE (2017).

25 Maffei (2018).

26 Constitución de la Ciudad de México, febrero de 2017 ([www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf](http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf)).

27 Lethbridge (2017), pág. 33.

## Bibliografía

**Asamblea General de las Naciones Unidas (2016):** Nueva Agenda Urbana. Declaración de Quito sobre Asentamientos Humanos y Ciudades Sostenibles para Todos. Nueva York: UN (A/RES/71/56). <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646655-E.pdf>

**CUPE (2017):** Waste collection in Canada: When private goes public – community wins. Ferney-Voltaire: PSI. [www.world-psi.org/en/waste-collection-canada-when-private-goes-public-community-wins](http://www.world-psi.org/en/waste-collection-canada-when-private-goes-public-community-wins)

**Dias, Sonia (2018):** Three ways waste pickers can be included in the new circular economy. En: Equal Times, 23 de marzo de 2018. <https://www.equaltimes.org/three-ways-waste-pickers-can-be#W-Fnj3pKiOF>

**Hall, David (2015):** Why PPPs don't work. The many advantages of the public alternative. Londres: PSIRU. [www.world-psi.org/sites/default/files/rapport\\_eng\\_56pages\\_a4\\_lr.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf)

**Lethbridge, Jane (2017):** Municipal Solid Waste Services in Latin America. Ferney-Voltaire: PSI. [www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/web\\_en\\_lrgm\\_waste\\_report\\_ia\\_20174.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/web_en_lrgm_waste_report_ia_20174.pdf)

**Maffei, Laura (2018):** Asunción: trabajadores municipales, recicladores y comunidad aliados estratégicos para un servicio de recolección de residuos público de calidad. Ferney-Voltaire: PSI. [www.world-psi.org/es/asuncion-trabajadores-municipales-recicladores-y-comunidad-aliados-estrategicos-para-un-servicio-de](http://www.world-psi.org/es/asuncion-trabajadores-municipales-recicladores-y-comunidad-aliados-estrategicos-para-un-servicio-de)

**OIT (2002):** Decent work and the informal economy. Ginebra. [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/---reloff/documents/meetingdocument/wcms\\_078849.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/---reloff/documents/meetingdocument/wcms_078849.pdf)

**ONU (2016):** Progresos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe del Secretario General. Nueva York (E/2016/75). [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/2016/75&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2016/75&Lang=S)

**ONU-Hábitat (2010):** Solid Waste Management in the World's Cities: Water and Sanitation in the World's Cities 2010. Nairobi. <https://unhabitat.org/books/solid-waste-management-in-the-worlds-cities-water-and-sanitation-in-the-worlds-cities-2010-2/>

**Parker, Laura (2017):** A Whopping 91% of Plastic Isn't Recycled. En: National Geographic, 19 de julio de 2017. <https://news.nationalgeographic.com/2017/07/plastic-produced-recycling-waste-ocean-trash-debris-environment/>

**Pavanelli, Rosa (2017):** Municipal workers: the invisible, underpaid people who run our cities. En: The Guardian, Public Leaders Network, 31 de octubre de 2017. [www.theguardian.com/public-leaders-network/2017/oct/31/municipal-workers-invisible-underpaid-cities](http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2017/oct/31/municipal-workers-invisible-underpaid-cities)

**Pettersen, Bjørn/Monsen, Nina (2017):** Norwegian municipalities bringing social services back into public hands. En: Kishimoto, Satoko/Petitjean, Olivier, ed. (2017): Reclaiming Public Services. How cities and citizens are turning back privatization. TNI, PSI, EPSU y otros., págs. 68-80. [www.tni.org/files/publication-downloads/reclaiming\\_public\\_services.pdf](http://www.tni.org/files/publication-downloads/reclaiming_public_services.pdf)

**Tribunal de Cuentas Europeo (2018):** Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados. Informe Especial. Luxemburgo. [www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_09/SR\\_PPP\\_ES.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_ES.pdf)

**IUCN (2017):** Marine plastics. IUCN Issues Brief. Gland. [www.iucn.org/resources/issues-briefs/marine-plastics](http://www.iucn.org/resources/issues-briefs/marine-plastics)

**Zimring, Carl (2018):** The Brutal Life of a Sanitation Worker. En: The New York Times, 9 de febrero de 2018. <https://goo.gl/hh8uDb>

**Daria Cibrario es Oficial de Políticas, Sector de Gobierno Local y Regional y Empresas Multinacionales, Internacional de Servicios Públicos (ISP).**

## ODS 12

### Reducir el consumo de alimentos y bebidas ultraprocesados es esencial para alcanzar el ODS 12

POR MARISA MACARI, ALEJANDRO CALVILLO Y FIORELLA ESPINOSA, EL PODER DEL CONSUMIDOR

El consumo de productos alimenticios y bebidas ultraprocesados (PUP) ha transformado rápidamente nuestros sistemas alimentarios.<sup>1</sup> Los PUP tienen un alto contenido en azúcar añadido, sal, grasas saturadas, grasas trans y aditivos, y tienen poco valor nutricional. Son hipersabrosos, cómodos, ubicuos, fuertemente comercializados y altamente rentables para las corporaciones de alimentos y bebidas. El consumo de estos productos está sustituyendo al consumo de alimentos no elaborados o mínimamente elaborados, lo que tiene consecuencias para la salud y el medio ambiente.

En lo que respecta a la salud, el consumo de estos productos se ha relacionado con la obesidad, la diabetes, las enfermedades cardíacas y ciertos tipos de cáncer.<sup>2</sup> Mientras tanto, el procesamiento, la distribución y la venta al por menor de estos alimentos ha originado patrones insostenibles de producción y consumo en detrimento del medio ambiente.

Cuatro políticas públicas del lado del consumidor son fundamentales para avanzar hacia el ODS 12 y promover sistemas alimentarios sostenibles. Estas políticas tienen por objeto proteger los derechos de los consumidores y los niños, así como el derecho a una alimentación adecuada y al agua, invirtiendo la tendencia insostenible hacia el consumo de los PUP. A su vez, al cambiar los patrones de consumo, estas políticas promoverán prácticas de producción

sostenibles y protegerán los derechos de los pequeños productores de alimentos.

Una política prioritaria consiste en restringir la disponibilidad de los PUP en las escuelas. Los alimentos suministrados en las escuelas deben consistir en su mayor parte en alimentos no procesados o mínimamente procesados y agua potable disponible gratuitamente. Se debe minimizar la cantidad de envases alimentarios y restringir la comercialización de alimentos y bebidas. También se debe limitar la venta y comercialización de los PUP en la periferia del recinto escolar. La política alimentaria escolar debe desarrollarse a nivel nacional o de distrito junto con la participación del sector agropecuario de forma que fomente no solo el consumo sostenible sino también la producción. Debería dar prioridad a los pequeños productores territoriales de alimentos y a los productos de temporada, y garantizar que una parte de la oferta de alimentos escolares sea suministrada directamente por los pequeños productores, como en el caso de Brasil.<sup>3</sup>

Otra prioridad clave es la publicación de una normativa sobre la comercialización de alimentos ultraprocesados para los niños. Las investigaciones demuestran que la mayor parte del marketing de alimentos dirigida a los niños atañe a los PUP. El marketing bombardea a los niños con mensajes persuasivos que los llevan a desarrollar preferencias por alimentos poco saludables. Una fuerte regulación sobre la comercialización de alimentos dirigida a los niños

1 Monteiro et al. (2013).

2 Para una breve descripción de la repercusión de los PUP en la salud, véase: <http://protejamosalud.org/>.

3 Hawkes et al. (2016).

que busque crear prácticas de consumo sostenible debe incluir restricciones a la comercialización en todos los canales de comunicación, no solo en la televisión y la radio, sino también en los espacios públicos, en los puntos de venta, en las redes sociales, los videojuegos y los envases de productos. Además, debe prohibir el uso de celebridades y personalidades que se dirijan a los niños, así como el uso de juguetes gratuitos, premios y patrocinios de eventos. Del mismo modo, también debe regularse la comercialización de la leche en polvo, tal como se estipula en el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna.

La tercera prioridad política que puede contribuir a la aplicación del ODS 12 hace referencia al etiquetado de advertencia en la parte frontal de los envases de alimentos y bebidas. Las etiquetas han de emplear símbolos, formas y colores para advertir a los consumidores de que un producto tiene un alto contenido en azúcar, sal o grasas saturadas. Las etiquetas de advertencia solo deben aparecer en alimentos no saludables y envasados; por tanto, las opciones más saludables y los alimentos sin envasar, como las frutas y verduras, no necesitarían advertencias. El objetivo de las etiquetas frontales de advertencia consiste en animar a los consumidores a seleccionar alimentos y bebidas sin advertencias, pasando así de consumir PUP a alimentos no procesados o mínimamente procesados. La etiqueta frontal chilena,<sup>4</sup> que ha demostrado ser fácil de entender, incluso para los niños de la escuela primaria, es considerada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) como una de las mejores prácticas internacionales que puede ayudar a que los consumidores se inclinen por alimentos más sanos y sostenibles.

