

SPOTLIGHT

Enfoques sobre Desarrollo Sostenible 2017



En defensa del interés público

Privatización, *partnerships*, apropiación empresarial y su impacto sobre la sustentabilidad y la desigualdad: evaluaciones y alternativas

Spotlight

Enfoques sobre Desarrollo Sostenible 2017

En defensa del interés público

Privatización, *partnerships*, apropiación empresarial y su impacto sobre la sustentabilidad y la desigualdad: evaluaciones y alternativas

Informe del Grupo de Reflexión de la Sociedad Civil sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

con contribuciones de



Índice

Prefacio	8
1. Introducción	
Políticas públicas para los ODS	11
Por Jens Martens, Global Policy Forum (Foro sobre Política Global), en representación del Grupo de Reflexión sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	
Poco progreso en el plano nacional	20
Por Roberto Bissio, Social Watch	
Para implementar la Agenda 2030 se deben reconocer las obligaciones extraterritoriales	27
Por Barbara Adams y Jens Martens, Global Policy Forum (Foro sobre Política Global)	
Foco sobre los ODS	
1 ¿A favor de los pobres o a favor de las empresas?	35
Por Roberto Bissio, Social Watch	
Recuadro: Medición de la pobreza extrema: ¿quién decide qué?	39
Por Xavier Godinot, Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo	
2 ¿Facilitar la captura corporativa o invertir en agricultura sostenible a pequeña escala y agroecología?	43
Por Stefano Prato, Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID)	
Recuadro: Las megafusiones en los agronegocios ponen al descubierto la necesidad de contar con una convención de la ONU sobre competencia	47
Por el Grupo ETC	
3 Influencia empresarial en la agenda global de salud	52
Por K.M. Gopakumar, Red del Tercer Mundo (RTM)	
Recuadro: La atención médica no es un bien de consumo, sino un bien público	55
Por Sandra Vermuyten, Internacional de Servicios Públicos (ISP)	
4 Lucrar con el ODS 4	60
Por Antonia Wulff, Internacional de la Educación (IE)	
Recuadro: El dilema de la educación primaria en África: entre la captura corporativa y las limitaciones de los servicios públicos	63
Por Aidan Eyakuze, Twaweza East Africa	

5	Poder corporativo: una amenaza para los derechos humanos de las mujeres	67
	Por Corina Rodríguez Enríquez, Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN)	
6	Garantizar una infraestructura justa y sostenible de agua	72
	Por Meera Karunanathan, Blue Planet Project (Proyecto Por Un Planeta Azul) y Susan Sponk, Universidad de Ottawa	
	Recuadro: El agua en la región de Oriente Medio y África del Norte: la privatización en medio de la escasez	75
	Por Housing and Land Rights Network – Habitat International Coalition (El Cairo)	
	Recuadro: Remunicipalización: dejar el agua nuevamente en manos del sector público	80
	Por Satoko Kishimoto	
7	Cómo garantizar el acceso a energía asequible, confiable, sostenible y moderna para todos	82
	Por Hans J. H. Verolme, Climate Advisers Network (Red de Asesores Climáticos)	
8	El trabajo decente requiere políticas públicas decentes	88
	Por Sandra Massiah y Sandra Vermuyten, Internacional de Servicios Públicos (ISP)	
9	Industrialización, desigualdad y sustentabilidad: ¿qué tipo de política industrial necesitamos?	93
	Por Manuel F. Montes, Centro del Sur	
	Recuadro: La nueva generación de APP en infraestructura: satisfacer las necesidades de inversionistas institucionales	97
	Por David Boys, Internacional de Servicios Públicos (ISP)	
10	Exprimiendo al Estado: la influencia corporativa sobre la política fiscal y sus repercusiones en la desigualdad nacional y mundial	101
	Por Kate Donald, Center For Economic and Social Rights (CESR)	
	Recuadro: ¿Consolidar la miseria o catalizar las oportunidades? La economía política de las desigualdades en África Oriental	105
	Por Arthur Muliro Wapakala, Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID)	
11	La mercantilización sobre la comunidad: financierización del sector inmobiliario y su amenaza al ODS 11 y el derecho a la vivienda	110
	Por Leilani Farha, Relatora Especial de la ONU sobre el Derecho a la Vivienda, y Bruce Porter, Social Rights Advocacy Centre	
	Recuadro: Recuperación de NUESTRO transporte público	113
	Por Alana Dave, Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)	
	Recuadro: Cuatro pasos importantes para poner en práctica el compromiso transformativo de la Nueva Agenda Urbana para el trabajo decente y ciudades inclusivas y sostenibles (ODS 11)	116
	Por Daria Cibrario, Internacional de Servicios Públicos (ISP)	
	Recuadro: El fenómeno de las “aerotrópolis”: desarrollo de alto riesgo que boicotea los ODS	121
	Por Anita Pleumarom, Tourism Investigation and Monitoring Team	

12	Normas vinculantes sobre empresas y derechos humanos: un requisito previo importante para garantizar el consumo sostenido y los patrones de producción	123
	Por Jens Martens y Karolin Seitz, Global Policy Forum	
	Recuadro: ¿Pueden los ODS (interrelacionados) contener a las industrias extractivas?	128
	Por Volker Lehmann y Lennart Inklaar, Oficina de Friedrich-Ebert-Stiftung en Nueva York	
13	El punto clave: lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible poniendo fin a la captura corporativa de la política climática	131
	Por Tamar Lawrence-Samuel con Rachel Rose Jackson, Corporate Accountability International, y Nathan Thanki, Global Campaign to Demand Climate Justice	
14	El papel de las empresas transnacionales y las industrias extractivas en la minería de los fondos marinos y el impacto en la seguridad alimentaria y la salud de los océanos	138
	Por Maureen Penjueli, Pacific Network on Globalisation	
15	Tendencias en la privatización y la captura corporativa de la biodiversidad	145
	Por Simone Lovera, Coalición Mundial por los Bosques y el Centro de Estudios de Desarrollo Sostenible, Universidad de Ámsterdam	
	Recuadro: La captura corporativa de la biodiversidad agrícola amenaza el futuro que queremos	149
	Por Lim Li Ching, Red del Tercer Mundo (RTM)	
16	La implementación progresiva de la Agenda 2030 depende de alcanzar la paz sostenible	153
	Por Ziad Abdel Samad, Arab NGO Network for Development (ANND)	
	Recuadro: Empresas militares y de seguridad privadas: obstáculo para la concreción del ODS 16	157
	Por Lou Pingeot, Global Policy Forum (GPF, Foro sobre Política Global)	
	Recuadro: Protección de denunciantes de irregularidades: qué tan comprometidos están los gobiernos en abordar la corrupción	159
	Por Camilo Rubiano, Internacional de Servicios Públicos (ISP)	
17	¿Medios de implementación o medios de apropiación?	162
	Por Stefano Prato, Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID)	
	Recuadro: Apalancamiento de la corrupción: cómo los fondos del Banco Mundial terminaron por desestabilizar las democracias jóvenes en América Latina	165
	Por Roberto Bissio, Social Watch	

Prefacio

La Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados unánimemente por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 abordan de manera exhaustiva los principales problemas mundiales, como la aceleración del calentamiento global, las crecientes desigualdades, la pobreza, la discriminación de género, la violencia y el conflicto, y las fallas estructurales de los sistemas económicos y financieros globales. La Agenda 2030 es universal. Ningún país puede considerar que ya tiene un desarrollo sustentable ni que ya hizo su parte para alcanzar los ODS.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los movimientos sociales siguen avanzando en sus reivindicaciones transformadoras, que son mucho más ambiciosas que la Agenda 2030. Pero las OSC desempeñan además un papel fundamental como organismos de control independientes en la tarea de responsabilizar a los gobiernos, las organizaciones internacionales, las instituciones financieras y los bancos multilaterales de desarrollo, así como a las empresas transnacionales, con respecto a sus contribuciones para implementar la Agenda 2030. Tanto más cuanto más ricos y poderosos son los actores del sistema global, dada su influencia económica y su peso político en la toma de decisiones a escala internacional.

Esta vigilancia ya ha identificado obstáculos graves para la implementación de la Agenda 2030. Durante mucho tiempo, el desarrollo económico fue moldeado por una aceptación generalizada de políticas neoliberales impulsadas como “única alternativa” por las instituciones financieras internacionales y los *think tanks* empresariales. Con demasiada frecuencia, las políticas y reglas poco equitativas sobre inversión, comercio y finanzas han exacerbado la pobreza y las desigualdades entre los países y dentro de ellos. Las políticas económicas orientadas al crecimiento a cualquier costo fomentan la sobreexplotación de la naturaleza, la dependencia de combustibles fósiles y la drástica reducción de la biodiversidad. Los países compiten en una carrera hacia el abismo al ofrecer impuestos más bajos y derechos laborales reducidos para atraer inversiones sin la obligación correspondiente de brindar trabajos decentes. El poder de los inversionistas y las grandes empresas se fortalece constantemente a través de la desregulación, la liberalización financiera y comercial, las exenciones y reducciones fiscales, la restricción de las normas de trabajo y la privatización de los bienes públicos. Estas políticas han debilitado el rol del Estado y su capacidad de cumplir con sus compromisos sobre derechos humanos y desarrollo sostenible.

El Grupo de Reflexión sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (www.reflectiongroup.org), creado en el año 2011 para ofrecer análisis y sugerencias independientes al debate internacional, decidió en 2015 supervisar y evaluar la implementación de la nueva Agenda y los obstáculos estructurales para su concreción, y presentar los hallazgos anualmente en el informe “Spotlight”. El informe cuenta con el respaldo de una gran variedad de OSC y sindicatos, y se basa en las experiencias y los informes de grupos nacionales y regionales y de coaliciones de todo el mundo.

Tras el exitoso lanzamiento del informe piloto de 2016, esta edición de 2017 se centra en la privatización, las asociaciones público-privadas (APP), la influencia empresarial y el impacto de estas cuestiones en la sustentabilidad y la desigualdad. Los artículos y recuadros abordan todos los sectores de la Agenda 2030 y los ODS (y más aún) y reflejan la rica diversidad geográfica y cultural de sus autores. Sin embargo, lo que tienen en común todas las contribuciones es su defensa del interés público y el reclamo de políticas audaces para promover los derechos humanos, aumentar la financiación pública, regular o rechazar las APP y afianzar las estructuras de gobernanza democráticas y participativas en todos los niveles. Estos son prerequisites indispensables para alcanzar los ODS y hacer realidad la transformación de nuestro mundo, anunciada en la Agenda 2030.

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

CHEE YOKE LING, RED DEL TERCER MUNDO (RTM)

GITA SEN, DEVELOPMENT ALTERNATIVES WITH WOMEN FOR A NEW ERA (ALTERNATIVAS DE DESARROLLO PARA LA MUJER EN LA NUEVA ERA, DAWN)

KATE DONALD, CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS (CENTRO POR LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES, CESR)

ROBERTO BISSIO, SOCIAL WATCH

SANDRA VERMUYTEN, INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISP)

STEFANO PRATO, SOCIEDAD INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (SID)

ZIAD ABDEL SAMAD, ARAB NGO NETWORK FOR DEVELOPMENT (RED DE ONG ÁRABES PARA EL DESARROLLO, ANND)

1

Introducción

Políticas públicas para los ODS

Privatización, asociaciones público-privadas, influencia empresarial e implementación de la Agenda 2030

POR JENS MARTENS, GLOBAL POLICY FORUM (FORO SOBRE POLÍTICA GLOBAL, GPS), EN REPRESENTACIÓN DEL GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

En la Agenda 2030, los gobiernos se comprometieron a revitalizar la Asociación Mundial entre los Estados y declararon que las finanzas públicas deben desempeñar un rol fundamental para alcanzar los ODS. Sin embargo, en las últimas décadas, la combinación de ideologías neoliberales, cabildeo empresarial, políticas fiscales convenientes para las empresas, y elusión y evasión de impuestos ha derivado en un debilitamiento masivo del sector público y de su capacidad de proporcionar bienes y servicios esenciales. Las mismas estrategias empresariales y políticas fiscales y regulatorias que generaron este debilitamiento han permitido una acumulación sin precedentes de riqueza individual y una mayor concentración del mercado. Los defensores de la privatización y las asociaciones público-privadas (APP) utilizan estas tendencias para presentar al sector privado como el más eficaz en brindar los medios necesarios para implementar los ODS. Sin embargo, diversos estudios y experiencias de las comunidades afectadas han demostrado que la privatización y las APP suponen riesgos y costos desproporcionados para el sector público e, incluso, pueden exacerbar las desigualdades, reducir el acceso equitativo a los servicios esenciales y poner en peligro los derechos humanos. Ya es hora de contrarrestar estas tendencias, reclamar políticas públicas y medidas audaces para fortalecer las finanzas públicas, reconsiderar las APP y reducir el control de las empresas transnacionales sobre la vida de las personas.

Redefinir la Alianza Mundial

En 2015, cuando los gobiernos negociaron la Agenda 2030, hubo arduas disputas acerca de la naturaleza de una asociación mundial (*global partnership*). Mientras el Grupo de los 77 (G77) y sus miembros del Sur global enfatizaban la necesidad de una asociación mundial revitalizada entre los gobiernos; Estados Unidos, la Unión Europea y sus socios del Norte global presionaban para lograr todo tipo de asociaciones (*partnerships*) entre las entidades del sector público y privado para implementar la Agenda y sus objetivos. Estos últimos seguían la línea de razonamiento del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015, que, en su informe final de mayo de 2013, indicó lo siguiente:

“Vivimos en una época en la que los problemas globales pueden resolverse mejor mediante la colaboración de miles, incluso millones, de personas trabajando conjuntamente. Estas asociaciones (partnerships) pueden servir de guía para alcanzar metas y garantizar que los programas sean eficaces en la práctica. [...] Estas

*asociaciones son influyentes porque cada socio acude a la mesa con conocimiento directo y pruebas convincentes, sobre la base de minuciosas investigaciones. Esto les permite innovar, abogar convincentemente en favor de buenas políticas, y obtener de ese modo financiación”.*¹

En el contexto de la Agenda 2030, la diferencia entre una Asociación Mundial y múltiples asociaciones público-privadas (APP) no solo es un sofisma semántico, sino que refleja dos visiones fundamentalmente diferentes de la función del Estado: por un lado, como garante de derechos, en particular con respecto a los derechos humanos, y como principal proveedor de bienes y servicios públicos y, por otro, como moderador y facilitador de acciones de diversas “partes interesadas” (*stakeholders*) del sector público y privado.

Al final de las negociaciones de la Agenda 2030, los gobiernos acordaron un compromiso claramente escalonado: se comprometieron plenamente a una

¹ High-Level Panel of Eminent Persons on the post-2015 Development Agenda (2013), p. 22.

Asociación Mundial revitalizada en el nivel gubernamental y declararon que la financiación pública “será vital para proporcionar servicios esenciales y bienes públicos y catalizar otras fuentes de financiación”.² Pero también reconocieron “el papel que desempeñarán en la implementación de la nueva Agenda los diversos integrantes del sector privado, desde las microempresas y las cooperativas hasta las multinacionales, y la función de las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones filantrópicas”.³

En el ODS 17 sobre los medios de implementación, los gobiernos incluyeron dos metas en el subtítulo “Asociaciones entre múltiples interesados” (*Multi-stakeholder partnerships*). Primero se comprometieron a mejorar la Asociación Mundial para el Desarrollo Sostenible, “complementada por asociaciones entre múltiples interesados” (meta 17.16) y luego relativizaron la relevancia de las APP integrándolas entre las alianzas públicas y de la sociedad civil (meta 17.17).

