

## Revisar el *hardware* del desarrollo sostenible

POR JENS MARTENS, GLOBAL POLICY FORUM

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

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

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

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

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

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

### Los gobiernos no siguen el buen camino ...

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

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

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

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

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

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

El gasto global militar alcanzó un máximo histórico de 1.822 billones de dólares americanos en 2018.<sup>1</sup> Este dato contrasta con el de la ayuda oficial al desarrollo (OAD) de los miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que solo alcanzó los 153.000 millones de dólares en el mismo año, es decir, menos de un décimo del gasto militar mundial.<sup>2</sup> «Al mundo le sobran las armas, mientras que a la paz le falta el dinero», declara la Campaña Mundial contra el Gasto Militar (GCOMS por sus siglas en inglés).<sup>3</sup>

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

### ... pero se perfila un cambio

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

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

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

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

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

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

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

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

4 ONU (2015), apdo. 14.

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

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

### Refuerzo de los esquemas de gobernanza desde la base

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 Oxfam (2014).

6 Kishimoto/Petitjean/Steinfort (2017).

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

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

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

### No puede haber políticas congruentes sin congruencia en la gobernanza

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

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

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

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

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

### Para eliminar los puntos débiles del FPAN

En la Agenda 2030, los gobiernos hicieron hincapié en que

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

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

<sup>8</sup> Deva et al. (2019).

<sup>9</sup> ONU (2015), apdo. 46.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, apdo 82.

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

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

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

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

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

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

### **Una gobernanza democrática requiere una financiación democrática**

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

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

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

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

probablemente, seis de esos órganos tendrían que cancelar varias sesiones en 2019 por razones presupuestarias<sup>13</sup> y que, por ello, no podrían realizarse tal y como estaban programados ni procesos de revisión ya acordados con los Estados miembro ni la tramitación de demandas presentadas por particulares al respecto de vulneraciones graves de los derechos humanos, entre las que figurarían casos de tortura, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, así como violencia y discriminación por causa de género.

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

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

11 Asamblea General de la ONU (2018).

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

15 ONU Medio ambiente (2017), pág 5.

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

17 CIEL et al. (2018).

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

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

### **ONU 2020: la gobernanza democrática mundial en la encrucijada**

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

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

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

---

18 ONU (2015), apdo. 39.

## Bibliografía

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

**Deva, Surya et al. (2019):** Carta a los miembros del grupo de trabajo III de CNUDMI. Ginebra (OL ARM 1/2019, 7 de marzo de 2019). [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/OL\\_ARM\\_07.03.19\\_1.2019.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/OL_ARM_07.03.19_1.2019.pdf)

**Kishimoto, Satoko/Petitjean, Olivier/Steinfort, Lavinia (2017):** Remunicipalización. Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios público. Amsterdam y París. [www.tni.org/reclaiming-public-services](http://www.tni.org/reclaiming-public-services) (Documento en español: [https://www.tni.org/files/publication-downloads/remunicipalizacion\\_como\\_ciudades\\_y\\_ciudadania\\_estan\\_escribiendo\\_el\\_futuro\\_de\\_los\\_servicios\\_publicos.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/remunicipalizacion_como_ciudades_y_ciudadania_estan_escribiendo_el_futuro_de_los_servicios_publicos.pdf))

**Oxfam (2014):** GOBERNAR PARA LA MAYORÍA. Servicios públicos contra la desigualdad. Informe n.º 182. . Oxford. [https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/bp182-public-services-fight-inequality-030414-es\\_0.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp182-public-services-fight-inequality-030414-es_0.pdf)

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

**ONU Medio ambiente (2017):** Combating Marine Plastic Litter and Microplastics Summary for Policymakers: An Assessment of the Effectiveness of Relevant International, Regional and Subregional Governance Strategies and Approaches. Nairobi. [https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/unep\\_aheg\\_2018\\_1\\_inf\\_3\\_summary\\_policy\\_makers.pdf](https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/unep_aheg_2018_1_inf_3_summary_policy_makers.pdf)

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

**Asamblea General de la ONU / Consejo Económico y Social (2019):** Funding analysis of Operational Activities for Development - Addendum 2, advanced unedited edition, 18 de abril de 2019. Nueva York (ONU doc. A/74/73 - E/2019/4) [www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/SGR2019-Add\\_2%20-%20Funding%20Analysis%20OAd.pdf](http://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/SGR2019-Add_2%20-%20Funding%20Analysis%20OAd.pdf)

**Jens Martens es director del Global Policy Forum.**