La cuarta prioridad política consiste en el impuesto sobre las bebidas azucaradas. Este impuesto ha sido reconocido como una estrategia clave para limitar el consumo de bebidas azucaradas que son responsables de aproximadamente 184.000 muertes en todo el mundo (en 2010) debido a enfermedades crónicas relacionadas con la obesidad.<sup>5</sup> El consumo de estas

bebidas no solamente es nocivo, sino que su producción es altamente insostenible debido a la cantidad de agua necesaria y las aguas residuales generadas en la producción, la utilización de botellas de plástico de un solo uso y el hecho de que el derecho al agua de muchas comunidades se ha visto amenazado a causa de las prácticas extractivistas de agua por parte de las multinacionales de bebidas. La Organización Mundial de la Salud recomienda un impuesto sobre las bebidas azucaradas del 20 por ciento.<sup>6</sup> El objetivo es doble: reducir el consumo de estas bebidas insostenibles y generar ingresos para que el Estado pueda proporcionar bienes y servicios públicos, como fuentes de agua potable en escuelas y espacios públicos, que fomenten prácticas sostenibles y contribuyan a la prevención de la obesidad. La evidencia de México indica que este impuesto, a pesar de ser bajo —aproximadamente, el 10 por ciento—, está reduciendo las compras de bebidas azucaradas. Concretamente, la reducción en México fue del 6 por ciento en el primer año (2014) de la introducción del impuesto, y hasta un 9,7 por ciento en el segundo año (2015).<sup>7</sup> Esta disminución fue más pronunciada en los hogares de bajos ingresos y en aquellos con niños.<sup>8</sup>

Para que estas políticas contribuyan efectivamente a lograr el ODS 12, es esencial que sean obligatorias y no autorregulatorias, ya que estas últimas han demostrado ser ineficaces a medida que son desarrolladas por las industrias que buscan regular. Además, el diseño, la aplicación y la evaluación de estas políticas deben estar libres de conflictos de intereses de las grandes corporaciones de alimentos y bebidas. Como ejemplo, las regulaciones de marketing y etiquetado de México han fracasado porque fueron desarrolladas con interferencia de la industria de alimentos y bebidas, y estos actores corporativos continúan participando en la evaluación de estas políticas.<sup>9</sup>

Además, la coherencia de las políticas es esencial para asegurar que las políticas comerciales no

4 [www.minsal.cl/ley-de-alimentos-nuevo-etiquetado-de-alimentos/](http://www.minsal.cl/ley-de-alimentos-nuevo-etiquetado-de-alimentos/)

5 Singh y otros (2015).

6 [www.who.int/en/news-room/detail/11-10-2016-who-urges-global-action-to-curtail-consumption-and-health-impacts-of-sugary-drinks](http://www.who.int/en/news-room/detail/11-10-2016-who-urges-global-action-to-curtail-consumption-and-health-impacts-of-sugary-drinks)

7 Colchero et al. (2017b).

8 Colchero et al. (2017a).

9 Calvillo/Székely (2018).

pongan en peligro la capacidad de aplicar o debilitar este paquete de intervenciones, argumentando que son barreras al comercio, como está ocurriendo actualmente con respecto a la política de etiquetado y la renegociación del TLCAN.<sup>10</sup> De manera similar, este conjunto de políticas debe ser internamente coherente, en el sentido de que todas las políticas deben basarse en el mismo sistema de valoración de nutrientes, como el desarrollado por la OPS.<sup>11</sup> Por último, para aplicar el ODS 12 en su totalidad, reducir la dependencia de las PUP y superar los aleccionados desafíos sanitarios y ambientales, estas políticas dirigidas a la protección del consumidor deben complementarse con sólidas políticas agropecuarias que garanticen una producción alimentaria sostenible y equitativa, y el cumplimiento de los derechos de los pequeños productores de alimentos.

### Bibliografía

Ahmed, Azam/Richtel, Matt/Jacobs, Andrew (2018): In NAFTA talks, U.S. Tries to Limit Junk Food Warning Labels,. En: The New York Times, 20 de marzo de 2018.  
[www.nytimes.com/2018/03/20/world/americas/nafta-food-labels-obesity.html](http://www.nytimes.com/2018/03/20/world/americas/nafta-food-labels-obesity.html)

Calvillo, Alejandro/Székely, Agata (2018): La Trama Oculta de la Epidemia: Obesidad, Industria Alimentaria y Conflicto de Interés. El Poder del Consumidor.  
<http://elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/2018/02/la-trama-oculta-d-la-epidemia-obesidad-2018.pdf>

Colchero, Arantxa et al. (2017a): After Mexico Implemented a Tax, Purchases of Sugar-Sweetened Beverages Decreased and Water Increased: Difference by Place of Residence, Household Composition, and Income Level. En: The Journal of Nutrition 147:8, págs. 1552-1557.  
<https://doi.org/10.3945/jn.117.251892>

Colchero, Arantxa et al. (2017b): In Mexico, Evidence of Sustained Consumer Response After Implementing A Sugar-Sweetened Beverage Tax. En: Health Affairs 36:3, págs. 564-571.  
<https://doi.org/10.1377/hlthaff.2016.1231>

Hawkes, Corinna et al. (2016): How to engage across sectors: lessons from agriculture and nutrition in the Brazilian School Feeding Program. Revista de Saúde Pública 50:47.  
<http://dx.doi.org/10.1590/S1518-8787.2016050006506>

Monteiro, Carlos et al. (2013): Ultra-processed products are becoming dominant in the global food system. En: Obesity Reviews 14(2), págs. 21-28.  
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/obr.12107>

Organización Panamericana de la Salud (2016): Nutrient Profile Model. Washington DC: OPS.  
<http://iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/18621>

Singh, Gitanjali M. et al (2015): Estimated Global, Regional, and National Disease Burdens Related to Sugar-Sweetened Beverage Consumption in 2010. En: Circulation 132:8, págs. 639-666.  
<http://circ.ahajournals.org/content/132/8/639.full.pdf?download=true>

**Marisa Macari y Fiorella Espinosa son Coordinadoras de Investigación en Salud Nutricional, Alejandro Calvillo es Director de El Poder del Consumidor, una organización de la sociedad civil mexicana que aboga por políticas que promuevan los derechos de los consumidores, así como el derecho a la salud, la alimentación, la nutrición, el aire limpio y la movilidad urbana eficiente.**

<sup>10</sup> Ahmed et al. (2018).

<sup>11</sup> Organización Panamericana de la Salud (2016).

## ODS 13

### La justicia climática. Cómo se libran y se ganan en los tribunales cada vez más batallas contra el cambio climático

POR TESSA KHAN, RED DE LITIGIOS CLIMÁTICOS

Es difícil exagerar la amenaza que el cambio climático plantea para el desarrollo sostenible, la igualdad y el disfrute de los derechos humanos. El aumento de la temperatura en todo el mundo ya ha contribuido a la degradación de los recursos naturales de los que dependen millones de personas para su seguridad alimentaria, sus medios de subsistencia y su bienestar. Ha provocado sequías cada vez más graves, inundaciones, incendios forestales y mega tormentas. El cambio climático aumentó la intensidad del tifón Haiyan, el más fuerte de la historia, que causó la muerte de unas 7.000 personas en Filipinas y dañó o destruyó más de un millón de hogares. También se espera que el cambio climático intensifique otras amenazas, como el aumento del riesgo de enfermedades transmitidas por vectores y el elevado nivel de estrés físico sobre la infraestructura.

En 2015, los gobiernos se comprometieron con el ODS 13 (“adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”) como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre el cambio climático. En los dos años transcurridos desde que se adoptaron esos acuerdos, el mundo ha experimentado las temperaturas más altas jamás registradas (en 2016)<sup>1</sup> y las condiciones meteorológicas extremas han seguido causando estragos en todo el mundo, incluidos los devastadores efectos de los huracanes Irma y María en el Caribe y las letales inundaciones en el subcontinente indio.<sup>2</sup>

A pesar de estas señales de alerta, los gobiernos están peligrosamente rezagados con respecto al ritmo de acción necesario para mantener las temperaturas por debajo del umbral acordado en el Acuerdo de París, es decir, para mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de los 2 °C y proseguir los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura a 1,5°C por encima del nivel preindustrial. Las promesas que los gobiernos han hecho actualmente de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero nos llevan a un aumento de 3,2 °C en la temperatura media,<sup>3</sup> lo que marcaría una nueva realidad catastrófica en la que los países, las comunidades y las personas más pobres y marginados sufrirían los peores impactos. Además, ni la Agenda 2030 ni el Acuerdo de París crean mecanismos eficaces para responsabilizar a los gobiernos cuando incumplen estos compromisos.

#### Un nuevo enfoque de la rendición de cuentas

La gran brecha entre las promesas hechas por los gobiernos en el contexto de los acuerdos sobre cambio climático y sus acciones hasta la fecha ha estimulado un nuevo planteamiento de rendición de cuentas: los litigios a nivel nacional. Los casos judiciales que buscan asegurar que los gobiernos incorporen el cambio climático en sus procesos de toma de decisiones, por ejemplo, a la hora de aprobar proyectos de infraestructura energética, no son nuevos: un estudio reciente indicó que para 2017, se habían presentado cerca de 900 casos de cambio climático, definidos en

1 NASA (2017).

2 King (2017).

3 Véase: <http://climateactiontracker.org>

términos generales.<sup>4</sup> Sin embargo, en los últimos años ha habido un aumento significativo de nuevos casos judiciales sobre cambio climático, aquellos que buscan desafiar la política sistémica de cambio climático de los gobiernos, ya sea con respecto a la mitigación o la adaptación al cambio climático.

Entre los más exitosos se encuentra un caso histórico contra el gobierno de los Países Bajos en 2015.<sup>5</sup> La demanda, iniciada por una ONG holandesa de sostenibilidad (Fundación Urgenda) y 900 demandantes individuales, llevó al Tribunal de Distrito de La Haya a ordenar al gobierno que redujera sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 25 por ciento hasta 2020 en comparación con los niveles de 1990. Los jueces de este proceso se basaron en los hallazgos científicos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), en los compromisos políticos internacionales y los principios legales, así como en los principios del derecho civil holandés, para concluir que la política climática del gobierno holandés equivalía a una negligencia peligrosa. La sentencia y toda la campaña que acompañó al caso han transformado la formulación de políticas sobre el cambio climático en los Países Bajos hasta el punto de que un nuevo gobierno de coalición de centro-derecha ha establecido una de las políticas de cambio climático más ambiciosas de la UE.

Apenas unos meses después de que se dictara la sentencia en el caso Urgenda, también prosperó una demanda de un agricultor pakistaní argumentando ante el Tribunal Superior de Lahore que el gobierno pakistaní no estaba haciendo lo suficiente por abordar y adaptarse a los impactos locales del cambio climático que amenazaban la seguridad alimentaria, hídrica y energética del país.<sup>6</sup> El tribunal le dio la razón y ordenó al gobierno que aplicara plenamente su Política Nacional de Cambio Climático. Asimismo, el tribunal convocó a una Comisión de Cambio Climático para supervisar el progreso del gobierno.