La aceptación del sector privado y las APP se hizo más visible en el documento final de la *Agenda de Acción de Addis Abeba* (AAAA) de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de julio de 2015.⁴ Esta AAAA, vista como un programa de implementación de hecho para los ODS, dedica un capítulo aparte al importante rol de las empresas y la financiación privadas, y contiene 11 párrafos que promueven, motivan o alientan el uso de *partnerships* entre múltiples interesados (*multi-stakeholders*) o APP.⁵

La tendencia hacia alianzas con el sector privado se basa en diversos supuestos, en particular la creencia de que los problemas globales son demasiado grandes y el sector público demasiado débil para resolverlos solo.

Debilitamiento del Estado: un círculo vicioso

La tendencia hacia la privatización y el avance de las APP de diversos tipos no son nuevos. El mundo enfrentó

una primera ola de desregulación y privatización en las décadas de 1980 y 1990, estimulada por las políticas neoliberales de los gobiernos occidentales, promovida por la transición de economías de planificación centralizada a economías de mercado en Europa oriental y la antigua Unión Soviética e impuesta por programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial en países muy endeudados del Sur global.

Después de la crisis financiera mundial de 2007-2008, el discurso en torno de la privatización y las APP cobró una nueva intensidad, particularmente, moldeado por los *think tanks* empresariales y las instituciones financieras internacionales (IFI). En una época en que los gobiernos parecen no solo incapaces de resolver los desafíos apremiantes, sino también poco dispuestos a hacerlo, las entidades del sector privado se posicionan como una solución alternativa, más flexible, más eficaz y menos burocrática. Un ejemplo contundente de esta estrategia es el informe del Foro Económico Mundial (World Economic Forum, WEF) titulado “Global Redesign” (Rediseño global) sobre el futuro de la gobernanza mundial.⁶ En el informe, se postula que un mundo globalizado es administrado mejor por una coalición de empresas transnacionales, gobiernos (incluyendo los mecanismos de la ONU) y ciertas organizaciones de la sociedad civil (OSC). Se argumenta que los gobiernos ya no son “los agentes claramente dominantes en el escenario mundial”⁷ y que “ha llegado el momento de un nuevo paradigma de gobernanza internacional basado en las partes interesadas”.⁸ La visión del Foro Económico Mundial incluye una ONU “público-privada”, en la que ciertas agencias especializadas operarían bajo sistemas de gobernanza conjuntos, estatales y no estatales. Por ejemplo, la Organización para la Alimentación y la Agricultura (Food and Agriculture Organization, FAO) sería parte de una “Iniciativa de Rediseño Global de Alimentación, Agricultura y Nutrición”.⁹ Este modelo presupone que algunos asuntos se sacarían de la agenda del sistema de la ONU para ser abordados por “coaliciones plurilaterales de aquellos que estén dispuestos

2 ONU (2015b), párr. 41.

3 *Ibid.*

4 ONU (2015a).

5 *Ibid.*, párr. 10, 42, 46, 48, 49, 76, 77, 115, 117, 120 y 123.

6 World Economic Forum (2010).

7 *Ibid.*, p. 8.

8 *Ibid.*, p. 9.

9 *Ibid.*, p. 367.

y sean capaces, incluyendo a menudo a múltiples sectores interesados”.¹⁰

Las IFI, lideradas por el Banco Mundial, presentaron argumentos similares en los debates acerca de la Agenda 2030 y la implementación de los ODS. Exigieron un “cambio de paradigma en el modo en que se financiará el desarrollo [...] para liberar los recursos necesarios a fin de lograr los ODS”.¹¹

De acuerdo con su visión, la comunidad global tiene que avanzar de discutir “miles de millones” en asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a movilizar “billones” (millones de millones) en inversiones de todo tipo para satisfacer las necesidades de inversión de los ODS. En el sistema inglés de numeración esto da lugar al eslogan *from billions to trillions*. Si bien admiten que los mayores desembolsos en desarrollo son nacionales y con recursos públicos, sostienen que el potencial principal para obtener fondos adicionales lo ofrecen las inversiones, la financiación y las empresas del sector privado. “Esta es la trayectoria de miles de millones a billones, que cada país y la comunidad global deben respaldar juntos para financiar y lograr la visión transformadora de los ODS”.¹²

Pero, ¿a qué se debe esta aparente debilidad del sector público para afrontar los desafíos de la Agenda 2030? ¿Por qué están vacías las arcas públicas? La falta de capacidad y recursos financieros no es un fenómeno inevitable, sino que es consecuencia de decisiones políticas deliberadas. Durante las últimas tres décadas, por ejemplo, las tasas de impuesto sobre la renta de empresas se han reducido tanto en los países del Sur global como en los del Norte global entre 15% y 20% (véase el capítulo 10). Cientos de miles de millones de dólares estadounidenses se pierden cada año a través de incentivos fiscales para empresas y diversas formas de elusión de impuestos. Los gobiernos, mediante sus políticas fiscales convenientes para las empresas y la falta de cooperación global eficaz en cuestiones de tributación, han debilitado su fuente de ingresos de

manera considerable. Esto también es consecuencia del cabildeo empresarial. De acuerdo con un análisis reciente de Oxfam América, se calcula que, entre los años 2009 y 2015, las 50 empresas más grandes de Estados Unidos gastaron aproximadamente 2500 millones de dólares en cabildeo, con casi 352 millones de dólares destinados a asuntos fiscales. En el mismo periodo, recibieron más de 423.000 millones de dólares en desgravaciones fiscales.¹³

La elusión y la evasión generalizadas de impuestos por parte de empresas transnacionales y personas adineradas empeora aún más la situación. Se reducen los ingresos públicos y se exacerban las desigualdades, ya que la evasión de impuestos parece aumentar considerablemente con el patrimonio. Según indican cálculos recientes de investigadores de Noruega, Suecia y Dinamarca, en promedio, en Escandinavia, se evade aproximadamente 3% de los impuestos personales, pero esta cifra aumenta a casi 30% en el 0,01% que se encuentra en el rango superior de la distribución de la riqueza, un grupo que incluye hogares con más de 40 millones de dólares en patrimonio neto.¹⁴ Los autores concluyen: “Al considerar la evasión de impuestos, crece el aumento de la desigualdad”.¹⁵

Lo que vemos es un círculo vicioso respecto del debilitamiento del Estado: la combinación de ideología neoliberal, cabildeo empresarial, políticas fiscales convenientes para las empresas y elusión y evasión de impuestos ha derivado en el debilitamiento masivo del sector público y de su capacidad de proporcionar bienes y servicios esenciales, tal como se describe en los análisis sobre seguridad alimentaria y agricultura sostenible (capítulo 2), salud (capítulo 3), educación (capítulo 4), agua (capítulo 6), transporte y vivienda (capítulo 11). Los defensores de la privatización y las APP aprovecharon estas deficiencias para presentar al sector privado como la mejor alternativa y demandar que se siga afianzando. Esto, a su vez, debilitó aún más el sector público y así sucesivamente...

10 *Ibid.*, p. 8.

11 World Bank *et al.* (2015), p. 2.

12 *Ibid.*, p. 1.

13 Oxfam América (2017), p. 2.

14 Alstadsæter *et al.* (2017), p. 1.

15 *Ibid.*

En paralelo, las mismas estrategias empresariales y políticas fiscales y regulatorias que generaron el debilitamiento del sector público permitieron una acumulación sin precedentes de riqueza individual y una mayor concentración del mercado, a menudo, a costa de pequeñas y medianas empresas.

Poder concentrado

La globalización de la economía mundial y las olas de desregulación y privatización facilitaron el surgimiento y aumentaron el poder de las grandes empresas transnacionales y conglomerados financieros. Empresas que tienen actividades en docenas de países y cifras de negocios de miles de millones de dólares han adquirido una gran influencia en el sistema económico global y un importante peso político.

Al combinar estadísticas sobre las economías nacionales, corporaciones transnacionales, bancos y empresas de gestión de activos, encontramos que entre las 50 mayores entidades económicas del mundo figuran más corporaciones privadas que países.¹⁶ La empresa de activos BlackRock gestiona 5,12 billones de dólares (a finales de 2016),¹⁷ una cifra que supera el PIB de Japón o Alemania.

La creciente concentración del mercado ha puesto más poder en manos de una pequeña cantidad de empresas. Una investigación sobre las relaciones entre 43.000 empresas transnacionales identificó a un grupo reducido de firmas, principalmente de la industria financiera, que tiene un poder desproporcionado sobre la economía global. De acuerdo con el estudio del Swiss Federal Institute of Technology (Instituto Federal Suizo de Tecnología) de Zúrich, “las empresas transnacionales forman una enorme estructura similar al nudo de un corbatín y [...] una gran parte del control fluye a un núcleo reducido y estrecho de instituciones financieras”.¹⁸ En el centro del nudo, hay un núcleo de 147 empresas que controlan 40% de la riqueza de esta red, mientras que 80% es controlado por apenas 737 empresas.

Los grandes inversionistas institucionales, como fondos de pensiones, fondos de seguros y fondos soberanos, también son impulsores de una nueva generación de APP para infraestructura, lo que obliga a los gobiernos a ofrecer proyectos “financiables” que satisfagan las necesidades de los inversionistas, en lugar de las necesidades de la población vulnerable (véase el capítulo 9).

Algo particularmente alarmante para la implementación del ODS 2 sobre seguridad alimentaria y agricultura sostenible son las megafusiones anunciadas en el sector alimentario y agrícola, en especial, la adquisición de Syngenta por parte de China National Chemical Corporation (ChemChina), la fusión de Dow Chemical y DuPont, y la absorción de Monsanto por Bayer. Si se permiten todas estas fusiones, las nuevas corporaciones gigantes controlarán en conjunto al menos 60% de las ventas de semillas comerciales a escala mundial y 71% de las ventas globales de plaguicidas (véase el capítulo 2).

El crecimiento y la concentración del poder de las transnacionales también incluyen a las empresas militares y de seguridad privadas. En un estudio realizado en 2011, se calculó que la cantidad de empleados de este sector era de entre 19,5 y 22,5 millones, una cifra que supera la cantidad de oficiales de policía en todo el mundo (véase el capítulo 16). El crecimiento de este sector afecta directamente la implementación del ODS 16, ya que permite que los Estados sigan iniciando o perpetuando conflictos violentos mediante la externalización de los costos políticos, económicos y humanos, y que continúen escondiéndolos del público.

Impactos devastadores

La privatización, las APP y el aumento del poder empresarial afectan todas las áreas y los objetivos de la Agenda 2030. Un ejemplo evidente es la proliferación de escuelas privadas que cobran aranceles y tienen fines lucrativos en África y Asia, como el caso particular de Bridge International Academies, que administra 500 jardines infantiles y escuelas primarias en Kenia, Uganda, Nigeria, Liberia y la India (véase el capítulo 4).

En el sector de la energía, el rol aún dominante de las industrias de carbón y combustibles fósiles es una influencia empresarial perjudicial, ya que obstaculiza la toma de medidas eficaces en contra del cambio climático y la

16 www.willistowerswatson.com/en/insights/2016/10/The-worlds-500-largest-asset-managers-year-end-2015.

17 www.blackrock.com/de/privatanleger/uber-blackrock.

18 Vitali/Glatterfeld/Battiston (2011).

transformación hacia sistemas de energía sostenible (véanse los capítulos 7 y 13). Las industrias extractivas desempeñan una función similar (véase el capítulo 12), en particular, con el apuro por explotar yacimientos en aguas profundas, lo que representa su límite más reciente y, tal vez, la mayor amenaza para los océanos del mundo (véase el capítulo 14). La biodiversidad y los ecosistemas terrestres se ven igualmente amenazados por la mercantilización de los valores y “servicios” que brindan estas industrias y por los mecanismos de conservación basados en el mercado. Estos corren el riesgo de marginar a los agentes que desempeñan un rol central en la conservación de la biodiversidad: los pueblos indígenas, las comunidades locales y las mujeres (véase el capítulo 15).

Ciertos estudios realizados por académicos, OSC y sindicatos, como la Internacional de Servicios Públicos (ISP), demostraron que la privatización de infraestructura y servicios públicos y diversas formas de APP generan riesgos desproporcionados para las personas afectadas y costos para el sector público. Pueden, incluso, exacerbar las desigualdades, reducir el acceso equitativo a servicios esenciales y, por lo tanto, poner en peligro los derechos humanos, particularmente, los derechos de las mujeres (véase el capítulo 5).

Incluso en evaluaciones realizadas por el Banco Mundial, el FMI y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) –organizaciones que normalmente fomentan las APP–, se encontraron muchos casos en los que las APP no produjeron los resultados esperados.¹⁹ Algunos de los resultados de diversos estudios sobre riesgos y costos de las APP pueden resumirse de la siguiente manera: solo muy pocos países tienen la capacidad suficiente para implementar APP para infraestructura; el costo de financiación es mayor para las APP que para las obras del sector público, ya que los gobiernos, por lo general, obtienen préstamos a una tasa más baja que el sector privado; las posibles ganancias fiscales a corto plazo de las APP a gran escala no siempre son suficientes para compensar los costos adicionales a largo plazo derivados de las negociaciones contractuales; las responsabilidades del gobierno con respecto a las

APP aparecen “fuera del presupuesto”, por lo que los gobiernos tienen la impresión de contar con más margen fiscal del que realmente tienen. Al abordar el papel del Grupo de los 20 (G20) en un documento reciente sobre inversiones en infraestructura y APP, Nancy Alexander de la Fundación Heinrich Böll resume lo siguiente:

*“La iniciativa de infraestructura y APP liderada por los bancos nacionales y multilaterales del G20 podría privatizar ganancias y socializar pérdidas a una escala masiva. El G20 debe tomar medidas para garantizar que este escenario no se produzca”.*²⁰

Resistencia y oposición

En respuesta a las experiencias y los testimonios locales sobre los impactos devastadores de la privatización y las APP, movimientos de resistencia han surgido en diversas partes del mundo. Durante los últimos 15 años, se produjo un aumento significativo en la cantidad de comunidades que colocaron servicios privatizados nuevamente en manos del sector público: un fenómeno denominado “remunicipalización” (véase el capítulo 6). La remunicipalización se refiere particularmente a la devolución de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento a los prestadores de servicios públicos. Entre marzo de 2000 y marzo de 2015, los investigadores documentaron 235 casos de remunicipalización del agua en 37 países, lo que afectó a más de 100 millones de personas.

Asimismo, algunas compañías pioneras ya se encuentran en camino a la sustentabilidad ambiental, por ejemplo, en el área de energías renovables. El sector privado no es, de ningún modo, un bloque monolítico. Empresas de la economía social y solidaria, inversionistas de impacto social y pequeñas y medianas empresas ya están marcando una diferencia positiva al desafiar a los defensores de falsas soluciones técnicas globales como la geingeniería y a los dinosaurios que siguen promoviendo los combustibles fósiles (véase el capítulo 7).