Desde 2015, se han presentado casos de cambio climático en países como Bélgica, Suiza, Nueva Zelanda, Reino Unido, Noruega, India, Colombia y EE. UU. que cuestionan la adecuación de las políticas gubernamentales sobre cambio climático. Estos casos se basan en una serie de principios de derechos humanos, constitucionales, ambientales, civiles y administrativos. En Estados Unidos, por ejemplo, 21 jóvenes han demandado al gobierno federal sobre la base de que las políticas gubernamentales ponen en peligro el clima e infringen sus derechos a la vida, la libertad y la propiedad.<sup>7</sup>

Los litigios también se utilizan cada vez más como una herramienta para hacer cumplir la responsabilidad de los actores del sector privado —en particular, de la industria de los combustibles fósiles— por su responsabilidad de perpetuar la crisis climática. A instigación de ciudadanos filipinos y de ONG internacionales, la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas está investigando actualmente la responsabilidad de 50 empresas de combustibles fósiles, entre ellas, Chevron, ExxonMobil y Rio Tinto, por los efectos del cambio climático en los derechos humanos.<sup>8</sup> Un tribunal en Alemania también está tratando un caso pionero presentado por un agricultor peruano contra la empresa de servicios públicos alemana RWE por emitir gases de efecto invernadero que han llevado al derretimiento de los glaciares en los Andes peruanos, lo que amenaza su hogar y su sustento.<sup>9</sup> Más de una docena de condados y ciudades de Estados Unidos también están demandando a las grandes empresas de carbono (las compañías de combustibles fósiles que en conjunto son responsables de aproximadamente dos tercios de las emisiones de carbono acumuladas a nivel mundial entre 1854 y 2010) por los costos asociados con la adaptación al cambio climático,

4 UNEP (2017).

5 [www.urgenda.nl/en/themes/climate-case/](http://www.urgenda.nl/en/themes/climate-case/)

6 Ashgar Leghari contra la Federación del Pakistán, 4 de septiembre de 2015 (WP No. 25501/2015, Tribunal Superior de Lahore).

7 Juliana et al. contra Estados Unidos et al., US District Court del distrito de Oregon, caso n.º 6:15-cv-01517-TC.

8 [www.greenpeace.org/seasia/ph/press/releases/Landmark-human-rights-hearings-against-fossil-fuel-companies-begin-in-the-Philippines/](http://www.greenpeace.org/seasia/ph/press/releases/Landmark-human-rights-hearings-against-fossil-fuel-companies-begin-in-the-Philippines/)

9 [www.theguardian.com/world/2017/nov/14/peruvian-farmer-sues-german-energy-giant-rwe-climate-change](http://www.theguardian.com/world/2017/nov/14/peruvian-farmer-sues-german-energy-giant-rwe-climate-change)

incluyendo el aumento del nivel del mar y los daños causados por tormentas extremas.<sup>10</sup>

Cabe esperar que en los próximos años aumente el número de casos en los que se exige responsabilidad política por los compromisos para hacer frente al cambio climático y la responsabilidad de las empresas por contribuir a sabiendas a la crisis climática. Cada año, los impactos del cambio climático se sienten de manera más amplia y aguda. Al mismo tiempo, nuestra capacidad para atribuir eventos y efectos específicos al cambio climático antropogénico también es cada vez más sofisticada. Estos acontecimientos, junto con la creciente impaciencia de la opinión pública ante la brecha entre lo dicho y los hechos de los líderes políticos y empresariales, hacen de los litigios una herramienta cada vez más eficaz para avanzar en la acción sobre el cambio climático.

#### Bibliografía

Heede, Richard (2014): Carbon Majors: Accounting for carbon and methane emissions 1854-2010. Methods and Results Report.

King, Andrew (2017): 2017: The year in extreme weather. En: The Conversation 29.12.17.  
<https://theconversation.com/2017-the-year-in-extreme-weather-88765>

NASA (2017): NOAA Data Show 2016 Warmest Year on Record Globally. [www.nasa.gov/press-release/nasa-noaa-data-show-2016-warmest-year-on-record-globally](http://www.nasa.gov/press-release/nasa-noaa-data-show-2016-warmest-year-on-record-globally)

PNUMA (2017): The Status of Climate Change Litigation: A Global Review. Nairobi.  
<http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/20767>

Tessa Khan es abogada y Directora de la Red de Litigios Climáticos.

---

<sup>10</sup> Heede (2014).

# ODS 14

## ¿Pesca sostenible o economía azul?

POR FRANCISCO J. MARÍ, PAN PARA EL MUNDO, AGENCIA PROTESTANTE PARA EL DESARROLLO

La inclusión en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de un objetivo independiente que aborda la conservación y el uso sostenible de los océanos, el ODS 14, ha dado lugar a un verdadero auge de las iniciativas mundiales “azules”. Sin duda es alentador ver que el hábitat más grande del planeta recibe más atención política. Al mismo tiempo, sin embargo, se debe analizar detenidamente lo que realmente implican el entusiasmo por una “economía azul” o tópicos como “crecimiento azul” y quién se beneficia en última instancia de estos conceptos.<sup>1</sup>

### La economía azul frente a los enfoques basados en los derechos

En general, cabe celebrar que en los debates “azules” sobre la sostenibilidad, la comunidad internacional reconozca que los océanos no son una zona desprovista de seres humanos, sino que los habitantes de las zonas costeras tienen derechos sobre la tierra y los mares, en algunos casos desde hace mucho tiempo. A pesar de ello, en la primera Conferencia de la ONU sobre los Océanos, celebrada en junio de 2017, muchos representantes del sector de la pesca artesanal tuvieron la impresión de que no se les trataba como socios en pie de igualdad, sino simplemente como objetos de una amplia gama de iniciativas voluntarias de los Estados, las empresas y las ONG que apoyaban la “economía azul” o el “crecimiento azul”. La base de derechos humanos del ODS 14 apenas se mencionó en este contexto.<sup>2</sup>

Los derechos de los pescadores artesanales a pequeña escala también recibieron escasa referencia en otras grandes conferencias sobre conservación marina, como la conferencia “Nuestro Océano”, celebrada en Malta en octubre de 2017,<sup>3</sup> ni en los instrumentos financieros “azules” del Banco Mundial y de la comunidad de donantes, por ejemplo, el Fondo de Acción Azul de Alemania.<sup>4</sup>

No obstante, ha de tenerse en cuenta que la conservación marina y las cuestiones relativas a la pesca sostenible también incluyen el respeto de los derechos de acceso de las comunidades pesqueras a sus caladeros y los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades costeras. Otro aspecto es el derecho de las personas que viven en el interior de las regiones costeras a una dieta sana y diversificada, de la que los productos de la pesca son un elemento indispensable.

### Mayor reconocimiento de los grupos de incidencia en el ámbito de la pesca artesanal

Los representantes de las comunidades de pescadores artesanales gozan de un reconocimiento cada vez mayor en todo el mundo, al igual que sus homólogos agropecuarios. Ahora son aceptados como un sector independiente de la pesca y pueden participar como titulares de derechos en pie de igualdad con otros actores y representantes gubernamentales en el desarrollo de la legislación internacional y nacional sobre

1 Standing (2018).

2 Véase: <https://oceanconference.un.org/>

3 Véase: <http://ourocean2017.org/>

4 Véase: <https://www.blueactionfund.org/>

el gobierno y la gestión de los caladeros, las costas y los mares.<sup>5</sup>

Las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, que fueron aprobadas oficialmente por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en mayo de 2012, desempeñan un papel clave en este contexto.<sup>6</sup> Estas reconocen a los pescadores el derecho a tener voz y voto en las decisiones sobre el uso de los caladeros cercanos a la costa, las inversiones de las industrias extractivas y las empresas turísticas. Las Directrices reconocen que los pescadores no solo deberían ser escuchados en los proyectos de inversión, sino que sus derechos se ven afectados por estos proyectos, por lo que los inversionistas han de buscar el consentimiento previo de las comunidades costeras o renunciar a sus proyectos.

La pesca artesanal tuvo un éxito aún mayor en 2014, cuando el Comité de Pesca de la FAO aprobó oficialmente las Directrices voluntarias para garantizar la pesca sostenible en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza.<sup>7</sup> Al adoptar las Directrices, el Comité reconoció por primera vez que la pesca artesanal constituye un sector distinto que posee sus propios derechos dentro de la totalidad del sector pesquero. Muchos Estados se negaron a permitir esta división de sus pesquerías en sectores industriales y artesanales, pero finalmente tuvieron que desistir, también gracias a la tenaz insistencia de las organizaciones internacionales de pesca en pequeña escala.

La aplicación del ODS 14 y sus objetivos para la pesca sostenible no pueden tener ninguna perspectiva de éxito sin integrar estas Directrices. Existe una tendencia cada vez mayor a que las flotas pesqueras industriales pesquen cada vez más las poblaciones de peces silvestres (aproximadamente, 30.000 buques pesqueros, que faenan en el 55% de los océanos del

mundo) y se utilicen para abastecer de pescado a la población de los países industrializados. Casi 2.000 millones de personas para las que el pescado es una de las fuentes más importantes de proteína animal tienen que arreglárselas con lo que queda. Además, casi 800 millones de personas viven de los ingresos de la pesca y el procesamiento del pescado. Cualquier cambio hacia una mayor sostenibilidad a través de la conservación marina, las temporadas de veda y los métodos de pesca apropiados para las especies también deben considerar estas dependencias.

### Pesca sostenible, ¿para quién?

Sin embargo, la sostenibilidad de la pesca no debe significar que contribuya a una consolidación sostenible de la desigualdad actual en la distribución de los recursos pesqueros. Un ejemplo de ello es la pesca del atún. No cabe duda de que es correcto hacer todo lo posible para mantener las poblaciones mundiales de atún, pero no con el propósito de que el 70 por ciento de estas sigan siendo suministradas como atún enlatado a la población de los países industrializados y las economías emergentes. Las poblaciones de atún deben utilizarse más para abastecer a la población de los países en desarrollo del Pacífico, en particular.