Incluso la firme oposición a la regulación internacional en materia de empresas y derechos humanos por parte de aquellos que pretenden representar intereses

19 Véanse las referencias, por ejemplo, en Jomo et al. (2016) y Alexander (2016).

20 <https://us.boell.org/2016/12/15/infrastructure-investment-and-public-private-partnerships>.

empresariales está demostrando signos de debilitamiento. Una encuesta realizada por The Economist Intelligence Unit (Unidad de Inteligencia de *The Economist*) reveló que una importante proporción de ejecutivos de grandes empresas ahora están a favor de un instrumento legal internacional para regular las actividades de las transnacionales. El informe concluye lo siguiente:

*“si bien la reacción de la mayoría de las empresas fue negativa, al cuestionar no solo la conveniencia sino también la eficacia y la viabilidad de un instrumento como este, 20% de los encuestados indicó que un tratado internacional vinculante los ayudaría con sus responsabilidades de respetar los derechos humanos”.*²¹

¿Qué hacer?

Sin dudas, el sector empresarial debe desempeñar un papel importante en la implementación de la Agenda 2030, ya que el desarrollo sostenible requerirá cambios a gran escala en las prácticas empresariales. Sin embargo, reconocer el papel de las empresas no debe implicar promover la acumulación de riquezas y poder económico, concederles influencia indebida en la formulación de políticas e ignorar su responsabilidad en la creación y exacerbación de muchos de los problemas que debe abordar la Agenda 2030.

En lugar de seguir fomentando el discurso engañoso de la “participación de múltiples interesados” y alianzas entre socios inherentemente desiguales, se necesita un cambio de rumbo fundamental. Para alcanzar los ODS y hacer realidad la visión de transformación de nuestro mundo, tal como se anuncia en el título de la Agenda 2030, debemos reclamar un espacio para las políticas públicas. Esto incluye, entre otros, los siguientes pasos:

1. Fortalecer la financiación pública en todos los niveles. Ampliar el espacio de las políticas públicas requiere, entre otras medidas, que se realicen los ajustes necesarios en las políticas fiscales. En otras palabras, los gobiernos deben formular Presupuestos de Desarrollo Sostenible a fin de implementar los ODS. Pueden abordar el tema tanto desde el ángulo de los ingresos (política tributaria) como desde el ángulo de los gastos

(política presupuestaria). Pueden centrarse en políticas tributarias proactivas para alcanzar objetivos de políticas medioambientales y sociales y, al mismo tiempo, cumplir sus obligaciones de derechos humanos. Esto incluye, por ejemplo, la tributación de la extracción y el consumo de recursos no renovables y formas de tributación progresiva que tienen en cuenta el bienestar de las personas pobres y de bajos ingresos (como tributar el consumo de artículos de lujo). El margen de acción en materia de políticas fiscales puede ampliarse aún más mediante la eliminación de incentivos fiscales para empresas (incluidas las exoneraciones fiscales en zonas francas industriales) y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales. Si se definen correctamente las prioridades, las políticas fiscales pueden convertirse en un poderoso instrumento para reducir las desigualdades sociales, eliminar la discriminación y fomentar la transición a patrones sostenibles de producción y consumo.

Las reformas necesarias no deben limitarse al ámbito nacional. Se debe fortalecer la financiación pública en todos los niveles, desde el desarrollo de sistemas fiscales municipales y el apoyo financiero suficiente para las autoridades locales, hasta el suministro de financiación previsible y confiable para el sistema de la ONU a un nivel que le permita cumplir sus mandatos. En particular, los gobiernos deben revertir la tendencia actual de financiar la ONU con contribuciones voluntarias, destinadas a fines específicos, y contrarrestar su creciente dependencia respecto de la financiación filantrópica. Un requisito previo básico para el fortalecimiento de los sistemas fiscales nacionales es el fortalecimiento de la cooperación global en cuestiones de tributación para contrarrestar la competencia fiscal perniciosa y diversos esquemas de elusión y evasión de impuestos.

2. Fortalecer las políticas públicas, no los derechos de los inversionistas. Los grupos de presión empresarial han abogado vigorosamente en contra del “exceso de regulación” y a favor de la continuidad de, precisamente, aquellas reglas financieras, comerciales y de inversión que desestabilizaron la economía global y exacerbaron las desigualdades tanto en el Norte como en el Sur. Además, una nueva generación de acuerdos de libre comercio e inversión reduce aún más el espacio de los gobiernos para implementar políticas sociales, ambientales y de desarrollo sólidas. Estos acuerdos aumentan

²¹ The Economist Intelligence Unit (2015), p. 23.

el poder de los inversionistas y las grandes empresas y, por lo mismo, debilitan la función del Estado y su capacidad de promover los derechos humanos y la sustentabilidad. Los gobiernos deben replantearse de un modo fundamental su enfoque hacia la liberalización del comercio y la inversión y considerar las demandas de las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, los pueblos indígenas, los expertos en derechos humanos y muchos otros a fin de dar un lugar central a los derechos humanos y los principios de desarrollo sostenible en todos los acuerdos de comercio e inversión. Esto incluye la capacidad de implementar políticas industriales activas para permitir el crecimiento de un sector empresarial nacional sólido en los países del Sur global.

3. Rechazar o reconsiderar las APP; buscar alternativas. Los agentes empresariales y los *think tanks* empresariales, como el Foro Económico Mundial, han fomentado las APP como el principal modelo para cubrir el déficit global de financiación para inversiones en infraestructura. Muchos gobiernos siguieron sus recomendaciones. Pero, tal como se mencionó anteriormente, diversos estudios, incluso de *think tanks* tradicionales, demuestran que las APP pueden presentar enormes riesgos y costos para el sector público, exacerbar las desigualdades y reducir el acceso equitativo a servicios esenciales. Los gobiernos deben considerar estos hallazgos e inquietudes, replantear su enfoque hacia la participación del sector privado en las inversiones en infraestructura y explorar medios alternativos de financiación pública. Esto puede incluir impuestos sobre inmuebles, cargos de servicios y tarifas al usuario (de conformidad con las normas de derechos humanos), la financiación por bancos públicos, la emisión de bonos del Estado (incluidos los municipales), subsidios cruzados entre diferentes servicios públicos y, en ciertos casos, la financiación mediante la asistencia oficial al desarrollo de los países donantes.

4. Reglamentar sobre empresas y derechos humanos, y sobre las interacciones de la ONU con las empresas. La experiencia demuestra que las iniciativas de responsabilidad social empresarial, como el Pacto Mundial de la ONU (Global Compact), y las directrices voluntarias, como los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la ONU, no

lograron que las empresas se hicieran responsables. Diversos gobiernos, OSC y expertos en derechos humanos han concluido que es necesario un instrumento jurídicamente vinculante (o un “tratado”) para regular, en el derecho internacional, las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas. El Consejo de Derechos Humanos tomó una importante decisión al establecer un grupo de trabajo intergubernamental para que elabore este instrumento. Los gobiernos y las OSC deben tomar este proceso de elaboración del tratado con mucha seriedad y participar activamente en él. Este proceso ofrece la oportunidad histórica para que los gobiernos demuestren que consideran los derechos humanos por encima de los intereses de las grandes empresas. Este será un requisito previo esencial para implementar la Agenda 2030, así como para el objetivo de garantizar patrones sostenibles de producción y consumo.

De manera similar, la ONU debe desarrollar un marco regulatorio para sus interacciones con las empresas (incluidas las diversas formas de alianzas). Se deben fijar normas mínimas para la participación de la ONU en alianzas mundiales y para la forma y la composición de las iniciativas de la ONU que involucren al sector privado. Estas normas deben evitar la influencia empresarial indebida en las políticas de la ONU e impedir que las empresas que violen las normas ambientales, sociales y de derechos humanos acordadas internacionalmente o que, de alguna otra manera, violen principios de la ONU (mediante corrupción, incumplimiento de sanciones de la ONU, cabildeo en contra de acuerdos globales de la ONU, evasión de impuestos, etc.), participen en eventos de la ONU o sean elegibles para venderle productos o servicios. Una oficina imparcial de esta organización –y no aquellas iniciativas establecidas para fomentar las alianzas– debe llevar a cabo regularmente controles y evaluaciones del impacto, y los resultados deben informarse a los Estados miembros y ponerse a disposición del público.

Un elemento esencial de este marco debe ser una política obligatoria sobre conflicto de intereses y divulgación pública para todas las interacciones con agentes no estatales, que tenga requisitos específicos adicionales a los de los respectivos fondos, programas y agencias especializadas de la ONU. Asimismo, este marco regulatorio debe establecer una distinción clara entre los agentes

empresariales y las OSC y debe abstenerse de tratar como iguales a agentes fundamentalmente diferentes.

5. Desmantelar el poder de transnacionales “demasiado grandes para quebrar”. Las políticas de desregulación y privatización de las últimas décadas han permitido una mayor concentración del mercado y la acumulación de riquezas y poder económico en manos de una cantidad relativamente pequeña de empresas y personas extremadamente adineradas. Las leyes antimonopolio y de defensa de la competencia existentes han sido evidentemente demasiado débiles para evitar las megafusiones, como las que tuvieron lugar recientemente en el sector de los agronegocios, y para restringir el crecimiento masivo de los conglomerados financieros que tienen una influencia desproporcionada en la economía global y, por lo tanto, directa o indirectamente en la implementación de los ODS.

Con el objetivo de fortalecer la función del Estado y los procesos democráticos de toma de decisiones en asuntos de interés común en las sociedades, así como para garantizar la prestación de servicios públicos, los gobiernos deben tomar medidas eficaces para desmantelar el poder empresarial y evitar que sigan existiendo entidades “demasiado grandes para quebrar”, particularmente, en el sistema bancario *offshore* global. Deben fortalecer las leyes antimonopolio nacionales y regionales y las oficinas de defensa y los reguladores de la competencia. También deben mejorar las políticas, la cooperación y los marcos legales antimonopolio a escala global bajo la supervisión de la ONU. Esto podría incluir el desarrollo de una Convención de las Naciones Unidas sobre competencia, tal como propuso el Action Group on Erosion, Technology and Concentration (Grupo de Acción sobre Erosión, Tecnología y Concentración, Grupo ETC).

6. Cambiar la mentalidad; defender el espacio de acción pública. Las medidas que se mencionaron anteriormente son indispensables para contrarrestar la influencia no controlada y cada vez mayor de los intereses empresariales en la implementación de la Agenda 2030. Sin embargo, estas medidas no son en sí mismas fines. Se debe reconsiderar el enfoque predominante actual, basado en una gobernanza voluntaria y alianzas entre diversas “partes interesadas” (*multi-stakeholder partnerships*). Es importante restablecer una distinción clara entre

reguladores y regulados, al igual que rechazar cualquier discurso que disimule el hecho de que las empresas tienen un interés principal sustancialmente diferente del que tienen los gobiernos, las agencias de la ONU, las OSC y los movimientos sociales: el interés principal de las empresas transnacionales, encerrado en su obligación fiduciaria, es satisfacer los intereses de sus propietarios, acreedores y accionistas. El discurso sobre “partes interesadas” confunde esta importante distinción entre los diferentes agentes.

Sin dudas, un compromiso significativo con todos los sectores de la sociedad es un requisito previo para la toma de decisiones democráticas y también brinda conocimientos valiosos y esenciales para identificar problemas y soluciones. Los gobiernos y la ONU deben seguir desarrollando sus compromisos y capacidades en esta área sin depender de una solución de “talle único” para todos los problemas. Deben desarrollar modelos que les permitan a todos los agentes de la sociedad realizar contribuciones y protegerse de la influencia de los intereses creados. En lugar de seguir “innovando” al tercerizar tareas y responsabilidades a asociaciones poco sistemáticas y con toma de decisiones no democráticas, es hora de que la sociedad civil reclame el margen de acción pública y de que los gobiernos implementen el marco regulatorio y de gobernanza mundial necesario.

En el preámbulo de la Agenda 2030, los gobiernos describieron las “enormes disparidades en cuanto a las oportunidades, la riqueza y el poder” como uno de los mayores desafíos (es decir, obstáculos) para el desarrollo sostenible.²² Los ODS solo podrán alcanzarse cuando los gobiernos den pasos políticos efectivos para superar estas disparidades.

Referencias

Alexander, Nancy (2016): Infrastructure Investment and Public Private Partnerships. Washington, DC: Heinrich Böll Stiftung North America (G20 Themes 5).
https://us.boell.org/sites/default/files/uploads/2016/12/https_www.boell.de_sites_default_files_uploads_2016_12_g20-themes5-infrastructure-investment-ppp_0.pdf

22 ONU (2015b), par. 14.

Alstadsæter, Annette/Johannesen, Niels/Zucman, Gabriel (2017): Tax Evasion and Inequality. Norwegian University of Life Sciences/ University of Copenhagen/UC Berkeley y NBER.
<http://gabriel-zucman.eu/files/AJZ2017.pdf>

High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda (2013): The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. Nueva York.
<http://report.post2015hlp.org/digital-report-chapter-4.html>

Jomo, K.S./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 148, ST/ESA/2016/DWP/148).
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2288desaworkingpaper148.pdf>

ONU (2015a): Addis Abeba Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development. Nueva York (ONU Doc. A/RES/69/313).
www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

ONU (2015b): Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. Nueva York (ONU Doc. A/RES/70/1).
<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

Oxfam América (2017): Rigged Reform: US Companies Are Dodging Billions in Taxes but Proposed Reforms Will Make Things Worse. Informe a los medios, abril de 2017.
www.oxfamamerica.org/static/media/files/Rigged_Reform_FINAL.pdf

The Economist Intelligence Unit (2015): The Road from Principles to Practice. Today's Challenges for Business in Respecting Human Rights. Ginebra/Londres/Frâncfort/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

Trumbo Vila, Sol/Peters, Matthijs (2016): The Privatising Industry in Europe. Ámsterdam: Transnational Institute.
www.tni.org/files/publication-downloads/tni_privatising_industry_in_europe.pdf

Vitali, Stefania/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

World Bank et al. (2015): From Billions to Trillions. Transforming Development Finance. Washington, DC.
[http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf)

World Economic Forum (2010): Everybody's Business: Strengthening International Cooperation in a More Interdependent World - Report of the Global Redesign Initiative. Ginebra.
<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2012/12191.pdf>

Jens Martens es director ejecutivo del Global Policy Forum.

Poco progreso en el plano nacional

POR ROBERTO BISSIO, SOCIAL WATCH¹

En 2017, la red Social Watch solicitó a sus coaliciones nacionales miembros y a otras organizaciones de la sociedad civil que informaran sobre los comienzos de la implementación nacional de la Agenda 2030. En muchas de las respuestas, el término recurrente es “estancamiento” o incluso “retroceso”. Los desastres naturales y no naturales, algunos de ellos de proporciones catastróficas, aparecen una y otra vez, no solo como un obstáculo para un progreso más rápido hacia los objetivos acordados, sino, de hecho, alejándonos de las metas. En varios informes nacionales, los mayores obstáculos y la falta de progreso se relaciona con una dependencia excesiva de las asociaciones público-privadas (APP), impulsadas por el Banco Mundial como modo de financiar la implementación de los ODS.

Las consecuencias del terremoto en Nepal

Nepal sufre aún las consecuencias del enorme terremoto de abril de 2015 en el que murieron miles de personas, un millón de habitantes fueron desplazados y resultaron dañados muchos asentamientos, infraestructura y sitios arqueológicos. Como consecuencia, la “promoción” que le permitirá dejar de ser considerado entre los “países menos adelantados” y que se suponía inminente fue pospuesta para 2030.