La pesca sostenible también implica erradicar la pobreza y mejorar el nivel de desarrollo de las zonas costeras, garantizar el acceso al agua potable y a una buena salud, proporcionar una educación suficiente y garantizar la justicia de género, los derechos humanos y la democracia para los millones de personas que viven de la pesca. Estas condiciones también permitirán a las comunidades costeras alcanzar acuerdos en el ámbito de la conservación marina, el turismo sostenible y, por qué no, también con los expertos en energía o piscicultura, y encargarles la elaboración de propuestas conjuntas para mejorar su situación económica, social y medioambiental.

Las organizaciones pesqueras de pequeña escala quieren ser sujetos de su desarrollo por derecho propio (incluyendo el logro de los ODS) en lugar de meros

5 Colectivo Internacional de Apoyo a los Trabajadores de la Pesca (ICSF) (2014).

6 Véase: [www.fao.org/tenure/es/](http://www.fao.org/tenure/es/)

7 Véase: [www.fao.org/fishery/ssf/guidelines/en](http://www.fao.org/fishery/ssf/guidelines/en)

destinatarios y objetos de compromisos voluntarios no vinculantes de gobiernos, corporaciones y ONG.<sup>8</sup>

### La pesca artesanal forma parte de la solución

Aparte del discurso sobre la “economía azul”, a menudo se presta más atención a las asociaciones de pescadores de pequeña escala. Esto es cierto, en particular, por lo que respecta a la organización más importante de gobierno de las actividades pesqueras oceánicas: la FAO. En este contexto, además de las Directrices voluntarias para garantizar la pesca sostenible en pequeña escala, anteriormente mencionadas, el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto, adoptado en 2009, también desempeña un papel esencial. Este acuerdo establece estrictos controles sobre el origen de las capturas de los arrastres y ahora debe transponerse a legislación nacional con el apoyo de la sociedad civil.<sup>9</sup>

Las asociaciones de pesca a pequeña escala también desempeñan un papel decisivo en la Iniciativa para la Transparencia en la Pesca (FiTI, por sus siglas en inglés), una plataforma de partes interesadas fundada en 2015 en la línea de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, según sus siglas en inglés).<sup>10</sup> Su objetivo consiste en aumentar la transparencia y la participación en la gobernanza de la pesca en beneficio de una gestión más sostenible de la pesca marítima.

Desafortunadamente, ni la participación ni la transparencia son ubicuas. La OMC está negociando una de las metas del ODS 14 que se espera alcanzar para 2020 —la eliminación de los subsidios globales a la pesca— en completa ausencia del sector de la pesca artesanal, que se ve afectada indirectamente. Esto se hizo evidente recientemente en la XI Conferencia Ministerial de la OMC (MC11) en Buenos Aires en diciembre de 2017. Para pesar de algunas de las principales organizaciones ambientalistas, no se llegó a ningún acuerdo sobre los subsidios. La Conferencia Ministerial de la OMC terminó con el único compro-

miso de sus miembros de asegurar un acuerdo sobre subsidios a la pesca que cumpliera con la meta 6 del ODS 14 hasta finales de 2019.<sup>11</sup>

Sin embargo, las organizaciones de pesca artesanal ausentes se opusieron vehementemente a la conclusión de un acuerdo en el marco de la OMC, ya que esto no habría garantizado que la pesca artesanal quedara excluida de la prohibición de las subvenciones.

Según la opinión de estas organizaciones, las negociaciones sobre este tema no deberían ser abordadas por la OMC en ningún caso, ya que el pescado no es un mero producto industrial y comercial, sino que representa un alimento para miles de millones de personas. Estas negociaciones tocan derechos humanos fundamentales, en particular, el derecho a la alimentación. Por tanto, convendría que la cuestión de las subvenciones a la pesca se negociara en Roma, en el seno de la FAO, en lugar de en la OMC en Ginebra.

No cabe duda de que las enormes subvenciones a la pesca han provocado una sobreexplotación de los océanos y están amenazando los medios de subsistencia de la pesca artesanal, especialmente en las costas de los países más pobres. Sin embargo, la pesca artesanal sigue necesitando el apoyo del Estado para mantener una gestión sostenible de la pesca, la conservación marina, la vigilancia y aparejos de pesca más sostenibles. En interés de una pesca verdaderamente sostenible, los políticos deben impulsar la financiación pública de estos sectores en lugar de eliminarla indiscriminadamente mediante la prohibición de todo tipo de subvención.

8 Gueye (Ed.) (2016).

9 Véase: [www.fao.org/fishery/psm/agreement/es](http://www.fao.org/fishery/psm/agreement/es)

10 Véase: <http://fisheriestransparency.org/>

11 Véase: [www.wto.org/english/news\\_e/news17\\_e/mc11\\_13dec17\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news17_e/mc11_13dec17_e.htm)

### Bibliografía

**Colectivo Internacional de Apoyo a los Trabajadores de la Pesca (ICSF) (2014):** Rights First, Rights Forever. Small-scale Fisheries and Fishing Communities from a Human-rights Perspective. A collection of articles from SAMUDRA Report. Chennai.  
[www.icsf.net/images/dossiers/pdf/english/issue\\_136/136\\_SAM\\_DOSS\\_E\\_ALL.pdf](http://www.icsf.net/images/dossiers/pdf/english/issue_136/136_SAM_DOSS_E_ALL.pdf)

**Gueye, Gaoussou (Ed.) (2016):** Voices from African Artisanal Fisheries. Calling for an African Year of Artisanal Fisheries. Elaborado por Mediaprod, en nombre de CAOPA y REJOPRAO. Estocolmo.  
[www.caopa-africa.org/wp-content/uploads/2016/03/Voices-from-african-Artisanal-Fisheries.pdf](http://www.caopa-africa.org/wp-content/uploads/2016/03/Voices-from-african-Artisanal-Fisheries.pdf)

**Standing, Andre (2018):** Is the European Commission's blue growth strategy a model for Africa? Considerations from small-scale fisheries. Bruselas: CABO/CFFA.  
<https://static1.squarespace.com/static/517fe876e4b03c6b86a4b81b/t/5a817084c830253b865c76a2/1518432391014/European+Union+Blue+Growth+Strategy.pdf>

Francisco J. Marí es encargado de proyectos de comercio agrícola y pesca en Pan para el Mundo – Agencia protestante de desarrollo.

## SDG 15

### Treinta años buscando el oro de la biodiversidad: ¿la historia vuelve a repetirse?

POR JESSICA DEMPSEY, UNIVERSIDAD DE COLUMBIA BRITÁNICA

La financiación de la conservación, los fondos de capital privado, los bonos de tierras y bosques tropicales: todos intentan “liberar” los supuestos billones de dólares que están esperando para financiar la agenda ambiental mundial.<sup>1</sup> Un informe reciente de Credit Suisse, World Wildlife Fund y McKinsey afirma que la conservación podría generar toda la financiación necesaria para conservar la biodiversidad en todo el mundo si los principales segmentos de inversionistas, incluidos los particulares con un elevado patrimonio neto, los inversionistas minoristas e institucionales, asignaran solo “el 1% de su capital nuevo y reinvertido a la conservación”.<sup>2</sup> Es decir, se afirma que el equivalente de un pequeño escupidajo en una gran bañera podría salvarnos a todos de la degradación de los ecosistemas.

Aunque seductor, el último cuarto de siglo de esfuerzos internacionales de conservación está plagado de emocionantes promesas de generar beneficios financieros a partir de la conservación. Pero estas promesas nunca parecen materializarse a ninguna escala, a pesar de venir seguidas de otra serie de emocionantes promesas: enjuague y repita.

#### El oro genético

Volviendo por lo menos 30 años atrás, la primera promesa es la del “oro genético”. Este sueño tal vez se articule mejor dentro de *Nuestro Futuro Común* de

1987, el cual, durante la entonces emergente revolución biotecnológica, vio los vastos recursos genéticos de los trópicos como una fuente casi ilimitada de riqueza que podría financiar la conservación de la biodiversidad. El famoso informe predijo que el valor económico de los recursos genéticos “es suficiente para justificar la preservación de las especies”.<sup>3</sup> Lo que significa que el incentivo para vender la información genética de los bosques tropicales a las empresas farmacéuticas y agrícolas superaría el valor de otras oportunidades, por ejemplo, la madera o la tierra para la agricultura. Estos sueños de una financiación en la que todos ganan —con resultados positivos en materia de medio ambiente, desarrollo y beneficios— también se incorporaron al Convenio sobre la Diversidad Biológica, ratificado en 1992.

El entusiasmo por la bioprospección como fuente de ingresos para la conservación en los trópicos tal vez alcanzó su punto álgido en 1991, cuando el gigante farmacéutico Merck firmó un acuerdo de 10 años por valor de 1,3 millones de USD con el Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica (INBio). Sin embargo, a pesar del INBio, la bioprospección ha fracasado en gran medida en el cumplimiento de sus promesas, tanto de ganancias como de conservación.<sup>4</sup> Y una evaluación en 2012 constató que solo generó 50 millones de USD para la conservación.<sup>5</sup>

1 PNUMA (2011) y Banco Mundial (2015).

2 Credit Suisse/World Wildlife Fund/McKinsey & Company (2014), pág. 16.

3 Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987), pág. 155.

4 Véase, por ejemplo, Firn (2003) y Burtis (2008).

5 Parker et al. (2012)

A pesar de que muchos apostaron por la promesa de la bioprospección en las negociaciones del Convenio sobre la Diversidad Biológica a finales de la década de los 80 y principios de los 90, el jefe científico de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), Jeffrey McNeely, y otros, como el ex director de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, Walter Reid, se percataron de lo evidente argumentando a favor de incluir el cálculo de los valores económicos *indirectos* de la biodiversidad.<sup>6</sup> Estos valores indirectos hacen alusión al funcionamiento y a los servicios ecosistémicos, es decir, servicios que, al calcularlos, “pueden superar con creces los valores directos”, como los recursos genéticos. Estos podrían incluir servicios de secuestro de carbono y purificación de agua.