Es una paradoja conocida que los terremotos y otras catástrofes destruyen activos, pero estimulan la economía y el PIB como resultado de las actividades de reconstrucción. Sin embargo, Rural Reconstruction Nepal (Reconstrucción Rural Nepal, RRN), una de las ONG más antiguas y respetadas del país, informa que “después del terremoto, la situación apremiante de las personas que viven en los campamentos de Katmandú se complicó aún más por sus bajos niveles de educación. La mayoría son trabajadores no cualificados que se ganan la vida como personal doméstico o que trabajan en el sector de la construcción, en hoteles pequeños, en maquiladoras o en fábricas de alfombras. Incluso un mes después del terremoto, sus ganancias no habían alcanzado los niveles anteriores [...] mientras que quienes administran sus propias pequeñas empresas o puestos callejeros no recibían a suficientes clientes para obtener un ingreso decente”.

Llevó nueve meses establecer un organismo para coordinar los esfuerzos de recuperación entre diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como donantes extranjeros. Esta falta de eficacia se relaciona con la inestabilidad política, ya que el gobierno cambió 25 veces desde la restauración de la democracia, en 1990. RRN explica que la privatización, que también comenzó en 1990 como un modo de aumentar la productividad, impulsar la eficacia, reducir los gastos administrativos y financieros y mejorar la prestación de servicios, generó, en cambio, “inconsistencias en las políticas del gobierno [...] enormes deudas de empresas estatales, corrupción y falta de transparencia”.

Las privatizaciones se suspendieron en 2008 y recién se reiniciaron en 2013. Ahora, la implementación de la Agenda 2030 les está dando un nuevo impulso, ya que los comités de implementación de los ODS incluyen representantes del sector privado en posiciones destacadas como “partes interesadas”. A fines de 2015, el gobierno introdujo su política de asociaciones público-privadas (APP), basada en la aparente necesidad de inversión privada para financiar los servicios públicos.

Sin embargo, el informe del RRN indica que “con solo unos pocos proyectos completados y muchos en marcha, hay señales de alarma que no deben pasar inadvertidas”. La APP Kathmandu Upatyaka Khane-pani Limited (KUKL), que se inició en 2008, no logró cumplir su promesa de mejorar el suministro de agua en el valle de Katmandú. El equipo de KUKL carece de personal técnico cualificado, y 70% de su personal trabaja en puestos administrativos o de contabilidad.

¹ Para consultar el texto completo de los informes de los países que se citan aquí, así como la identificación completa de sus autores y las instituciones asociadas, véase www.2030spotlight.org y www.socialwatch.org.

Según se percibe, este desequilibrio se debe a una fuerte influencia política, conductas prepotentes y nepotismo. Las tarifas altas del agua, el suministro deficiente y los grandes déficits también revelan la ineficacia de la Junta, presidida por el representante del sector privado.

Se espera que en 2018 fluyan 170 millones de litros de agua por día del río Melamchi, en Sindhupalchok, al valle de Katmandú, con KUKL como único distribuidor. A medida que se acerca la finalización del trabajo en el túnel por debajo del Himalaya que llevará el agua tan esperada a millones de personas (después de una demora de 10 años), RRN concluye que, incluso cuando “las APP tienen ciertas ventajas que podrían beneficiar a un país con un sector público poco productivo”, las empresas privadas “implican demasiado riesgo como para involucrarlas en el suministro de servicios básicos para la subsistencia, como alimentos, combustible o agua” y “deben restringirse a las áreas donde pueden obtener ganancias sin poner en peligro la vida de las personas”.

Desastre no natural en Perú

A principios de 2017, las inundaciones masivas en el norte del Perú destruyeron 100 puentes (muchos construidos deficientemente por contratistas privados corruptos), lo que aisló a cientos de pueblos, afectó a un millón de personas y dañó 200.000 viviendas. “A la gente se le dice que es un desastre natural y lo cree”, concluye el informe de Social Watch, cuando “en realidad es un crimen organizado por los traficantes de tierras”.

Los efectos del cambio climático (ha desaparecido la nieve de la Cordillera de los Andes) se combinan con un crecimiento urbano no regulado que desvía los ríos de los valles. La deforestación de las laderas comenzó bajo el dominio colonial español, pero creció rápidamente en las últimas décadas cuando se fragmentaron en pequeñas parcelas las tierras de las enormes cooperativas de producción organizadas por la reforma agraria. Al parcelarse las cooperativas, e instigados por agitadores y traficantes de tierras, los campesinos individuales ocuparon las riberas de los ríos de la costa y demolieron las defensas de algarrobos y cañaveras que canalizaban las aguas de manera natural.

El Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990 quedó sin efecto en 1991 con la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada que descuartizó el manejo ambiental entre ministerios sectoriales. El Perú no tiene, desde entonces, una agencia independiente ni un sistema de planificación que defina las prioridades ambientales y los recursos correspondientes.

¿Qué ocurrirá ahora? De acuerdo con el informe de Social Watch sobre Perú, “la reconstrucción que seguirá al enorme desastre de 2017 dará lugar a nuevas alianzas para la reconstrucción de autopistas, vías férreas y puentes que volverán a caerse o interrumpirse por cualquier contratiempo dada la mala calidad de construcción, que se debe a que todas las obras se encargan a empresas privadas cuya práctica es obtener utilidades bajando los costos”.

La iniciativa agrícola tailandesa

Del mismo modo que en Nepal, los ODS han servido en Tailandia como un pretexto para incluir a los representantes del sector privado en organismos gubernamentales de alto nivel. El Comité para el Desarrollo Sostenible, presidido por el primer ministro, incluye la Federación de Industrias Tailandesas, la Cámara de Comercio de Tailandia y tres institutos de investigación. La sociedad civil participa en tres grupos de trabajo, pero un representante del Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad Humana comentó que tanto el sector público como la sociedad civil desempeñan un rol secundario en comparación con las empresas.

La política del Pracha-Rath (Estado del Pueblo), iniciada por el gobierno, tiene como objetivo promover el papel del sector privado en la inversión, establecer cooperación entre las empresas de la comunidad y el sector privado y desarrollar nuevos planes agrícolas. En agricultura esta política incitó protestas cuando se firmó un memorando de entendimiento entre el Ministerio de Agricultura y Cooperativas y algunas empresas privadas de plaguicidas, semillas y fertilizantes químicos. Si bien se dice que esto ayudará a los agricultores –porque se bajarán los precios de estos insumos–, el informe de Social Watch advierte que “la intención real es impulsar las ventas de estos materiales agrícolas químicos”. La política es “irrelevante para el desarrollo sostenible agrícola”, según afirma, “porque el uso excesivo de

plaguicidas siempre ha sido un problema importante para los agricultores tailandeses”.

En cambio, la caída en los precios de productos agrícolas, en especial del maíz, la tapioca y el arroz, es consecuencia del apoyo del gobierno a las industrias de forraje y las grandes empresas de agronegocios. Más de un millón de familias de agricultores se vieron fuertemente afectadas por esta política. Los precios del maíz cayeron abruptamente debido a las importaciones de los países vecinos, sin restricciones en las cantidades ni en las fechas de vencimiento. Además, se importan millones de toneladas de trigo para las industrias de forraje, sin impuestos.

El fomento del maíz y la caña de azúcar para forraje beneficia aún más a los conglomerados que forman parte del Pracha-Rath, que obtienen sus ganancias de la producción de azúcar, los monocultivos de maíz y caña de azúcar, el forraje, los fertilizantes químicos y los plaguicidas. Más recientemente, el gobierno propuso reducir las tasas de interés para la agricultura a gran escala a 0,01%, mientras que los agricultores orgánicos y otros pequeños agricultores aún tienen que pagar de 5% a 7%.

Del lado positivo, el informe sobre Tailandia registra que la oposición pública a los organismos modificados genéticamente derivó en la cancelación de un intento de enmendar la ley de 1999 sobre protección de variedades vegetales con el objetivo de incluir disposiciones favorables para las empresas de semillas.

Participación de las OSC en Jordania

Si bien en Nepal y Tailandia los ODS brindaron una oportunidad para que las empresas participaran en la toma de decisiones del gobierno, en Jordania, las OSC esperan que la Agenda 2030 abra un espacio para debatir con el nuevo gobierno y el Parlamento sobre las maneras de incorporar los ODS en las políticas nacionales, así como la participación de las OSC en un mecanismo de control.

El informe realizado por el Centro Phenix de Estudios Económicos e Informáticos indica que “además de las políticas convenientes para las empresas recomendadas por las instituciones financieras internacionales (IFI) acreedoras, las grandes empresas y corporaciones en sí, representadas en las Cámaras de Comercio e Industria, habitualmente ejercen su influencia económica

y política sobre los encargados de formular políticas para su beneficio propio”. Por el contrario, las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) están prácticamente excluidas de la formulación de políticas. El movimiento laboral independiente tampoco es incluido en los procesos de consulta y diálogo social, por lo que las grandes empresas quedan casi como únicos representantes en estos procesos.

Para ilustrar el dominio que ejercen las grandes empresas sobre los procesos de toma de decisiones, el Centro Phenix describe cómo en 2016, después de una presión constante por parte de las organizaciones de trabajadores, el gobierno finalmente aceptó introducir una medida para aumentar el salario mínimo, que se mantenía en un exiguuo monto de 268 dólares por mes desde 2012. Tras la presión de las cámaras de comercio e industria, el gobierno abandonó la medida.

El derecho al agua en México

También en México, el agua es una inquietud importante. Cien organizaciones de la sociedad civil presentaron un informe conjunto ante la ONU donde documentaron el modo en que las “políticas de privatización benefician a las industrias extractivas y los megaproyectos, en lugar de reducir las desigualdades en el acceso a los servicios esenciales”.² A los usuarios con dificultades para pagar las tarifas más altas se les está negando el derecho humano al agua y, en muchos lugares, la calidad del agua distribuida se ha deteriorado tanto que, en Aguascalientes, 95% del agua que bebe la gente es embotellada. En el informe, se señala que los problemas con el agua afectan a las mujeres de manera desproporcionada. “Cuando existen problemas de poca disponibilidad, suministro irregular y/o calidad del agua, las mujeres destinan mayor tiempo a acarrearla hasta sus hogares, hervirla, filtrarla y hacer las gestiones con las autoridades, lo cual a menudo les implica hasta 30 horas adicionales de trabajo doméstico a la semana”.

En el informe de Social Watch sobre México, se enfatiza que “las regulaciones insuficientes e ineficaces sobre el

² “Informe sobre violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en México” (Informe DHAyS) (https://mx.boell.org/sites/default/files/informedhays_para_web.pdf).

impacto medioambiental y social han derivado en numerosos casos de violación de los derechos fundamentales debido a las actividades empresariales”. El gobierno “no cumplió su obligación constitucional de proteger los derechos humanos, afectados por la proliferación de proyectos a gran escala por inversiones privadas o público-privadas sin consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada”. Las protestas frecuentes generaron represión, lo que incluyó arrestos y agresión física. El informe concluye que, en México, la falta de diligencia debida, de acceso a la justicia y de cumplimiento de las decisiones judiciales en casos de violación de los derechos humanos que involucran empresas es la norma.

Despidos para lograr productividad en Marruecos

Según indican los informes del equipo de Social Watch, en Marruecos, la institución suprema de auditoría del reino informó un incumplimiento sistemático de las obligaciones contractuales por parte de proveedores privados de servicios públicos de agua, electricidad y saneamiento: en la ciudad de Tánger, el grupo Amandis, asociado al grupo francés Veolia, cumplió solo 3.030 de 10.000 obligaciones de este tipo durante los primeros cinco años de sus operaciones. En Casablanca, se llevaron a cabo solo 45.806 “conexiones sociales” (en beneficio de los pobres) en 10 años (de 1997 a 2006) de las 90.000 prometidas por la empresa francesa Lédique, del grupo Suez.³

La productividad laboral efectivamente mejoró con las APP (localmente conocidas como “concesiones autorizadas”) en la distribución de agua y energía, así como en los sectores de gestión de las aguas residuales. Sin embargo, el aumento de productividad se debió, principalmente, a un gran número de despidos de trabajadores, aproximadamente 20% del personal, lo que redujo a la mitad la cantidad de empleados por cada 1.000 conexiones. En contraste, ciertas agencias independientes pudieron lograr más mejoras en la productividad laboral, en comparación con las empresas bajo concesiones autorizadas, sin recurrir

a despidos, lo cual desmiente que las concesiones sean más eficaces o eficientes.

Salud con fines de lucro en Egipto

En Egipto, el Banco Mundial sostiene que los logros en la reducción de las tasas de mortalidad y la suba del nivel de esperanza de vida alcanzados desde el comienzo del siglo XX no continuarán si el sector privado no se involucra, debido a que el gobierno no dedica suficientes recursos al sector de la salud y a que hay una menor posibilidad de mejorar los hábitos no saludables de las personas pobres.

En el informe de Social Watch se advierte que, si bien el gobierno anunció la creación de algunas APP en el Hospital Universitario de Maternidad y Banco de Sangre de Smouha y el Hospital Al Mowasat, la unidad central de la APP no ha dado a conocer al público los detalles de los proyectos ni la naturaleza de las responsabilidades de los inversionistas. Tampoco anunció quiénes son los principales inversionistas de los proyectos ni cuáles son las mejoras que se espera que alcancen. Lo único que conoce la sociedad civil es que las APP se implementarán y serán parcialmente gestionadas por Bareeq Capital, DETAC Construction & Trading, Siemens Healthineers y la empresa G4S.

Estos proyectos están supervisados por la Corporación Financiera Internacional (la rama del Banco Mundial que apoya al sector privado) como asesora financiera, Mott Macdonald como asesora técnica y Trowers & Hamblins como asesora legal. El contrato de tres años se firmó en 2012, pero los proyectos aún no se han finalizado. Un motivo podría ser el hecho de que el préstamo bancario ofrecido a la alianza empresarial se redujo a la mitad del presupuesto acordado previamente.

En el informe sobre Egipto se explica que los estudios de caso anteriores demostraron que el fracaso de las APP se debe, la mayoría de las veces, a problemas financieros relacionados con la capacidad de los receptores del servicio para pagar las tarifas, o bien con la incapacidad del gobierno para cubrir los costos del proyecto. Con el sector privado como proveedor, la función del gobierno pasará a ser proteger a los receptores del servicio (especialmente los pobres), a fin de garantizar igualdad y ofrecer un mecanismo de rendición de cuentas que les brinde a los ciudadanos el derecho

³ The Redeployment of State Power in the Southern Mediterranean: Implications of Neoliberal Reforms for Local Governance, editado por Sylvia I. Bergh, 2016.

a presentar quejas y denuncias cuando haya alguna negligencia médica.

En el caso egipcio, la declaración de los funcionarios a cargo de privatizaciones e inversión muestra que el sistema propuesto se basa en la falta de seguros, una cobertura de salud deficiente y salarios bajos para los médicos: un enfoque que no tiene en cuenta las nociones de justicia o protección social. Los expertos en salud de todo el mundo advierten que la privatización del sector de la salud creará disparidades en la prestación de atención médica y, finalmente, perjudicará a los pobres.

APP en la India: la brecha entre la teoría y la práctica

En la India, se espera que las APP movilicen casi la mitad del billón de dólares prometido para inversión en infraestructura en el plan quinquenal 2012-2017. El gobierno ha fomentado activamente las APP en diversos sectores de la economía y el informe de Social Watch sobre la India presenta un balance mixto. Varios proyectos de construcción de autopistas y carreteras, como el Golden Quadrilateral, y puertos, como el Jawaharlal Nehru Port Trust, son considerados exitosos.

Sin embargo, el informe observa que “muchas veces, las APP son buenas en la teoría, pero en la práctica [...] se convirtieron en vías para que los agentes inmobiliarios se enriquezcan a costa de los contribuyentes”. Algunos promotores hábiles “persuadieron” a los bancos del sector público para que les otorgaran préstamos con garantías y supuestos dudosos. Estos promotores retiraron su capital en la fase de construcción y se fueron del proyecto en diversas condiciones. Como la India está ubicada en el puesto 178 sobre un total de 189 países en cuanto a la capacidad de “hacer cumplir contratos”, esto no debería sorprender, ya que las APP son, esencialmente, contratos. Los mayores perdedores fueron los ciudadanos de la India. Los bancos del sector público tienen ahora numerosos préstamos en dificultades, que solo pueden remediarse mediante recapitalizaciones a costa de los contribuyentes.⁴

4 <https://economictimes.indiatimes.com/topic/news-politics-and-nation--ppps-are-good-in-theory-but-in-india-they-are-a-failure--in-practice-shailesh-pathak-ed-bhartiya-group--articleshow-4794058>.

Objetivos inspiradores para Armenia

En Armenia, un país menos adelantado y sin litoral, el Comité Interinstitucional sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible se estableció en febrero de 2017, bajo el Consejo Nacional sobre Desarrollo Sostenible, presidido por el primer ministro. El Comité coordinará e implementará el proceso de “nacionalización” de los ODS y, para ello, traducirá los objetivos internacionales en planes y objetivos nacionales con participación de la sociedad civil.

En el informe de Social Watch sobre Armenia se indica que, a diferencia de la tendencia predominante, el nuevo gobierno elegido en 2016 decidió evitar la participación directa en proyectos conjuntos con el sector privado, por lo que se limitará al uso de incentivos fiscales para estimular las áreas prioritarias.

Bloqueada por sus vecinos Turquía y Azerbaiyán, Armenia depende económicamente de Rusia, donde vive la mayoría de los migrantes armenios. Así pues, sufrió tanto con la crisis financiera mundial de 2008 como con las sanciones económicas contra Rusia y la resultante recesión económica en ese país, un importante socio económico y comercial. Después de llevar a cabo la transición del régimen autoritario como parte de la Unión Soviética a la democracia y una economía de mercado y, más recientemente, a la integración regional en la Unión Económica de Eurasia bajo el liderazgo de Rusia, el nuevo gobierno armenio considera los ODS como un modo de liberalizar las actividades políticas y socioeconómicas, respetar los derechos humanos y fomentar la igualdad de género de manera simultánea.

Escándalos de las APP en Colombia

En Colombia, antes de que se adoptara oficialmente la Agenda 2030, en febrero de 2015, se creó una Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para la Implementación de la Agenda para el Desarrollo Después de 2015, que incluye los ministerios de Relaciones Exteriores, Finanzas y Medioambiente, la Oficina de la Presidencia y los departamentos de Estadísticas y Planificación. Uno de sus mandatos es “diseñar esquemas de asociaciones público-privadas”.⁵

5 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PrensaPublicaciones/05%20Objetivos%20de%20Desarrollo%20Sostenible%20para%20la%20web.pdf>.

En consecuencia, las APP proliferaron y, hasta el último trimestre de 2016, en el registro nacional, había más de 5.000.

La primera APP, suscripta en 2014, se diseñó con el fin de recuperar para la navegación el río Magdalena. Sin embargo, la sociedad civil se opuso a esto porque no se consultó a las comunidades locales y no había suficientes estudios de impacto ambiental y social. Además, 87% de la Sociedad de Objeto Único Navelena SAS, el socio privado de la APP, pertenece a Odebrecht, la empresa constructora brasileña protagonista de un enorme escándalo de corrupción. Los altos ejecutivos de Odebrecht confesaron haber pagado sobornos en la negociación de esta alianza.

De manera similar, la construcción de un tercer carril en la autopista Bogotá-Girardot está generando acusaciones de corrupción contra los directores ejecutivos de Conalvías y Concreto, en este caso, por fijar ilegalmente precios en la licitación pública. Perimetral de Oriente, otra APP para infraestructura a cargo de una alianza de la empresa israelí Shikun & Binui y el grupo de empresas Grodco, está siendo cuestionada por la gente de las áreas afectadas, entre ellas, la reserva natural de Páramo de Chingaza.

Todos estos proyectos se respaldaron con millones de dólares del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o ambos. Según concluye el informe de Social Watch sobre Colombia, los resultados “demuestran costos enormes para las finanzas públicas, ya que intereses transnacionales fueron privilegiados sobre cualquier beneficio social” (véase el recuadro en el capítulo 17).

Desastre de gobernanza en Brasil

Entretanto, en Brasil, poco después de destituir a la presidenta Dilma Rousseff por acusaciones de gestión presupuestaria (no relacionadas en lo absoluto con la corrupción), la segunda decisión del vicepresidente Michel Temer como presidente interino fue crear un programa de alianzas para la inversión con el fin de promover privatizaciones masivas y nuevas APP.

La recesión económica brasileña, agravada por la incertidumbre política generada por el escándalo de

corrupción arraigado en las APP, se utiliza como excusa para privatizaciones adicionales (“necesitamos atraer inversionistas”) y un recorte drástico simultáneo en seguridad social, en gastos del Estado (para compensar el aumento en pagos de deuda externa) y una reforma del sistema de pensiones que no tiene ningún efecto económico inmediato, pero se supone que debe complacer a los mercados monetarios. De acuerdo con el informe de Social Watch sobre Brasil, “para crear un ‘entorno empresarial saludable’, el gobierno está desmantelando cualquier obstáculo regulatorio (social, medioambiental, cultural o laboral) que pudiera afectar las ganancias empresariales”. Además, en el informe se explica lo siguiente:

“Las políticas públicas universales de educación y seguridad social, garantizadas por la Constitución de 1988, que restablecieron la democracia se desmantelan no solo para reducir los gastos públicos, sino también para permitir que las transnacionales capturen los grandes mercados de la salud y la educación. [...] En cuanto al régimen disciplinario fiscal, las pocas políticas públicas destinadas a romper con las desigualdades históricas de Brasil y luchar contra la pobreza se están recortando, eliminando y reduciendo. Se interrumpen los procesos destinados a implementar derechos y se desmantelan las pocas instituciones destinadas a reconocer los derechos de grupos históricamente rechazados”.

La conclusión lógica es que “en este contexto, es muy poco probable que Brasil logre una correcta implementación de los ODS”.

Socialización de riesgos y daños en Argentina

Desde 2015, con la elección de un nuevo gobierno, Argentina experimentó un cambio radical de políticas: de un modelo de desarrollo basado en el fortalecimiento de los mercados locales, el proteccionismo del comercio, la expansión de los derechos sociales y un rol activo del Estado en la redistribución del ingreso de las exportaciones agrícolas, a un modelo inspirado en el neoliberalismo, el libre comercio, la competitividad en mercados globales y las exenciones fiscales.

Según el informe de Social Watch sobre Argentina, “esto derivó en una redefinición sustancial del rol del sector privado en las políticas de desarrollo”, de las cuales la

privatización de tierras de propiedad del Estado es un ejemplo contundente. Desde 2015, el gobierno autorizó la venta a inversionistas privados de 93 terrenos pertenecientes al Estado, la mitad de ellos en la ciudad de Buenos Aires, donde la décima parte de la población vive en condiciones de superpoblación y casi 200.000 personas viven en barrios marginales. Las propiedades públicas que podrían haberse utilizado para cubrir la demanda habitacional no satisfecha pasaron a manos privadas, lo que fomenta la especulación que alimenta el déficit habitacional y contradice directamente el ODS 11 que urge a los gobiernos a “lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”.

Además, una nueva ley sobre contratos de APP sancionada en noviembre de 2016 intenta motivar a los agentes privados a invertir en infraestructura pública ofreciendo diversos beneficios. A los inversionistas se les concede el derecho de demandar al Estado en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (una institución del Banco Mundial con sede en Washington), en lugar de utilizar los tribunales locales y, para reducir los riesgos de los inversionistas, el Estado acordó garantizar ganancias por varias décadas. Por último, el Estado cubre cualquier contingencia, por lo que exime completamente de responsabilidad a los inversionistas transnacionales en caso de daños ambientales futuros.

Además de esto, para fomentar la inversión privada en la producción de gas natural a través de la fracturación hidráulica, el gobierno firmó un acuerdo con el gobierno provincial del Neuquén, la Cámara de Comercio y los sindicatos petroleros, que implica una reducción de los beneficios de los trabajadores, los salarios y las futuras pensiones para bajar los costos laborales.

Saqueo del sector privado al sector público en Guatemala

En Guatemala, la asimetría entre el interés privado y el público es tan grande que “no es posible ninguna APP apropiada”, informa la alianza cooperativa Congcoop a Social Watch. La autopista Palín-Escuintla en el sur del país, por ejemplo, fue construida por el Estado a un costo de 42 millones de dólares y luego se remitió a una empresa mexicana. Entre los años 2000 y 2014, según las cifras oficiales, este “socio” cobró 114 millones de dólares

en peajes y le devolvió al Estado apenas 1,1 millones. “Gracias a precedentes como este, el público ve las APP como una herramienta para que el capital privado agote las finanzas públicas”, concluye el informe.

Futuras deudas amenazantes

El informe de Social Watch sobre Kenia registra “una inversión grande e inédita en proyectos de megainfraestructura”. En lugar de estimular un crecimiento económico equitativo, estas iniciativas generan para la economía nacional una carga de deuda insostenible de unos 50.000 millones de dólares.

El informe señala: “Los sectores que lideran el crecimiento han tenido un desempeño deficiente en cuanto a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad. La disminución de la actividad en los sectores agrícola y manufacturero ha dado lugar a un crecimiento sin empleo que ha generado una situación de la cual es muy difícil salir. En cambio, ha convertido a Kenia en una de las sociedades más desiguales del mundo”.

Mientras tanto en Benín, el equipo local de Social Watch escribió, en abril de 2017, una “carta abierta a la comunidad internacional” para difundir cómo con la nueva ley sobre APP “resulta muy difícil distinguir el patrimonio del presidente [Patrice] Talon de los bienes públicos”, ya que el empresario y presidente, “infringiendo las normas sobre mercados públicos y APP, está reconstruyendo su imperio personal y generando enormes deudas públicas”.

Hasta el momento, la experiencia en la implementación de la Agenda 2030 documentada en los informes nacionales parece ser más un camino hacia nuevos obstáculos, y posiblemente nuevos desastres, que una fórmula innovadora para convertir en realidad sus ambiciosos compromisos.

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

Para implementar la Agenda 2030 se deben reconocer las obligaciones extraterritoriales

POR BARBARA ADAMS Y KAREN JUDD, GLOBAL POLICY FORUM (FORO SOBRE POLÍTICA GLOBAL)

La pregunta más relevante sobre la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es si estos se implementarán de manera universal e integrada y que proteja y amplíe los derechos humanos –lo que sería lógico, dado el alcance y ambición de los ODS– o si su implementación se reducirá a un conjunto de proyectos financiables y delegados a las grandes empresas. En gran parte esto depende de cómo se mida el progreso, en particular, respecto de la coherencia de las políticas. ¿Se medirá según criterios de derechos y sustentabilidad o según un “menú” elegido para celebrar el éxito de algunas medidas e ignorar otras?

La Agenda 2030 reconoce el peligroso impacto de las desigualdades (de ingresos, recursos y poder) en la salud económica, social y ambiental de las sociedades e identifica la reducción de las desigualdades en los países y entre ellos como un objetivo independiente (ODS 10). Mientras que las dos agendas de desarrollo anteriores y los enfoques tradicionales de derechos humanos se centran, principalmente, en los problemas internos de los países, la Agenda 2030 reconoce que el aumento de “las desigualdades, tanto dentro de los países como entre ellos” y las “enormes disparidades en cuanto a las oportunidades, la riqueza y el poder” son un “enorme desafío para el desarrollo sostenible”.

Este reconocimiento, presente en los 17 objetivos, implica comprender que las acciones de uno o más países repercuten en la capacidad de otros países para alcanzar sus propios objetivos de desarrollo. Los efectos secundarios de las políticas y acciones de un país impactan en otros y pueden limitar su capacidad de cumplir sus compromisos con los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Por lo tanto, es necesario abordar las “obligaciones extraterritoriales” (*extraterritorial obligations*, ETO) de los Estados en la protección de los derechos humanos y el ambiente, y al diseñar políticas económicas y sociales.

Para llevar a cabo la Agenda 2030 y cumplir los 17 ODS, los países deben reconocer e implementar sus

obligaciones extraterritoriales, incluso aquellas relacionadas con las empresas transnacionales.

Sin embargo, muchos gobiernos, empresas y asociaciones de empresas recomiendan las asociaciones público-privadas (APP) como principales medios de implementación de los ODS.

Principios de Maastricht sobre las obligaciones extraterritoriales

Los Principios de Maastricht, adoptados en 2011, constituyen el primer esfuerzo por codificar las obligaciones extraterritoriales. Representan una opinión internacional de expertos, emitida por expertos en derecho internacional de todas las regiones, y su finalidad no es establecer nuevas normas de derechos humanos, sino, más bien, aclarar “las obligaciones extraterritoriales de los Estados teniendo como base el derecho internacional vigente”. En el preámbulo se indica lo siguiente:

“Con el advenimiento de la globalización económica [...] los Estados y otros actores globales ejercen una influencia considerable en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en todo el mundo. A pesar del crecimiento de la riqueza mundial en las últimas décadas, la pobreza es aún un fenómeno persistente y las desigualdades socioeconómicas y de género perduran en todo el mundo. Además, individuos y comunidades se enfrentan a una continua privación y negación del acceso a tierras,

recursos, bienes y servicios básicos por parte de actores estatales y no estatales por igual”.¹

Sobre la base de estos principios, el Consorcio ETO, una red de más de 140 organizaciones de la sociedad civil (OSC) y académicos relacionados con los derechos humanos, resaltó las “brechas en la protección de derechos humanos” en el contexto de la globalización y advirtió específicamente la falta de regulación sobre recursos humanos y rendición de cuentas de las empresas transnacionales, la ausencia de rendición de cuentas sobre derechos humanos de las instituciones financieras internacionales (IFI) y la “inefectiva aplicación de las normas de derechos humanos a normas, políticas y disputas sobre inversión y comercio”.²

La presión sobre la ONU para que aborde las conexiones de las empresas y las normas de derechos humanos resultó, en 2011, en la adopción por parte del Consejo de Derechos Humanos de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Los principios son voluntarios y su puesta en práctica es poco uniforme y muy lenta, pero representan un compromiso inicial de mejorar la gobernanza respecto de las grandes empresas y ponen en evidencia las deficiencias del modelo empresarial del Pacto Mundial de la ONU (Global Compact) que, en el mejor de los casos, se basa en una persuasión moderada.³

La adopción de los Principios Rectores de la ONU, a su vez, estimuló esfuerzos más ambiciosos para reducir la brecha de gobernanza. Un grupo de trabajo del Consejo de Derechos Humanos está elaborando un instrumento internacional jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas.⁴ Además, los instrumentos de derechos humanos de la ONU emiten observaciones generales y desarrollan directrices para abordar los derechos humanos y las empresas y, al hacerlo, reconocen el

alcance extendido de los instrumentos. El Comité de los Derechos del Niño, por ejemplo, en la observación general 16 sobre el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, indica lo siguiente: “Según la Convención, los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos del niño dentro de su jurisdicción. La Convención no limita la jurisdicción de un Estado a un ‘territorio’”.⁵

Los relatores del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han elaborado un borrador sobre las obligaciones de los Estados según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales. En ese documento enfatizan “la urgente necesidad de prevenir y abordar los impactos adversos de las actividades empresariales en los derechos humanos”,⁶ lo cual se refleja en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. El borrador aclara los deberes de los Estados según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) a fin de “asegurar que las actividades de las empresas contribuyan al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales y no impidan”, dentro de las fronteras y a través de ellas. En virtud del Pacto, los Estados tienen la obligación de utilizar el máximo nivel de recursos para poner en práctica los derechos humanos, lo que incluye adoptar las medidas necesarias “para proteger a las personas del abuso de sus derechos económicos, sociales y culturales por parte de terceros, incluidas las entidades mercantiles, y para brindar acceso a reparaciones efectivas”.