### El oro REDD+

Y rápidamente, siguiendo los pasos del “oro genético”, vino el oro REDD+, que prometía que la venta del secuestro de carbono generaría ingresos para salvar los bosques tropicales (y muchos otros ecosistemas). El punto culminante de esta promesa sea quizás la revisión Eliasch 2008, encargada por el Reino Unido. Publicada justo antes de la conferencia de Copenhague sobre el clima (COP 15), esta revisión sugería que la inclusión de REDD en un sistema de comercio de carbono bien diseñado podría proporcionar la financiación y los incentivos necesarios para reducir las tasas de deforestación hasta en un 75 por ciento antes de 2030. Uno de los escenarios modelados por la revisión predijo que los mercados de carbono podrían generar 7.000 millones de USD hasta 2020.<sup>7</sup> El informe más reciente sobre el Mercado Ecosistémico titulado “El Estado del Mercado de Carbono Forestal” afirma que el mercado de reducción de emisiones basado en los bosques alcanzó su punto álgido en 2014, con un valor de 257 millones de USD, y un mísero valor

mínimo de 120 millones de USD en 2016.<sup>8</sup> Parece que alcanzamos la cifra máxima del mercado de carbono forestal antes que la del petróleo o similar.<sup>9</sup>

Parece ser que REDD ha muerto, aunque continúa en forma de zombi: ahora resulta que se apuesta por la inclusión de las compensaciones de carbono forestal en el esquema de reducción de emisiones de la industria de la aviación, proclamando las maravillas de las nuevas tecnologías financieras como el *blockchain*. REDD no morirá por completo, sino que permanecerá en un estado de promesa constante, siempre aguardando a la vuelta de la esquina.

### El oro de la financiación de la conservación

Hoy estamos viviendo otra fase de promesas, esta vez centrada en las instituciones y los mecanismos financieros: desde bonos hasta capital privado, todos prometen ahora resolver el gran fracaso de los gobiernos.

Sin embargo, la evidencia muestra un panorama sombrío. Si bien existen dificultades para evaluar toda esta área, muy fragmentada y a menudo también en manos privadas, mis propias investigaciones y las de otros autores muestran que estos flujos de capital son minúsculos en relación con la magnitud de los problemas, e infinitesimales en el mundo de los flujos de capital en general.<sup>10</sup> Como concluyeron recientemente los científicos del CIFOR, “esperar que

6 McNeely (1988) y McNeely et al. (1990)

7 Eliasch (2018).

8 Hamrick/Grant (2017). Esta cifra correspondiente a 2016 excluye los ingresos del Fondo Australiano para la Reducción de Emisiones, con transacciones totales de 509,5 millones de USD. Pero no es un mercado tradicional, ya que solo existe un comprador, el gobierno australiano, que adjudica contratos de reducción de emisiones mediante subasta inversa.

9 A pesar de sus bajos ingresos, es crucial señalar que REDD no es benigno para todas las comunidades; según el proyecto, puede dar lugar al despojo de tierras y a un mayor afianzamiento de las desigualdades sociales. Para una visión general, véase Holmes/Cavanagh (2016). Otro documento académico de reciente publicación resume que los proyectos REDD+ han enfrentado problemas de “tenencia insegura de la tierra, captura de incentivos de las élites, problemas de cohesión entre los receptores de pagos y los beneficiarios de los servicios ecosistémicos, incertidumbre sobre los incentivos condicionales” (Clark et al. (2018), pág. 341).

10 Dempsey/Suárez (2016). Véase también Clarke et al. (2018).

este déficit [en la financiación de los ODS, incluyendo la conservación de la biodiversidad] sea asumido por el sector privado o por cualquier otro sector es presumiblemente erróneo y representa claramente la disparidad actual entre las ambiciones declaradas y la realidad”.<sup>11</sup> Hasta ahora, el sector de la financiación de la conservación que genera ingresos (es decir, con ánimo de lucro) se enfrenta a serios desafíos que están creciendo, algo que ya reconoce el propio sector. Como concluye la Conservation Finance Alliance, “la inmensa mayoría del sector financiero aún no ha mostrado interés en la conservación de la biodiversidad”.<sup>12</sup> O, como afirman claramente NatureVest y sus coautores, la inversión en conservación es mucho “menos competitiva en comparación con otras oportunidades de mercado”.<sup>13</sup>

En su mayor parte, el capital movilizado es de un tipo particular, puesto a disposición por inversionistas a los que no les importa la baja liquidez (los activos que se pueden comprar y vender rápidamente son líquidos) y que están dispuestos a aceptar un bajo o nulo rendimiento además de un alto riesgo, condiciones desfavorables para la mayoría de los inversionistas.<sup>14</sup> Y para realizar inversiones de bajo rendimiento y alto riesgo, toda la empresa depende del despliegue de capital público y caritativo para “disminuir el riesgo” de la inversión (conocido como capital mixto).

Además, la distribución geográfica global de la financiación de la biodiversidad, tanto pública como privada, es desigual. Un informe concluye que Estados Unidos, Canadá, Europa y China “generan y reciben la mayor parte de la financiación mundial para la biodiversidad”.<sup>15</sup> El Sur Global, por otro lado, recibe mucha menos financiación para la biodiversidad: África recibe el 6 por ciento, América Latina y el Caribe, el 6 por ciento, y Asia (sin incluir a China), el 7 por ciento de la financiación global de la biodiversidad. De manera similar, un estudio más reciente sobre la inversión privada en la conservación halló

que el 92 por ciento de la inversión privada objeto del estudio procedía de inversionistas con sede en Estados Unidos y que, en las tres áreas de inversión en conservación analizadas (materias primas verdes, hábitat y agua), Canadá y Estados Unidos recibieron el 82 por ciento de la financiación.<sup>16</sup>

### De la búsqueda de oro a la búsqueda de justicia

Dada la escasez de voluntad política, el capital privado y la innovación financiera también se presentan como el enfoque plausible y pragmático para resolver los problemas ambientales persistentes y las desigualdades de riqueza. Sin embargo, sugiero que entendamos por “oro de la financiación de la conservación” el intento más reciente de lograr resultados ambientales y sociales positivos que generan beneficios, el último esfuerzo en más de un cuarto de siglo.

Y parece que la historia se repite. En su reunión de 2018 en Davos, el Foro Económico Mundial publicó un informe en el que se hace un llamamiento a la 4.<sup>a</sup> Revolución Industrial, una revolución impulsada por las nuevas capacidades científicas y tecnológicas que, según el documento, “permitirá a la sociedad realizar todo el valor de la naturaleza y catalizará una nueva bioeconomía inclusiva” –inclusiva para los seres humanos y los seres vivos de la Tierra.<sup>17</sup> Lo que se ofrece en ese informe suena sumamente similar a lo que aparece en el informe de 1987 *Nuestro Futuro Común*.

Otro día más, otra revolución bioeconómica o financiera verde, la llamada “revolución” que siempre está a la vuelta de la esquina: “vender la naturaleza para salvarla” es siempre promisorio, siempre inalcanzable, genera una gran nube de expectación que proyecta el crecimiento exponencial y la transformación político-económica, a menudo tambaleantes incluso en sus propios términos.<sup>18</sup> Depositar nuestras esperanzas en este planteamiento es lo mismo que meter la cabeza en la arena mientras cruzamos los

11 Clarke et al. (2018), pág. 338.

12 Conservation Finance Alliance (2014), pág. 4.

13 NatureVest/EKO Asset Management Partners (2014), pág. 12.

14 Dempsey/Suárez (2016).

15 Parker et al. (2012), pág. 109.

16 NatureVest/EKO Asset Management Partners (2014).

17 Foro Económico Mundial (2017), pág. 4.

18 La venta de la naturaleza para salvarla es un concepto utilizado por primera vez por McAfee (1999).

dedos esperando buena suerte, lo que dista mucho de ser pragmático y plausible.

¿Cuál es el otro camino? Durante décadas, los activistas y académicos críticos del desarrollo ambiental han visto el denominado “subdesarrollo” y la degradación ecológica como un problema generado por las continuas relaciones imperiales y coloniales: los países y los particulares más ricos han acumulado su vasto patrimonio mediante la extracción de recursos (y la eliminación de residuos) más allá de sus fronteras durante cientos de años. Esta conceptualización del problema sugiere que debemos hacer algo más que “liberar” el capital privado; sugiere la redistribución, los pagos por deuda ecológica. El concepto de deuda ecológica pretende mostrar cómo el valor acumulado en el Norte Global ha dependido inextricablemente de la devaluación en el Sur Global. Se trata intrínsecamente de vincular lugares distantes y rectificar las desigualdades geográficas históricas acumuladas.<sup>19</sup> En lugar de promover una especie de teoría del desarrollo económico “verde” de lenta propagación, los pagos por deuda ecológica se basan en la redistribución y las reparaciones.

¿Apoyaría el mundo de la conservación los pagos por deuda ecológica? Por tanto, los pagos a quienes conservan la diversidad biológica no serían por los “servicios ecológicos” ofrecidos, sino más bien por la deuda en la que han incurrido al ocupar un espacio desproporcionado del patrimonio mundial. ¿Cómo podrían pagarse esa deuda? En un libro publicado recientemente, Ashley Dawson sugiere de forma provocativa que los pagos podrían efectuarse a través de un ingreso suplementario garantizado para los habitantes de las naciones con las que se tiene una “deuda de biodiversidad”. Si bien esto seguramente resulta controvertido, Dawson argumenta que dicho ingreso no debería abonarse a través del estado, sino más bien a la gente directamente, dado que un gran número de gobiernos son víctima de los intereses de extracción de recursos. Dawson sostiene que tales reembolsos directos de la deuda “otorgarían a los pueblos indígenas y a los habitantes de los bosques, que hacen de estas zonas de rica biodiversidad su

hogar, el poder económico y político para presionar a sus gobiernos a implementar medidas de conservación significativas”.<sup>20</sup> ¿Podrían las organizaciones de conservación y los poseedores de capital facilitar no el desarrollo de albergues turísticos que compiten entre sí y obtienen un beneficio, sino más bien apoyar un sindicato o movimiento internacional de “trabajadores conservacionistas” que puedan exigir colectivamente pagos más altos por la deuda ecológica?