Si bien se centra principalmente en las obligaciones de los Estados, el proyecto también se extiende a los agentes no estatales del sector empresarial, ya que indica que los países “deben tomar medidas para garantizar que no solo las leyes y políticas nacionales, sino también las entidades no estatales, no discriminen a ningún grupo”. Allí, las actividades empresariales se definen de un modo amplio para incluir “las actividades de cualquier entidad mercantil, ya sea

1 www.fidh.org/IMG/pdf/maastricht-eto-principles-uk_web.pdf, p. 5.

2 www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/documents/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=23.

3 Para leer una crítica del Pacto Mundial de la ONU, véase el sitio www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/Fit_for_whose_purpose_online.pdf.

4 ONU Doc. A/HRC/RES/26/9.

5 CRC/C/GC/16, párr. 39.

6 ONU Doc. E/C.12/60.R.1, párr. 2.

que opere a nivel transnacional o que sus actividades sean internas”.

También se alude a la tendencia cada vez mayor a la privatización, particularmente en relación con “la protección social, el agua, el saneamiento, la salud, la educación y la vida cultural”. Estas políticas dificultan a los Estados el cumplimiento de sus obligaciones – todas ellas incluidas en los ODS –, en especial, respecto de las políticas de protección social y para “promover la inclusión social, económica y política de todas las personas”, según se exige en el ODS 10. Impiden también que los Estados cumplan sus obligaciones de lograr la igualdad de género, ya que la carga de los cuidados, cuando las personas no pueden pagar por estos servicios, recae desproporcionadamente sobre las mujeres.

El borrador va más allá de las obligaciones del Estado y las empresas en el ámbito nacional y tiene en cuenta “la aplicación extraterritorial de las obligaciones de derechos humanos”, que considera particularmente significativa debido a la interdependencia cada vez mayor de los Estados y las economías. Al abordar el drástico aumento en la influencia de las empresas transnacionales, los flujos comerciales y de inversiones, el borrador agrega que “importantes proyectos de desarrollo involucran cada vez más inversiones privadas, a menudo, en forma de asociaciones público-privadas entre agencias estatales e inversionistas privados extranjeros”.⁷

Dado el modo en que se organizan estas empresas, este desarrollo plantea dificultades particulares para el acceso a reparaciones. Además:

“[L]a naturaleza interjurisdiccional de ciertas entidades empresariales complica en gran medida el proceso de acceder a indemnizaciones o reparaciones, tal como se observa en algunos casos de daños masivos que involucran contaminación y catástrofes industriales. Además de la dificultad de comprobar los daños o establecer el vínculo causal entre la conducta de la empresa demandada ubicada en una jurisdicción y

*la violación resultante en otra jurisdicción, el litigio transnacional, a menudo, es prohibitivamente costoso y requiere mucho tiempo”.*⁸

No obstante, gobiernos y cámaras empresariales recomiendan por igual las APP como un enfoque adecuado para implementar los ODS. Además, muchos defienden el uso de la asistencia oficial para el desarrollo para “apalancar” (*leverage*) la financiación privada para el desarrollo sostenible y brindar garantías gubernamentales para las APP.

La experiencia de la ONU atraviesa las fronteras

Diversos expertos de la ONU están abordando las limitaciones sistémicas globales que los esfuerzos nacionales encuentran para proteger los derechos humanos y el ambiente. Sus hallazgos y recomendaciones se informan de manera regular al Consejo de Derechos Humanos y también a la Asamblea General de la ONU.

La Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, y el Experto Independiente en la Promoción de un Orden Internacional Democrático y Equitativo, Alfred-Maurice De Zayas, llamaron la atención sobre los sistemas de solución de controversias entre inversionistas y Estados que permiten a las empresas cuestionar la legislación y las políticas de un Estado con el fin de proteger la salud pública o el ambiente y demandar por expropiación de sus ganancias (pasadas o futuras) y daños a su reputación.⁹ Estos informes advierten sobre los impactos adversos para los derechos humanos de estos arbitrajes, que tienen “un ‘efecto congelador’ sobre el ejercicio de la democracia” y demandan su abolición.¹⁰

En su Informe de 2015 a la Asamblea General, la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas analizó el impacto de las políticas nacionales

⁸ *Ibid.*, párr. 45.

⁹ ONU Doc. A/HRC/33/42 y A/HRC/30/44.

¹⁰ ONU Doc. A/HRC/30/44, párr. 5.

⁷ *Ibid.*, párr. 30.

sobre los derechos de los pueblos indígenas, y también el impacto que tienen los acuerdos internacionales de inversión y las cláusulas de inversión de los regímenes de libre comercio sobre estos derechos. Entre los derechos de los pueblos indígenas afectados negativamente, se incluyen la libre determinación, el acceso a tierras, territorios y recursos, la participación, el consentimiento libre, previo e informado, la erradicación de la pobreza y los derechos sociales.

Los arbitrajes son vinculantes y están disponibles solo para los inversionistas, no para los gobiernos. Los inversionistas pueden demandar a los Estados por presuntas violaciones de sus derechos a obtener ganancias ante mecanismos como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). El informe se basa en diversas investigaciones sobre derechos humanos de la ONU que incluye: el informe del Experto Independiente sobre la promoción de un orden democrático y equitativo sobre los efectos adversos para los derechos humanos de los acuerdos internacionales y bilaterales de inversión y comercio; el informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación y el del Relator Especial sobre el Derecho de Toda Persona al Disfrute del Más Alto Nivel Posible de Salud Física y Mental.

El informe sobre pueblos indígenas aborda diversos efectos de los regímenes de inversión y libre comercio, incluyendo la restricción del margen de acción legislativo y en materia de políticas de los gobiernos, los costos para los gobiernos por defenderse ante los sistemas de arbitraje, el Estado de derecho debilitado y la perpetuación de los desequilibrios de poder internacionales. De las 608 demandas de arbitraje conocidas, presentadas en contra de 101 países, 78% han sido en contra de países menos avanzados, aunque está creciendo el número de las que se presentan contra países desarrollados. En 2014, por ejemplo, 40% de los casos nuevos fueron contra países desarrollados, presentados principalmente por inversionistas de otros Estados avanzados en términos económicos, como Estados Unidos y la Unión Europea. La gran mayoría de estos casos se relacionan con cuestionamientos a las medidas del gobierno para proteger la salud pública y el ambiente. ¿De qué manera estos regímenes y arreglos afectarán y limitarán las políticas y acciones del Estado para implementar los ODS?

En el informe sobre pueblos indígenas se enfatiza la falta de coherencia de dichos tratados dentro del derecho internacional al afirmar que “los regímenes legales de libre comercio e inversión internacional se desarrollaron como una sección del derecho internacional separada de las normas de derechos humanos y de los pueblos indígenas”. Se recomienda, en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que los Estados miembros “reconsideren los paradigmas de desarrollo que no llevan a un desarrollo sostenible e inclusivo, ni a la reducción de la pobreza entre todos los grupos”.¹¹

En la observación general número 16 del Comité de la Convención sobre los Derechos del Niño, se aborda cómo se aplican las obligaciones de la Convención para actuar en el mejor interés del niño:

*“Los Estados están obligados a integrar y aplicar este principio en todos los procedimientos legislativos, administrativos y judiciales relativos a las actividades y operaciones empresariales que afecten directa o indirectamente a los niños. Por ejemplo, los Estados deben garantizar que el interés superior del niño ocupe un lugar central en la elaboración de las leyes y las políticas que determinan las actividades y operaciones empresariales, como las relativas al empleo, la tributación, la corrupción, la privatización, el transporte y otras cuestiones económicas, comerciales o financieras”.*¹²

Tratados de derechos humanos para lograr la coherencia de las políticas

En este sentido, es importante observar que los defensores de los derechos humanos utilizan la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) para confrontar actividades de los países ricos y actores no estatales que limitan la capacidad de otros países para lograr los objetivos de desarrollo y cumplir con sus obligaciones de derechos humanos. Diversas presentaciones importantes

11 ONU Doc. A/70/301, párr. 65 y párr. 78(c).

12 ONU Doc. CRC/C/GC/16, párr. 15.

indican nuevos esfuerzos para demandar la rendición de cuentas de los actores estatales y no estatales respecto de las obligaciones extraterritoriales en áreas clave, tales como exportación de armas, paraísos fiscales, la industria extractiva y los acuerdos de comercio e inversión.

Exportación de armas en Suecia

En respuesta a una presentación de la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (LIMPL) respecto del impacto de las exportaciones de armas de Suecia en la violencia de género y las acciones de las empresas suecas que violan los derechos humanos en el extranjero, en 2016, el Comité de la CEDAW recomendó que Suecia “cumpla con sus obligaciones de diligencia debida para garantizar que las empresas bajo su control o jurisdicción respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de las mujeres cuando operan en el extranjero”.¹³ ¿Cómo se aplicará esto en relación con la meta 16.4 de los ODS para reducir los flujos de armas ilícitas y cómo se incluirá en los procesos de revisión y presentación de informes del Foro Político de Alto Nivel y los exámenes nacionales voluntarios?

Paraísos fiscales suizos

Una opinión de la CEDAW respecto de Suiza en 2016 dejó en claro que las obligaciones de los países por las actividades de las empresas en el extranjero se extienden a los abusos tributarios que restringen la capacidad de otros países de movilizar suficientes ingresos para cumplir sus compromisos de derechos humanos. Si bien Suiza condenó públicamente el impacto de los flujos financieros ilícitos en los países en desarrollo y se comprometió a sumarse al esfuerzo internacional por eliminar las causas de estos flujos, una presentación de 2016 por parte del CESR, Alliance Sud, la Global Justice Clinic (Clínica de Justicia Global) de la Escuela de Derecho de la Universidad de Nueva York, Public Eye y Tax

Justice Network (Red de Justicia Fiscal)¹⁴ advierte que Suiza no realizó una evaluación independiente sobre cómo sus propias políticas fomentan abusos fiscales en el extranjero, lo que incluye leyes de secreto bancario, privilegios fiscales para empresas y normas de información débiles.

En las observaciones finales, el Comité expresó preocupación por las reglas y políticas suizas de opacidad financiera sobre información empresarial y tributación, que puedan afectar negativamente la capacidad de otros Estados, en particular, de aquellos que ya tienen ingresos escasos, para movilizar los máximos recursos disponibles a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de las mujeres. El Comité instó a Suiza a cumplir con sus obligaciones de derechos humanos internacionales llevando a cabo evaluaciones “independientes, participativas y periódicas” sobre los efectos extraterritoriales de sus políticas fiscales y de opacidad financiera en los derechos de las mujeres, e instó a divulgar sus hallazgos.¹⁵

Actividades canadienses de minería en el exterior

Dos presentaciones ante la CEDAW en 2016 trataron sobre empresas mineras canadienses. En una de ellas, una coalición de grupos de derechos humanos (EarthRights International, Mining Watch Canada), reveló que “desde 1999, hay empresas mineras canadienses implicadas en la mayoría (34%) de los 171 incidentes en los que se alega la participación de empresas mineras internacionales en conflictos comunitarios, abusos de los derechos humanos, prácticas ilegales y antiéticas, o degradación ambiental en un país en desarrollo”.¹⁶ En la otra, presentada por la LIMPL y la Comisión Internacional contra la Impunidad, se resaltó la constante violación de los derechos humanos de las mujeres, particularmente en comunidades indígenas, por parte de empresas mineras canadienses en países de América Latina, donde más de 80% de las empresas

¹³ <http://wilpf.org/cedaw-committee-recognises-extraterritorial-obligations-towards-human-rights-for-sweden/>.

¹⁴ www.taxjustice.net/2016/12/01/un-criticises-switzerland-pressure-mounts-human-rights-impacts-tax-havens.

¹⁵ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/402/99/PDF/N1640299.pdf?OpenElement>, párr. 41(a).

¹⁶ www.earthrights.org/sites/default/files/documents/eri_hrc_mwc_cedaw_committee_report_october_3_2016.pdf.

mineras son canadienses. Además de indicar que el gobierno canadiense no se encarga de estas violaciones, también se menciona que no establece “mecanismos administrativos y judiciales eficaces para garantizar el acceso a la justicia” por dichas violaciones. Se cita un informe de 2014 del Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina que revela la “práctica sistemática de violación de derechos humanos de las comunidades” por parte de las empresas, incluida la negación de consultas y el “consentimiento previo libre e informado”.¹⁷

En respuesta, el Comité de la CEDAW recomendó que Canadá refuerce la legislación que rige la conducta de las empresas en sus actividades en el extranjero y que les exija a estas que realicen evaluaciones de las consecuencias sobre el género y los derechos humanos antes de tomar decisiones de inversión. Además, recomendó que los acuerdos de comercio e inversión que negocie Canadá “reconozcan la primacía de sus obligaciones internacionales relativas a derechos humanos sobre los intereses de los inversionistas, de modo que la introducción de procedimientos de arbitraje contra los Estados no cree obstáculos para el pleno cumplimiento de la Convención”.¹⁸

La CEDAW no es la única convención relevante respecto de la industria extractiva canadiense. La presentación de EarthRights International y Mining Watch Canada indicó que, ya en 2002, el Relator Especial sobre Desechos Tóxicos de la ONU había planteado inquietudes sobre la falta de regulación extraterritorial de sus empresas en el extranjero. Desde entonces, agregó, cuatro organismos creados en virtud de tratados de la ONU expresaron inquietudes sobre los impactos de las operaciones en el extranjero de las empresas del sector extractivo de Canadá: el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El Comité de los Derechos del Niño de la ONU también realiza comentarios sobre los acuerdos de comercio e inversión en la observación general número 16. Como destaca la guía para los Estados sobre la implementación de la observación general número 16 preparada por Unicef y la Comisión Internacional de Juristas, “los acuerdos de comercio pueden tener profundos impactos en los derechos humanos”. Si bien pueden representar oportunidades de desarrollo, agrega que “estos cambios no garantizan un desarrollo equitativo, sostenible e inclusivo, ni necesariamente fomentan un mayor respeto por los derechos humanos. Los Estados, ya sea que actúen de manera bilateral o a través de acuerdos multilaterales, como bajo la Organización Mundial del Comercio, deben tener en cuenta sus obligaciones con respecto a los derechos del niño y deben contemplarlas específicamente en los acuerdos de comercio”.¹⁹

Responsabilidad a través de las fronteras y los flujos de políticas

El potencial transformador de la Agenda 2030 se reconoció y aceptó en muchos foros de políticas, desde autoridades locales hasta el G20, y también captó la energía y la experiencia de las OSC de todas las regiones y áreas de interés.