Estas ideas no constituyen ninguna fórmula mágica, un santo grial, ni una cura milagrosa. No existe tal cosa. Pero vivimos en un tiempo desesperado de innumerables tragedias humanas y no humanas, en un planeta menos vivo, menos diverso bioculturalmente cada año, una tierra, como escribe Donna Haraway, “llena de refugiados, humanos y no humanos, sin refugio”.<sup>21</sup> Tal tragedia es un problema totalmente político que requiere una solución política, lo que sugiere que es mejor dedicar nuestro tiempo y energía a la construcción de movimientos poderosos e infraestructuras organizativas que puedan movilizar el capital y los estados hacia una dirección menos extractiva.

19 Para una visión general del concepto, véase Warlenius et al. (2015).

20 Dawson (2016), pág. 91.

21 Haraway (2015), pág. 160.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2015):** Joint report on multilateral development banks' climate finance 2014. Washington, D.C. [www.worldbank.org/climate/MDBclimatefinance2014](http://www.worldbank.org/climate/MDBclimatefinance2014)
- Burtis, Patrick (2008):** Can bioprospecting save itself? At the vanguard of bioprospecting's second wave. En: *Journal of Sustainable Forestry* 25 (3-4), págs. 218-245.
- Clark, Robyn/Reed, James/Sunderland, Terry (2018):** Bridging funding gaps for climate and sustainable development: Pitfalls, progress and potential of private finance. En: *Land Use Policy* 71, págs. 335-346.
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987):** Report of the World Commission on Environment and Development: Our common future. Nueva York: Oxford University Press.
- Conservation Finance Alliance (2014):** Supporting biodiversity conservation ventures: Assessing the impact investing sector for an investment strategy to support environmental entrepreneurship. [https://static.squarespace.com/static/537c92d5e4b071e47398cfc5/537cc7ace4b07ba17deab3d3/537cc7ade4b07ba17deab585/1399828542777/ACS\\_CFA\\_2014.pdf](https://static.squarespace.com/static/537c92d5e4b071e47398cfc5/537cc7ace4b07ba17deab3d3/537cc7ade4b07ba17deab585/1399828542777/ACS_CFA_2014.pdf)
- Credit Suisse/World Wildlife Fund/McKinsey & Company (2014):** Conservation finance: Moving beyond donor funding toward an investor-driven approach. Zúrich. <https://www.cbd.int/financial/privatesector/g-private-wwf.pdf>
- Dawson, Ashley (2016):** Extinction: a radical history. OR Books. Nueva York.
- Dempsey, Jessica/Suarez, Daniel Chiu (2016):** Arrested Development? The Promises and Paradoxes of "Selling Nature to Save It". En: *Annals of the American Association of Geographers* 106(3), págs. 653-671.
- Eliasch, Johan (2008):** Climate change: financing global forests. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228833/9780108507632.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228833/9780108507632.pdf)
- Firn, Richard D. (2003):** Bioprospecting — why is it so unrewarding? En: *Biodiversity and Conservation* 12:2, págs. 207-216.
- Foro Económico Mundial (2017):** Harnessing the Fourth Industrial Revolution for Life on Land. Cologny/Geneva [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Harnessing\\_4IR\\_Life\\_on\\_Land.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Harnessing_4IR_Life_on_Land.pdf)
- Hamrick, Kelley/Grant, Melissa (2017):** Fertile ground: state of the forest carbon finance 2017. Washington, D.C. <https://www.forest-trends.org/publications/fertile-ground/>
- Haraway, Donna (2015). Anthropocene, Capitalocene, Plantationocene, Chthulucene: Making Kin.** En: *Environmental Humanities* 6, págs. 159-165. <http://environmentalhumanities.org/arch/vol6/6.7.pdf>
- Holmes, George/Cavanagh, Connor J. (2016):** A review of the social impacts of neoliberal conservation: Formations, inequalities, contestations. En: *Geoforum* 75, págs. 199-209.
- McAfee, Kathleen (1999):** Selling nature to save it? En: *Society and Space* 17(2), págs. 133-154.
- McNeely, Jeffrey A. (1988):** Economics and biological diversity: developing and using economic incentives to conserve biological resources. Gland: UICN. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/1988-MacN-001.pdf>
- McNeely, Jeffrey A./Miller, Kenton/Mittermeier, Russell A./Reid, Walter V./ Werner, Timothy B. (1990):** Conserving the world's biological diversity. Gland: UICN. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/1990-017.pdf>
- NatureVest/EKO Asset Management Partners (2014):** Investing in conservation: A landscape assessment of an emerging market. [www.jpmorganchase.com/corporate/Corporate-Responsibility/document/InvestingInConservation\\_Report\\_r2.pdf](http://www.jpmorganchase.com/corporate/Corporate-Responsibility/document/InvestingInConservation_Report_r2.pdf)
- Parker, Charlie/Cranford, Matthew/Oakes, Nick/Leggett, Matt (2012):** The little biodiversity finance book: a guide to proactive investment in natural capital (PINC), 3rd Edition. Oxford: Fundación Global Canopy. <https://globalcanopy.org/publications/little-biodiversity-finance-book-3rd-edition-2012>
- PNUMA (2011):** Towards a green economy: Pathways to sustainable development and poverty eradication. Nairobi. [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/126GER\\_synthesis\\_en.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/126GER_synthesis_en.pdf)
- Warlenius, Rikard/Pierce, Gregory/Ramasar, Vasna (2015):** Reversing the arrow of arrears: The concept of "ecological debt" and its value for environmental justice. En: *Global Environmental Change* 30, págs. 21-30.

Jessica Dempsey es profesora adjunta del Departamento de Geografía de la Universidad de Columbia Británica.

## ODS 16

### Políticas para abordar la dimensión de género de los flujos financieros ilícitos

POR DEVELOPMENT ALTERNATIVES WITH WOMEN FOR A NEW ERA (DAWN)

El ODS 16 sobre sociedades pacíficas e inclusivas llama a la creación de instituciones eficaces, responsables e inclusivas, con la convicción de que la buena gobernanza puede tener un impacto positivo en el desarrollo. Esto es de vital importancia para la hoy inaplazable lucha contra las corrientes financieras ilícitas (CFI). Como señala un estudio conjunto de FES/DAWN sobre las CFI y el género,<sup>1</sup> este desafío es también un foco para la resistencia feminista. El abuso fiscal, el traspaso de las ganancias corporativas a jurisdicciones con impuestos bajos o nulos y la actual debilidad de la arquitectura tributaria internacional que facilita los flujos financieros resultantes del blanqueo de capitales procedentes de actividades criminales, todos tienen un impacto negativo en los derechos humanos y la igualdad de género.

#### Relación entre las CFI y la igualdad de género

Las corrientes financieras ilícitas son las que están prohibidos por ley, normativa o costumbre. Abarcan no solo lo ilegal sino también lo poco ético o socialmente inaceptable, como la evasión fiscal por parte de multinacionales. Existen al menos dos vínculos entre las CFI y la igualdad de género. Por un lado, la evasión y la elusión de impuestos limitan la capacidad de asignar recursos a políticas que pueden ayudar a reducir la brecha de género. Por otro lado, la trata de mujeres trabajadoras (por ejemplo, para trabajos informales domésticos o industriales, para la industria del entretenimiento o el trabajo sexual) es una importante actividad ilegal que alimenta en

gran medida a las CFI, a la vez que viola los derechos humanos más básicos.

Los Estados, actuando individual y colectivamente, tienen el deber de movilizar el máximo de recursos disponibles para la realización progresiva de los derechos humanos de las mujeres y las niñas. La débil gobernanza mundial en materia fiscal y la evasión del impuesto de sociedades amenazan este deber. Cuando un Estado no puede movilizar suficientes recursos o tiene un déficit presupuestario, solo puede proporcionar servicios insuficientes y de baja calidad (por ejemplo, educación, salud, saneamiento, transporte público, infraestructura social, servicios de cuidado), perpetuando o exacerbando las desigualdades de género. Esto se debe a que las desiguales relaciones de poder entre los géneros en la sociedad hacen que las mujeres estén sobrerrepresentadas entre los pobres y entre los que tienen empleos mal remunerados y de baja calidad. Las mujeres también dependen más de la prestación de servicios estatales y tienden a ser las más afectadas por un aumento del trabajo de cuidado no remunerado cuando los Estados recortan los servicios sociales.

Además, cuando se limita la capacidad de un Estado para recaudar ingresos y controlar las CFI, la pérdida de ingresos tiende a compensarse mediante una subida de impuestos que gravan a los contribuyentes que cumplen, como las pymes y las personas físicas, o recurriendo generalmente a los impuestos indirectos. Esto, a su vez, afecta en mayor medida a las mujeres porque están excesivamente representadas en las pymes (que se benefician menos de las oportunidades de elusión) y se encuentran en la parte inferior de

<sup>1</sup> Grondona et al. (2016).

la escala de ingresos y, consiguientemente, la carga impositiva sobre el consumo recae más sobre ellas.

La falta de recursos para aplicar adecuadamente políticas públicas que garanticen el acceso a un nivel de vida básico es también una de las raíces de la vulnerabilidad de las mujeres a las redes de trata de personas, así como a la explotación laboral y sexual. La trata de mujeres trabajadoras es tanto una consecuencia como una causa de las violaciones de los derechos de las mujeres. El tráfico de mujeres trabajadoras y las actividades de explotación asociadas representan manifestaciones extremas de la violación de los derechos de las mujeres. Los beneficios obtenidos de la trata de mujeres trabajadoras se ven propiciados por los diversos mecanismos que permiten las corrientes financieras ilícitas, así como por las dificultades todavía existentes al tratar de vincular la trata de personas con su rastro de dinero. El producto de esta explotación parece blanquearse utilizando los mismos mecanismos, estructuras, jurisdicciones y habilitadores que los de la evasión y elusión fiscal. La asistencia profesional de abogados, contadores y bancos que hacen posible la reintroducción de los beneficios de delitos anteriores en el mercado financiero legal, está extendida en los casos de trata de personas. Estos facilitadores son los mismos que utilizan las empresas para evitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

### Cuatro áreas de acción política

Por tanto, para hacer frente a esta grave injusticia se requiere voluntad política y pasar a la acción, concretamente, en al menos cuatro dimensiones:

En primer lugar, sobre el establecimiento de normas, que deberían incluir: 1) el desarrollo de una arquitectura financiera internacional que garantice el cumplimiento de los derechos humanos, la igualdad de género y normas laborales y en materia de blanqueo de capitales; 2) un consenso sobre una norma internacional para sancionar a los facilitadores globales del abuso fiscal y la trata de personas, haciendo especial hincapié en los bancos, las jurisdicciones secretas, las empresas ficticias, los asesores jurídicos, los bufetes de abogados, las empresas de contabilidad y las autoridades gubernamentales corruptas; 3)

el establecimiento de normas internacionales para proteger a los testigos, denunciantes, defensores de impuestos y de derechos humanos que sacan a la luz los abusos fiscales y denuncian la corrupción; 4) la ampliación del espacio político para aplicar impuestos progresivos sobre la renta y la riqueza, evitando los sesgos de género explícitos e implícitos en la tributación y revisando los incentivos, las exenciones y las subvenciones fiscales perjudiciales, en particular, los que se conceden a las empresas.

En segundo lugar, sobre los marcos institucionales, que deberían englobar: 1) a nivel mundial, el establecimiento de un organismo tributario intergubernamental de la ONU con afiliación universal e igualdad de derechos de voto, que cuente con los recursos adecuados, con conocimientos especializados en materia de género y derechos humanos y con el mandato de asesorar sobre la revisión de la política tributaria nacional, regional y mundial para cumplir con las obligaciones internacionales en materia de igualdad de género y derechos humanos; 2) a nivel local, el fortaleciendo del mandato y los recursos de las autoridades tributarias, identificando y cerrando los vacíos fiscales, y evitando las puertas giratorias entre los sectores público y privado que conducen a la corrupción y a un lobby interno de los muy ricos y las corporaciones.

En tercer lugar, sobre la creación de capacidad, mediante el diseño y la ejecución de programas de creación de capacidad como parte del principio de la cooperación y la asistencia internacionales en cuestiones tributarias, incluida la asistencia oficial para el desarrollo incondicional, adicional y previsible, así como la cooperación Sur-Sur.

En cuarto lugar, en relación con los datos, la evaluación y la rendición de cuentas, que deberían incluir a nivel mundial el diseño y la armonización de metodologías transfronterizas amplias para recabar y analizar datos comparables sobre la evasión y la elusión fiscal, los prejuicios de género en las estructuras tributarias y las relaciones entre la trata de personas y las CFI. A nivel local, es necesario diseñar metodologías integrales para recopilar y analizar datos sobre la evasión y la elusión fiscal, los prejuicios de género en las estructuras tributarias, las relaciones entre la

trata de mujeres trabajadoras y las CFI y los efectos transfronterizos indirectos de las políticas fiscales nacionales.

**Bibliografía**

Grondona, Veronica/Bidegain Ponte, Nicole/Rodríguez Enriquez, Corina (2016): Illicit Financial Flows Undermining Gender Justice. Berlín: FES – DAWN.  
<http://library.fes.de/pdf-files/iez/12984.pdf>

# ODS 17

## El comercio y los ODS

### Los acuerdos -y desacuerdos- sobre comercio e inversión crean nuevos obstáculos para la Agenda 2030

POR ROBERTO BISSIO, SOCIAL WATCH

El comercio, las políticas comerciales y los acuerdos internacionales sobre comercio e inversión son abordados explícitamente en siete de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y se los considera clave para la implementación de la Agenda 2030 y de la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA).<sup>1</sup>

El acceso a los mercados se considera esencial para promover la graduación de los países menos avanzados (PMA) en los objetivos 10.a, 17.11 y 17.12 y para mejorar los medios de subsistencia de los pequeños productores de alimentos (meta 2.3). La Agenda 2030 demanda abordar las distorsiones del comercio, reduciendo los subsidios a la agricultura (meta 2.b), a los combustibles fósiles (12.c) y a la pesca (14.6). Se requiere el fomento de la capacidad comercial (objetivo 8.a) y se insta a la Organización Mundial de Comercio a completar la Ronda de Doha (meta 17.10) como uno de los principales medios de implementación de todo el programa.

#### Colapso de la Conferencia Ministerial 2017 de la OMC

Sin embargo, menos de dos años después de haberse comprometido unánimemente al más alto nivel con estos objetivos en la ONU, los gobiernos no lograron traducir esas promesas en acción en la Undécima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en diciembre de 2017 en Buenos Aires.

La reunión en la capital argentina colapsó sin aprobar una declaración, ni siquiera para agradecer al país anfitrión. “No logramos todos nuestros objetivos”, dijo la comisionada de Comercio de la Unión Europea, Cecilia Malmstrom, en sus comentarios en una reunión privada de jefes de delegación en Buenos Aires. “La triste realidad es que ni siquiera acordamos dejar de subsidiar la pesca ilegal”, prosiguió. “Espero que todas las delegaciones aquí reflexionen cuidadosamente sobre el mensaje que esto envía a nuestros ciudadanos, a nuestros interesados y a nuestros niños”.<sup>2</sup>

El objetivo 14 de los ODS compromete a los gobiernos a “conservar y utilizar de manera sostenible los océanos, mares y recursos marinos” y su sexto objetivo promete prohibir, para 2020 “ciertas formas de subsidios a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la sobrepesca, eliminar los subsidios que contribuyen a la pesca no declarada y no reglamentada y abstenerse de introducir nuevas subvenciones de ese tipo, reconociendo que el trato especial y diferenciado apropiado y efectivo para los países en desarrollo y menos adelantados debe ser parte integral de la negociación de subvenciones a la pesca de la Organización Mundial del Comercio”.

En Buenos Aires, los gobiernos solo acordaron “aceptar continuar participando de manera constructiva en las negociaciones sobre subvenciones pesqueras”

1 Para un análisis en profundidad, véase Bellmann/Tipping (2015).

2 Declaración de la UE en la reunión de Jefes de Delegación, Buenos Aires, Argentina, 13 de diciembre de 2017 ([http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc\\_156464.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156464.pdf)).

con miras a adoptar un acuerdo en la próxima Conferencia Ministerial de la OMC en 2019. Pero en las negociaciones comerciales las promesas valen poco si no son firmadas. La anterior Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Nairobi en 2015, por ejemplo, acordó concluir en Buenos Aires las negociaciones sobre stocks agrícolas para la seguridad alimentaria de los países en desarrollo. A pesar de ese compromiso, en diciembre pasado no se llegó a un acuerdo sobre este tema clave, ni siquiera para continuar negociando en la próxima Conferencia Ministerial en 2019.

Esta falta de acuerdo sobre la agricultura también contraviene los compromisos de la Agenda 2030. El ODS 2 promete “acabar con el hambre, lograr seguridad alimentaria y mejorar la nutrición y promover una agricultura sostenible” y, a tal efecto, define como objetivos específicos los compromisos de “corregir y prevenir restricciones comerciales y distorsiones en los mercados agrícolas mundiales” (meta 2.b) y también “garantizar el funcionamiento adecuado de los mercados de productos alimenticios ... a fin de ayudar a limitar la volatilidad extrema del precio de los alimentos” (meta 2.c).

Sin un acuerdo sobre agricultura, ni siquiera para continuar negociando estos temas, indispensables para alcanzar los objetivos de hambre y nutrición, no hay esperanzas de que se cumpla el ODS 2.

En el caso de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), los resultados de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires fueron un poco más positivos, con una resolución de párrafo único que promete seguir discutiendo el contenido del conflicto entre los titulares de patentes, de medicamentos, protegidos por el acuerdo ADPIC, y hacer que esos mismos medicamentos sean asequibles. Los países que usan genéricos o recurren a licencias obligatorias de medicamentos en interés de la salud pública corren el riesgo de ser demandados a través de los mecanismos de cumplimiento de la OMC. La continuación de la actual ‘cláusula de paz’, que compromete a los miembros de la OMC a no iniciar dichas denuncias mientras se negocia un acuerdo sustancial, se acordó en Buenos

Aires, diluyendo así las amenazas inmediatas a la salud pública.

El párrafo 68 de la Agenda 2030 instaba a “todos los miembros de la Organización Mundial del Comercio a redoblar sus esfuerzos para concluir prontamente las negociaciones sobre el Programa de Doha para el Desarrollo”. La Ronda de Doha para el Desarrollo de negociaciones comerciales se inició en Qatar en 2001, como resultado de la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC. Se suponía que esta nueva ronda de negociaciones comerciales abordaría las cuestiones que preocupan a los países en desarrollo, en particular los textiles y la agricultura.

La OMC tiene 164 miembros, la mayoría de los cuales también son Estados Miembros de la ONU. Pero pocas semanas después de acordar la Agenda 2030 en Nueva York, los mismos países no pudieron reafirmar en la Décima Conferencia Ministerial de la OMC en Nairobi su compromiso de concluir la Ronda de Doha. El párrafo 30 de la Declaración de Nairobi simplemente informa que “muchos Miembros reafirman el Programa de Doha para el Desarrollo”, mientras que “otros Miembros no reafirman los mandatos de Doha”.<sup>3</sup>

En Buenos Aires, la Presidenta de la Conferencia Susana Malcorra hizo circular un borrador de declaración ministerial que no mencionaba la palabra “Doha” pero decía que los miembros de la OMC “reiteran los párrafos 30 y 31 de la Declaración Ministerial de Nairobi” y “se comprometan a trabajar hacia una efectiva aplicación de las normas de la OMC”.