Además de demandar un acuerdo de calidad superior, las OSC abogaron por un mecanismo de rendición de cuentas sólido y siguen decepcionadas con el Foro Político de Alto Nivel que representa a todos, pero no exige nada.

Al trabajar con una diversidad de instrumentos temáticos de la ONU para que los Estados se responsabilicen de las actividades de sus empresas en el extranjero y en el país, las alianzas entre redes feministas y de justicia fiscal, los grupos de desarrollo y de derechos humanos, los defensores de la paz y los ambientalistas crean constantemente una estructura de rendición de cuentas sólida que atraviesa las fronteras.

17 http://wilpf.org/wp-content/uploads/2016/10/CEDAW-Canadareport_final.pdf.

18 www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/documents/detail/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=194, párr. 18.

19 www.unicef.org/csr/files/CSR_GC_OBLIGATIONS_AND_ACTIONS_FINAL_AUGUST05.pdf, p. 17.

Sin embargo, esta responsabilidad no puede recaer solo sobre las OSC. La eficacia y durabilidad de la Agenda 2030 dependerá de si las metas y los objetivos interconectados pueden implementarse de manera conjunta, en un marco de rendición de cuentas de toda la ONU, a través de las fronteras y también en el contexto nacional.

Barbara Adams es presidenta de la Junta Ejecutiva del Global Policy Forum y Karen Judd es colaboradora de Social Watch y del Global Policy Forum.

2

Foco sobre los ODS

ODS 1

¿A favor de los pobres o a favor de las empresas?

POR ROBERTO BISSIO, SOCIAL WATCH

Con argumentos contradictorios, el Banco Mundial define un umbral de pobreza muy bajo que posibilitaría su erradicación con relativamente poco esfuerzo y, al mismo tiempo, argumenta que es necesario “pasar de billones a trillones” (en la acepción inglesa de las cifras). Para lograrlo, promueve una “cascada” de asociaciones con el sector privado. Los ganadores son los grandes intermediarios financieros, que *apalancan* estas asociaciones, mientras que los pobres podrían terminar pagando tarifas adicionales por servicios esenciales.

Los dos mensajes que más circulan sobre la Agenda 2030 y sus ODS son que la pobreza es la principal prioridad, tal como se resume en el eslogan “No dejar a nadie atrás”, y que los gobiernos solos no pueden cumplir los objetivos acordados y, por lo tanto, se necesitan “alianzas” (*partnerships*) con el sector empresarial.

“Sin el sector privado no va a ser posible, ya que tenemos limitaciones presupuestarias en todos los países”, explicó José Ángel Gurría, secretario general de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en una entrevista con Reuters.¹

Esto suena intuitivamente correcto en los países desarrollados posindustrializados, donde mucha gente percibe que “allá afuera” hay demasiados pobres que incluso amenazan con “entrar” a sus países y, por lo tanto, es necesario crear muros de protección y otras barreras. Al mismo tiempo, se les dice que la desaceleración económica prolongada desde la debacle financiera de 2008 requiere medidas de austeridad presupuestaria, por lo que resulta imposible aumentar lo que consideran “caridad” para el extranjero.

En varios países, los discursos políticos que siguen esas líneas dejaron de ser marginales y ahora están en los centros de toma de decisiones. Pero ¿qué sucede si estas premisas no son verdaderas? Actualmente, el Banco Mundial establece el umbral internacional de pobreza en el equivalente a la capacidad de compra local de 1,90 dólares por día o aproximadamente 700 dólares por año. Hay 700 millones de personas que viven por debajo de ese umbral, es decir, casi 10% de la población mundial, que actualmente se calcula en 7.000 millones. Según el Banco Mundial, el promedio mundial de ingresos per cápita fue de 10.000 dólares en 2015. Esa cifra es 14 veces mayor al umbral de pobreza, lo que implica que el problema es de desigualdad, no de escasez. Al medir la riqueza y no los ingresos, Oxfam concluyó que ocho personas poseen la misma riqueza que la mitad de la humanidad.²

Los economistas Christine Zhang, Laurence Chandy y Lorenz Noe de la Brookings Institution siguieron esta lógica al extremo.³ Como las personas que viven por debajo del umbral internacional de pobreza ganan algo de dinero (un valor medio calculado en 1,34 dólares

1 Goldsmith (2015).

2 www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2017-01-16/just-8-men-own-same-wealth-half-world.

3 Zhang et al. (2016).

en 2012), la *brecha de pobreza*, que es el monto total de dinero teóricamente necesario para que todas las personas sobrepasen el umbral de pobreza, es de menos de 80.000 millones de dólares. Los cálculos posteriores estiman la brecha en 66.000 millones de dólares para 2017.

Esto es mucho dinero, pero, aun así, es mucho menos que los 100.000 millones de dólares del reciente contrato de armas acordado entre Estados Unidos y Arabia Saudita. También es inferior al dinero aportado como asistencia oficial para el desarrollo por los miembros de la OCDE que preside Gurría (142.600 millones de dólares en 2016).⁴ En otras palabras, con la mitad del dinero que ya se encuentra disponible para ese mismo propósito, la pobreza extrema desaparecería hoy mismo si ese dinero fuera transferido directamente a aquellas personas que lo necesitan.

Esta propuesta de *reductio ad absurdum* se basa en dos premisas: una verdadera y la otra falsa. Es verdad que el dinero puede transferirse (casi) de forma directa a los pobres. Es falso que esto podría erradicar la pobreza.

Transferencias en efectivo e inclusión financiera

En marzo de 2017, la India anunció que 99% de su población se había inscripto en Aadhaar, un sistema de identificación biométrica. Esto significa que más de 250 millones de indios que viven por debajo del umbral internacional de pobreza ya tienen un número único de identificación y una tarjeta que fácilmente puede convertirse en una tarjeta bancaria. La infraestructura aún debe mejorarse y muchos analistas critican el sistema por potencialmente violatorio de la privacidad y otros derechos humanos, pero, a los efectos de nuestro experimento imaginario, podemos considerar prácticamente concluido el sistema de identificación más grande del mundo. Todas las personas de la India que viven en la pobreza pronto podrán extraer dinero en efectivo de un cajero automático o recibirlo en su cartera electrónica con mínimos costos de administración. Y las personas que viven en la pobreza extrema en la India componen un tercio del total mundial.

⁴ www.oecd.org/dac/development-aid-rises-again-in-2016-but-flows-to-poorest-countries-dip.htm.

El Banco Mundial ha fomentado los sistemas de transferencia en efectivo en todo el mundo como el instrumento preferido para luchar contra la pobreza. Puesto que es esencial contar con algún tipo de sistema de identificación para enfocarse en los beneficiarios (y para otro tipo de controles), también hay un rápido progreso de la identificación biométrica en todo el mundo. Las estrategias de inclusión financiera reúnen a agencias de la ONU, el Banco Mundial, bancos nacionales e internacionales y proveedores de servicios de telefonía móvil de muchos países para inscribir a las personas más rápidamente. En Sierra Leona, uno de los países más pobres del mundo, la población que tiene una cuenta bancaria aumentará de 13% a 87% en 2020. Durante la epidemia de ébola en 2014, aproximadamente 30.000 trabajadores de la salud recibieron sus pagos mediante transferencias electrónicas.⁵

Las transferencias en efectivo son posibles e, incluso, eficaces para objetivos humanitarios. Son 25% a 30% menos costosas que la ayuda en especie (por lo tanto, significan más alimentos por cada dólar) y son un medio más respetuoso, ya que no todas las personas desean lo mismo y, al brindar dinero en efectivo, se respeta su derecho a tomar sus propias decisiones. De acuerdo con Owen Barder, del Center for Global Development (Centro para el Desarrollo Global), las transferencias estimulan la economía local, tienen un efecto secundario positivo para todo el país y alivian las tensiones sociales locales. Los beneficiarios, a menudo miembros de un grupo étnico minoritario o provenientes de un país diferente (refugiados), no son vistos como una carga, sino como una ventaja para la industria y el comercio locales.⁶

El ODS 10, que propone reducir la desigualdad en los países, y entre ellos, demanda en su meta 10.c bajar los costos de las remesas de los migrantes a menos de 3% para 2030; incluso si admitiéramos un costo de 10% para transferir dinero a las personas en la pobreza extrema, el costo total de la operación está dentro de las disponibilidades existentes. O sea que si aceptamos como

⁵ www.sl.undp.org/content/sierraleone/en/home/presscenter/pressreleases/2016/12/16/financial-inclusion-strategy-for-inclusive-and-resilient-economic-growth-.html.

⁶ Expuesto en una presentación de PowerPoint disponible en www.dropbox.com/s/vdgsej5dr610fsd/2017-02-24%20LSE%20Humanitarian%20Cash%20Transfers.pdf?dl=0.

cierto el cálculo del Banco Mundial de una brecha de pobreza menor a los 100.000 millones de dólares y seguimos la política del Banco Mundial de priorizar las transferencias en efectivo, aun aceptando un costo de transacción elevado, la pobreza extrema podría ser erradicada hoy mismo con el presupuesto existente de asistencia oficial para el desarrollo. Sin embargo, el Banco Mundial, cuyo objetivo declarado es erradicar la pobreza, argumenta –junto con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los bancos regionales de desarrollo– desde 2015 que, para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la comunidad global tiene que cambiar el debate “from billions to trillions”. O sea, pasar de la financiación basada en la asistencia oficial para el desarrollo y contabilizada en miles de millones de dólares a billones (millones de millones) en inversiones de todo tipo: públicas y privadas, nacionales y globales.⁷

Esta necesidad de “billones” (*trillions*, en inglés) o no se corresponde con la declarada prioridad en combatir la “pobreza extrema”, que requiere montos mucho menores, como vimos, o es una velada admisión de que las definiciones y cálculos sobre pobreza extrema del Banco Mundial están errados. O tal vez ambos.

Un enfoque basado en los derechos

La pobreza no es solo un problema de dinero (o de su falta). Ya en 2009, el mismo Banco Mundial concluyó que “ni aun el programa de transferencia monetaria condicionada mejor diseñado puede satisfacer todas las necesidades de un sistema de protección social. Después de todo, es solo una rama de un árbol más grande que incluye prestaciones sociales condicionadas, empleo y programas de pensión social”.⁸ Aun así, el Banco Mundial ha rechazado algunas recomendaciones claves de la Comisión sobre la Pobreza Mundial, cuyos expertos propusieron introducir medidas no monetarias de la pobreza (véase el recuadro) y también se negó a que un organismo “completamente externo” audite sus estimaciones, a pesar de que esto daría como resultado un mayor respeto por su cifra de umbral de pobreza.⁹ “La palabra ‘auditoría’

implica connotaciones de autoridad formal que consideramos que no serían apropiadas para un ejercicio de colaboración ni compatibles con la independencia intelectual de nuestros propios investigadores”, respondió el Banco al informe de la Comisión.¹⁰

Mientras tanto, la sociedad civil y el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos argumentan que la pobreza debe comprenderse como un síntoma y un resultado de la violación de los derechos humanos.¹¹ La Agenda 2030 no lo dice explícitamente, pero sí habla de la “pobreza en todas sus dimensiones” (meta 1.2) y urge a los Estados a que garanticen que las personas tengan “los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos” (meta 1.4). Esto se acerca mucho más al enfoque del economista Amartya Sen, ganador del Premio Nobel, quien ve la pobreza como la privación de las opciones y libertades de la gente.

Desde esa perspectiva, que una persona cruce el umbral de pobreza y gane 1,95 dólares por día, en lugar de 1,85 dólares, no marca una diferencia muy grande, pero sí la marca ser respetado dentro de una comunidad. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) está comenzando a crear su propia definición de los indicadores no monetarios de pobreza. Al responder la pregunta de cuáles son los “sistemas apropiados de protección social a nivel nacional” que solicita la meta 1.3, la OIT define un nivel mínimo de protección social universal que incluye lo siguiente:¹²

- un beneficio universal para todos los niños de 0 a 14 años equivalente a 20% del umbral nacional de pobreza del país;
- un beneficio de 100% del umbral nacional de pobreza del país para todos los huérfanos;

¹⁰ World Bank (2016).

¹¹ “La pobreza no es solo la privación de recursos económicos o materiales, sino también una violación de la dignidad humana. [...] La pobreza socava o anula los derechos económicos y sociales, como el derecho a la salud, a una vivienda adecuada, a alimentos, a agua potable y a la educación. Lo mismo ocurre con los derechos civiles y políticos, como el derecho a un juicio imparcial, la participación política y la seguridad de la persona”. Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/DimensionOfPoverty/Pages/Index.aspx.

¹² <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Social%20Protection%20Ortiz%20Dec%202016.ppt.pdf>.

⁷ World Bank *et al.* (2015).

⁸ Fiszbein (2017).

⁹ Commission on Global Poverty (2017).

- una pensión universal de 100% del umbral nacional de pobreza del país, a excepción de las personas que tienen pensiones previsionales;
- prestación por desempleo de 100% del umbral de pobreza del país a una persona por cada hogar vulnerable durante un periodo de 100 días;
- un beneficio de 100% del umbral nacional de pobreza del país para todas las personas con discapacidades graves;
- un beneficio por maternidad por cuatro meses de 100% del umbral nacional de pobreza del país para todas las madres con hijos recién nacidos.

De esta manera, se respetan las decisiones del país, ya que depende de cada país la definición de los umbrales nacionales de pobreza según sus circunstancias, pero, de ahí en adelante, pueden compararse los beneficios (y el progreso o la regresión) entre los países.

Si se suman los costos administrativos, brindar estas condiciones costaría tan solo 1% del PIB en Tailandia, Brasil y Namibia; menos de 3% del PIB en Egipto, Sudáfrica, la India y Marruecos; y entre 7% y 8% del PIB en Uganda, Camboya, Ghana, Benín, Nepal y Malí.¹³ ¿La protección social universal es asequible en los países en desarrollo? “Sí” es la respuesta categórica de Isabel Ortiz, directora del Departamento de Protección Social de la OIT, que recopiló estas estimaciones.

Erradicar la pobreza extrema era la prioridad de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sigue siendo el primer objetivo de la Agenda 2030. También se exige en el Tratado de Lisboa, base de la Unión Europea.¹⁴ Como todos coinciden en que, en lugar de dar el pescado a quienes tienen hambre, es preferible enseñarles a pescar, el mejor uso de la asistencia oficial para el desarrollo no sería transferirla directamente a los pobres, sino usar esos fondos para fortalecer los mecanismos nacionales, a fin de movilizar recursos internos y permitir que los países

financien ellos mismos sus niveles mínimos de protección social. Los gobiernos de los países en desarrollo necesitan aumentar los impuestos y controlar las salidas ilegales de recursos para poder proporcionar el dinero, los servicios básicos y la protección social que sacarán a su gente de la pobreza, y de un modo sostenible.