Estados Unidos vetó ese lenguaje. Como no parece muy estricto hacer referencia a una declaración que dice que algunos están a favor y otros en contra, los observadores opinaron que fue la mención a las “normas” de la OMC lo que Estados Unidos quiso bloquear, incluso a costas de hacer colapsar toda la conferencia.

La OMC es un foro de negociación, y también un sistema de solución de diferencias que aplica las

---

3 Véase: [www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc10\\_e/mindecision\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm)

normas comerciales a las reclamaciones formuladas por los miembros contra otros miembros y permite el uso de sanciones comerciales proporcionadas cuando un país es declarado culpable de violar normas comerciales. En la cumbre de ese sistema, el Tratado de Marrakech establece un Órgano de Apelación, el tribunal supremo del comercio mundial, compuesto por siete miembros con plazos fijos. La administración Trump ha estado bloqueando el nombramiento de nuevos miembros para reemplazar a aquellos cuyos mandatos expiran, lo que podría paralizar pronto ese cuerpo y así inutilizar la OMC y dejar la puerta abierta a guerras comerciales e imposiciones unilaterales.<sup>4</sup>

Las posiciones del gobierno de los Estados Unidos se conocían de antemano y siguen un patrón que no difiere, por ejemplo, de la retirada de los Estados Unidos del Acuerdo de París sobre el cambio climático. Lo que fue realmente sorprendente durante la Conferencia Ministerial de Buenos Aires fue la incapacidad de los otros 163 miembros de la OMC para reafirmar su fe común en “un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio” -- precisamente lo que sus Jefes de Estado acordaron en la Agenda 2030 (ODS 17.10).

### Presionando por los “nuevos temas”

Los países del Norte global, con el entusiasta apoyo de la Cámara de Comercio Internacional, el Foro Económico Mundial y un lobby activo del grupo GAFA-A (Google, Amazon, Facebook y Apple, con intereses comunes en algunos asuntos con el sitio chino Alibaba) impulsó acuerdos parciales (no consensuados) con algunos países de ingresos medianos y unos pocos países menos adelantados sobre “nuevos temas”, en lugar de resolver los problemas de interés para los países en desarrollo y exigidos por conferencias anteriores.

Así, Estados Unidos firmó, junto con la Unión Europea, Japón, China, Rusia y algunos países de

medios ingresos, una “declaración conjunta” prometiendo “iniciar juntos un trabajo exploratorio hacia futuras negociaciones de la OMC sobre los aspectos del comercio electrónico relacionados con el comercio”.<sup>5</sup>

Esta coalición de países quiere avanzar en el “trabajo sobre comercio electrónico en la OMC para aprovechar mejor ... las oportunidades” para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).<sup>6</sup> Sin embargo, la analista anglo ecuatoriana Sally Burch, una de las representantes de ONGs que no pudieron asistir a la conferencia por el veto de las autoridades argentinas, comentó que “las MIPYMES son solo la carnada para atraer apoyo” a la agenda por la que GAFA-A estaba presionando.<sup>7</sup>

Esta agenda incluye el “flujo libre de datos”, que en realidad significa la posibilidad de mercantilizar los datos personales para su apropiación por parte de corporaciones globales, la libertad para que esas multinacionales operen en un país sin tener una presencia comercial en él (y quedar así exoneradas de impuestos e incluso de potenciales acusaciones penales), y la libertad de ofrecer sus servicios al público y a los Estados sin tener que revelar sus algoritmos o incluir software o experiencia local.

Varias otras “iniciativas conjuntas” se hicieron públicas en Buenos Aires en torno a lo que Malcorra llamó “cuestiones del siglo XXI”: facilitación de inversión (con el apoyo de 70 miembros), MIPYMES (87 miembros) y una “declaración sobre la mujer y el comercio”, firmada por más de 100 miembros.

Unos 200 grupos de mujeres de todo el mundo condenaron inmediatamente la noción de que la OMC podría ayudar a empoderar a las mujeres, y afirmaron:

Aumentar el acceso al crédito y al comercio transfronterizo para unas pocas mujeres no beneficiará en general a los derechos humanos de las mujeres. La

5 OMC (2017).

6 *Ibid.*

7 Burch (2017).

4 Jishnu (2018).

declaración es un intento de ocultar el daño que las disposiciones de la OMC tienen para las mujeres, al tiempo que garantiza que la OMC pueda introducir “nuevos temas” que probablemente profundicen la desigualdad.<sup>8</sup>

Del mismo modo, muchas asociaciones de pequeñas y medianas empresas, principalmente de países en desarrollo, condenaron la idea de un grupo de trabajo oficioso sobre ellas en la OMC. Establecidos sin ninguna consulta con quienes supuestamente se beneficiarían, estas discusiones servirían para introducir en la OMC el tema del comercio electrónico, visto más como una amenaza de creación de subsidios a multinacionales que no tributan que como una ventaja para los pequeños empresarios.

La introducción de estos nuevos temas fue rechazada por el Grupo Africano en su conjunto, así como por Bangladesh, India y otros países. El ministro de Comercio de Sudáfrica, Rob Davies, criticó los intentos de poner fin en Buenos Aires a las flexibilidades de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y “alejarse de todos los asuntos de la agenda ya establecida para aceptar nuevos temas, lo que no es bueno para la organización”.<sup>9</sup>

Sin nombrar a los Estados Unidos, India dijo: “Desafortunadamente, la fuerte posición de un miembro en contra de la reforma agrícola basada en los mandatos y normas actuales de la OMC llevó a un punto muerto sin resultados en la agricultura, ni siquiera un programa de trabajo para los próximos dos años”.<sup>10</sup>

Gran parte de las desigualdades extremas en el mundo que el ODS 10 promete reducir derivan de acuerdos comerciales y de inversión que garantizan la libre circulación de capital pero no del trabajo y mayores derechos y privilegios para los inversores (incluido el derecho de los inversores extranjeros a demandar a los Estados anfitriones ante paneles

privados de arbitraje) sin derechos compensatorios para los trabajadores, los ciudadanos o incluso los gobiernos.

Sin embargo, a pesar de todos sus desequilibrios perjudiciales para los países en desarrollo y para los trabajadores y consumidores en todas partes, el mecanismo de solución de diferencias de la OMC es el único mecanismo legal con suficientes “dientes” para hacer que los países poderosos cumplan con las demandas de los estados más pequeños.

Privada de su papel de foro de negociaciones (porque un importante jugador abandona el campo) y de su función de arbitraje (debido al impasse en las nominaciones para el Órgano de Apelación), la OMC corre el riesgo de quedar sumergida en la irrelevancia. El comercio internacional es descrito en la Agenda 2030 como “un motor para el desarrollo”.<sup>11</sup> ¿Es seguro dejarlo funcionar sin mapa ni conductor?

---

8 <http://apwld.org/statement-womens-rights-groups-call-on-governments-to-reject-the-wto-declaration-on-womens-economic-empowerment/>

9 Kanth (2017).

10 *Ibíd.*

---

11 ONU (2015), para. 62.

**Bibliografía**

- Bellmann, Christophe/Tipping, Alice V. (2015):** The Role of Trade and Trade Policy in Advancing the 2030 Development Agenda. In: International Development Policy 6.2.  
<https://journals.openedition.org/poldev/2149>
- Burch, Sally (2017):** E-commerce in the WTO: what Argentina wanted to silence. In: ALAI, Latin America in movement (18.12.17).  
[www.alainet.org/fr/node/189917](http://www.alainet.org/fr/node/189917)
- Jishnu, Latha (2018):** WTO trumped by America. In: Down To Earth 16:31.  
[www.downtoearth.org.in/news/wto-trumped-by-america-59401](http://www.downtoearth.org.in/news/wto-trumped-by-america-59401)
- Kanth, D. Ravi (2017):** US blocks outcomes, collapsing MC11 like house of cards. In: SUNS #8597 (15.12.17).  
[www.twm.my/title2/wto.info/2017/ti171230.htm](http://www.twm.my/title2/wto.info/2017/ti171230.htm)
- OMC (2017):** Declaración conjunta sobre el comercio electrónico, 13.12.17. Ginebra (WT/MIN(17)/60).  
[https://www.wto.org/spanish/news\\_s/news17\\_s/minis\\_13dec17\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/news17_s/minis_13dec17_s.htm)
- ONU (2015):** Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York (A/RES/70/1).  
<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

**Roberto Bissio es Director Ejecutivo del Instituto del Tercer Mundo (Third World Institute) y coordinador de la red Social Watch.**

**Spotlight: Enfoques sobre Desarrollo Sostenible 2018**

## **Explorando nuevas orientaciones políticas**

Cómo superar obstáculos y contradicciones en la aplicación de la Agenda 2030

**Informe del Grupo de Reflexión de la Sociedad Civil sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

### **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.tw.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 Ardeatina, 802  
Rome, 00178, 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

El Grupo de Reflexión sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible cuenta con el respaldo de



**Editores:** Barbara Adams, Roberto Bissio, Chee Yoke Ling, Kate Donald, Jens Martens, Stefano Prato, Sandra Vermuyten

**Asistencia editorial:** Karen Judd, Karolin Seitz and Carolin Hornbach

**Coordinación:** Jens Martens, Global Policy Forum

**Diseño:** design pur, Berlin

**Foto de portada:** istockphoto.com / Mlenny Photography

**Impresión:** Druckerei Brandt GmbH, Bonn. Impreso en papel 100% reciclado..

**Versión en español:** Ignacio Hermo

**Traducción:** Ignacio Hermo

**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 978-3-943126-42-6**

**Beirut / Bonn / Ferney-Voltaire / Montevideo / New York / Penang / Rome / Suva, October 2018**



Con contribuciones de