Pero esta no es la perspectiva que defiende el Banco Mundial. En su informe “Paying Taxes 2017” (Pago de impuestos 2017), se recomienda no solo eficacia administrativa, sino también tasas de impuesto más bajas.¹⁵ Cualquier país que reduce las tasas de impuesto, eleva el umbral de ingresos imposables o brinda exenciones fiscales obtiene aprobación de este informe. Los especialistas en desarrollo Jomo Kwame Sundaram y Anis Chowdhury comentan que “el informe, particularmente, elogia a los países que reducen las tasas de impuestos sobre empresas (o aumentan el umbral y las desgravaciones) y considera negativamente a aquellos que introducen impuestos nuevos, por lo que, en esencia, estimula la competencia fiscal entre los países en desarrollo”.¹⁶

El influyente informe del Banco Mundial se elaboró en coautoría con PricewaterhouseCoopers (PwC), una de las “cuatro grandes” empresas internacionales de contabilidad y consultoría. PwC compete con KPMG, Ernst & Young y Deloitte por el negocio lucrativo de ayudar a los clientes a minimizar sus obligaciones tributarias. PwC ayudó a sus clientes a obtener, al menos, 548 resoluciones fiscales a su favor en Luxemburgo entre los años 2002 y 2010, lo que les permitió evitar el pago de impuestos sobre la renta de empresas en otras jurisdicciones.¹⁷

Asimismo, los países miembros de la OCDE que poseen una gran mayoría de los votos ponderados del Banco Mundial han vetado hasta el momento las propuestas de establecer el organismo fiscal intergubernamental, inclusivo y global de la ONU que demandan las organizaciones de la sociedad civil y muchos países en desarrollo.

13 *Ibid.*

14 El artículo 208 del Tratado de Lisboa (2007) indica que “La política de cooperación para el desarrollo de la Unión [Europea] tendrá como principal objetivo la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza”.

15 PricewaterhouseCoopers/World Bank Group (2017).

16 www.ipsnews.net/2017/04/world-bank-must-stop-encouragingharmful-tax-competition/.

17 *Ibid.*

Medición de la pobreza extrema: ¿quién decide qué?

POR XAVIER GODINOT, MOVIMIENTO INTERNACIONAL ATD CUARTO MUNDO

En la resolución de la Asamblea General de la ONU que adoptó la Agenda 2030 el 25 de septiembre de 2015, el ODS 1 requiere: “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo” y la meta 1.1 estipula: “De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares estadounidenses al día)”. A principios de octubre de 2015, el Banco Mundial indicó que el umbral internacional de pobreza extrema debía actualizarse para tener en cuenta la inflación y decidió, por su cuenta, que ahora el umbral será de 1,90 dólares por día (paridad del poder adquisitivo de 2011). Esto generó protestas en diversos países, como Brasil, que denegó el derecho de una agencia de la ONU a modificar una decisión aprobada tras un proceso de deliberación en el que participaron 193 Estados miembros.

¿Cómo se diseñó este umbral internacional de pobreza (UIP)? En 1990, tres economistas del Banco Mundial observaron en seis países entre los más pobres un umbral de pobreza de 1 dólar estadounidense por persona. Esta similitud sirvió como base del umbral de pobreza mundial original de “1 dólar por día”, sin que hubiera ninguna investigación internacional profunda sobre la relevancia y el significado de esta cifra. Los directores del Banco

Mundial consideraron que este umbral de pobreza era una herramienta conveniente para calificar a los países y lo adoptaron. Esta decisión se relaciona con la doble naturaleza del Banco, que es un organismo de investigación compuesto por numerosos economistas de alto nivel y también un banco que tiene clientes e intereses económicos y que distribuye préstamos y donaciones. En el diseño del UIP prevaleció la simplicidad y conveniencia para los banqueros sobre la relevancia para todas las demás partes interesadas. El aspecto positivo de esta decisión es que la medición de la pobreza económica extrema a escala mundial atrajo un gran interés durante las últimas dos décadas y, tal vez, ayudó a mantener el tema de la pobreza como un asunto prioritario en la agenda global. El aspecto negativo es que reforzó un enfoque muy tecnocrático y unidimensional de la pobreza, cuando lo que se necesita es un enfoque diverso que involucre a todas las partes interesadas.

La fiabilidad de la medición global del Banco Mundial se cuestiona desde hace mucho tiempo. En el informe de 2017 de la Comisión sobre la Pobreza Mundial, presidida por Sir Anthony Atkinson,¹ encomendado por el propio Banco Mundial, se reconocen errores de muestreo leves subyacentes en las encuestas

de hogares y se mencionan no menos de 14 fuentes de errores que no son de muestreo que hacen que esta medición de la pobreza y la pobreza extrema sea muy deficiente y poco confiable. Se recomienda que el Banco adopte un enfoque de “error total” y que presente estimaciones formales de la confianza estadística de las cifras. Los representantes del Banco Mundial reconocieron que esta es una de las recomendaciones más importantes del informe. Sin embargo, “consideramos que, en la actualidad, no poseemos la capacidad estadística interna para producir correctamente estimaciones de ‘error total’, que surgen de la multiplicidad de posibles fuentes de error mencionadas anteriormente”.² Esta negativa a proveer márgenes de error no reducirá la desconfianza de quienes analizan el enfoque del Banco.

Además de estos aspectos técnicos, el UIP es objeto de duras críticas debido al modo muy poco democrático con el que se definió. En el compromiso constante de ATD Cuarto Mundo hacia las personas atrapadas en la pobreza extrema de todo el mundo, nunca escuchamos que alguien definiera la pobreza extrema en sus propias palabras diciendo que vive con menos de 1 o 1,90 dólares por día. La pobreza y la pobreza extrema son temas muy

¹ World Bank (2017).

² World Bank (2016).

polémicos. Definir la pobreza sin siquiera dialogar con personas que viven en esta situación sería como escribir sobre problemas de género sin haber hablado nunca con las mujeres.

Es por eso que el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo y la Universidad de Oxford llevan a cabo una investigación participativa internacional sobre las dimensiones de la pobreza y cómo medirlas. Se formaron equipos nacionales de investigación compuestos por académicos, profesionales y personas que viven en la pobreza en seis países: Bangladesh, Bolivia, Francia, el Reino

Unido, Tanzania y Estados Unidos, para implementar el enfoque de “fusión del conocimiento” que perfeccionamos durante 20 años; esto permite que las personas que viven en la pobreza trabajen como coinvestigadores en igualdad de condiciones con otros participantes.³ En Ucrania, se llevará a cabo una iniciativa de investigación complementaria. Los resultados de este proyecto innovador y desafiante se prevén para finales de 2019.

³ Véase www.atd-fourthworld.org/what-we-do/participation/merging-knowledge.

Referencias

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

World Bank (2016): Monitoring Global Poverty. A Cover Note to the Report of the Commission on Global Poverty, presidida por el Prof. Sir Anthony B. Atkinson, 18 de octubre de 2016. Washington, DC. <http://pubdocs.worldbank.org/en/733161476724983858/MonitoringGlobalPovertyCoverNote.pdf>

Xavier Godinot es director de Investigación en el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo.

Reducción del riesgo de la inversión privada

En lugar de enviar fondos a las personas que viven en la pobreza o de ayudar a los países donde viven estas personas a aumentar los impuestos, evitar salidas ilegales y, por lo tanto, financiar sus propios sistemas de protección social, el Banco Mundial utiliza cada vez más su dinero para “apalancar la inversión privada” ofreciendo garantías financieras a grandes empresas transnacionales, principalmente para proyectos de infraestructura. En abril de 2017, mientras hablaba en la reunión ministerial del Banco Mundial y el FMI, el secretario del Tesoro de Estados Unidos Steven T. Mnuchin elogió “el énfasis del Banco Mundial en el sector privado como motor del crecimiento y el lanzamiento de una estrategia audaz prevista para desencadenar la inversión privada en los países más pobres del mundo” y, al mismo tiempo, advirtió que “debemos ser extremadamente prudentes en el uso de los recursos públicos [...] cuando se trata de financiar empresas estatales”.¹⁸

De acuerdo con esa lógica, es correcto usar fondos públicos para respaldar empresas privadas, pero no para respaldar políticas públicas. Mnuchin reconoció que “el desarrollo del sector privado que efectivamente impulse el crecimiento y mejore los medios de vida en las naciones más pobres del mundo es una tarea difícil”, pero este es, no obstante, el camino que les recomienda a los países.

Mientras evitó las referencias al cambio climático como uno de los objetivos, para complacer al nuevo gobierno de Estados Unidos, el presidente del Banco Mundial anunció después de la reunión de primavera de 2017 una “cascada” de asociaciones público-privadas (APP) para “ayudar a crear mercados y aprovechar más financiación privada”.¹⁹ Este es el mismo “enfoque innovador” de la financiación del desarrollo que hizo que el Banco “redujera los riesgos” de Odebrecht, la empresa constructora brasileña que obstaculizó el proceso de democratización de Brasil y otros países

¹⁸ US Treasury (2017).

¹⁹ Alexander, Nancy, “Beware the Cascade”, entrada de blog disponible en <http://justgovernance.boellblog.org/2017/05/23/beware-the-cascade-world-bank-to-the-future/>.

latinoamericanos mediante un sofisticado sistema de corrupción en todo el continente con garantías del Banco Mundial por más de 40.000 millones de dólares en inversiones (véase el recuadro del capítulo 17).²⁰

Ahora, el presidente del Banco Mundial Jim Yong Kim argumenta que “hay billones de dólares inactivos que generan escasos intereses o intereses negativos, y los inversionistas buscan obtener una rentabilidad mayor”.²¹ Así pues, la política del Banco Mundial será trabajar “con nuestros asociados para eliminar los riesgos de [los] proyecto[s] o, si es necesario, los riesgos de países o sectores enteros”.²² Eso implica usar los fondos públicos como garantía para la inversión empresarial. Si el proyecto fracasa, los ciudadanos de los países desarrollados y en desarrollo lo pagarán (o contraerán una deuda). Si tiene éxito, las ganancias irán a las empresas.

Jürgen Kaiser, coordinador de políticas de la organización alemana *Erlassjahr.de* (Jubileo), comentó en una mesa redonda ministerial de la ONU sobre financiación para el desarrollo en mayo de 2017 que “las necesidades de infraestructura de los países en desarrollo estaban allí hace cinco o diez años. A este impulso, de hecho, lo motivan las necesidades de fondos de inversión (incluidos los fondos de pensiones) en los países desarrollados que encuentran tasas de interés muy bajas o, incluso, negativas en el nivel interno”.

En un discurso en la Facultad de Economía de Londres en abril de 2017, Jim Yong Kim dijo que “algo que quisiéramos hacer, por ejemplo, es hallar la manera de que un fondo de pensiones del Reino Unido pueda invertir en la construcción de caminos en Dar es

Salaam, obtener una rentabilidad razonable por esa inversión y, al mismo tiempo, hacer mucho bien”.²³

“En pocas palabras, ese es el significado de la financiación”, comenta Nancy Alexander, quien dirige el Programa de Gobernanza Económica en la Fundación Heinrich Böll Norteamérica, “una ola de ingresos a largo plazo provenientes de los contribuyentes y tarifas pagadas por los usuarios en el Sur global”. Algunos dicen que esto es “ventajoso para todos” (*win-win*) y que los africanos también ganarán, pero los contratos estándares de las APP asignan los mayores riesgos al sector público y comprometen la capacidad del Estado para regular en aras del interés público. Los verdaderos ganadores son las empresas constructoras y los intermediarios financieros.

Conclusión

Así como los ilusionistas usan una mano para distraer la atención de la audiencia de lo que hace la otra, los esfuerzos del Banco Mundial y las IFI para luchar contra la pobreza no se centran en reducir las desigualdades, sino que se concentran en un objetivo relativamente moderado fijado por un umbral de pobreza muy bajo. Al mismo tiempo, los ODS, incluido el ODS 1, se consideran tan ambiciosos que se invita a los multimillonarios y a las empresas a “formar alianzas” en el esfuerzo, porque ¿de qué otro lugar provendrá el dinero si no es de aquellos que lo tienen? Finalmente, dado que no se puede atraer a los inversionistas a menos que sus ganancias estén garantizadas, el dinero de los contribuyentes, en lugar de destinarse a los pobres o a las políticas que los benefician directamente, se usa para reducir el riesgo de los inversionistas extranjeros y salvarlos de malas inversiones, decisiones a menudo estimuladas por la corrupción, mientras se espera que la gente de los países más pobres pague los servicios esenciales y las ganancias de los inversionistas.

Como dice la letra de la canción “Hood Robbin” del famoso rapero Ice Cube: “¿No es una perrería robarles a los pobres para dárselo a los ricos?”.

20 Base de datos de APP del Banco Mundial <http://ppi.worldbank.org/snapshots/sponsor/odebrecht-sa-1503>.

21 Conferencia de prensa de apertura del Grupo Banco Mundial del presidente Jim Yong Kim en las Reuniones de Primavera de 2017 del Grupo Banco Mundial y el FMI. Disponible en www.worldbank.org/en/news/speech/2017/04/20/2017-wbgimf-spring-meetings-world-bank-group-opening-press-conference-by-president-jim-yong-kim.

22 *Ibid.*

23 Discurso del presidente del Grupo Banco Mundial Jim Yong Kim, *Rethinking Development Finance*, 11/4/2017. Disponible en www.worldbank.org/en/news/speech/2017/04/11/speech-by-world-bank-group-president-jim-yong-kim-rethinking-development-finance.

Referencias

Commission on Global Poverty (2017): Monitoring Global Poverty. Washington, DC: World Bank.

Fiszbein, Ariel/Schady, Norbert (2009): Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty. Washington, DC: World Bank. http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/PRR-CCT_web_noembargo.pdf

Goldsmith, Belinda (2015): Who Funds the Trillion Dollar Plan of the UN's New Global Goals? Reuters, 26/9/2015. <https://www.reuters.com/article/us-development-goals-finance/who-funds-the-trillion-dollar-plan-of-the-u-n-s-new-global-goals-idUSKC-N0RQ0RD20150926>

PricewaterhouseCoopers/World Bank Group (2017): Paying Taxes 2017. Washington, DC. <http://www.pwc.com/payingtaxes>

US Treasury (2017): Discurso del secretario Steven T. Mnuchin ante la 95ª Reunión del Comité de Desarrollo, 22/4/2017, Washington, DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/665751493149273463/pdf/DCS2017-0022-UnitedStates-04222017.pdf>

World Bank (2016): Monitoring Global Poverty. A Cover Note to the Report of the Commission on Global Poverty, chaired by Prof. Sir Anthony B. Atkinson, 18/10/2016. Washington, DC. <http://pubdocs.worldbank.org/en/733161476724983858/MonitoringGlobalPovertyCoverNote.pdf>

World Bank et al. (2015): From Billions to Trillions: Transforming Development Finance. Washington, DC. [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf)

Zhang, Christine/Chandy, Laurence/Noe, Lorenz (2016): The Global Poverty Gap is Falling. Billionaires Could Help Close It. Washington, DC: Brookings. www.brookings.edu/blog/up-front/2016/01/20/the-global-poverty-gap-is-falling-billionaires-could-help-close-it/

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

ODS 2

¿Facilitar la captura empresarial o invertir en agricultura sostenible a pequeña escala y agroecología?

POR STEFANO PRATO, SOCIEDAD INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (SID)¹

El ODS 2, “[p]oner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”, articula una de las mayores aspiraciones de la Agenda 2030. Junto con el ODS 1 que busca poner fin a la pobreza en todas sus formas, el ODS 2 marca gran parte del sentimiento y los valores que impulsan la implementación de la Agenda 2030. No progresar en los ODS 1 y 2 indicaría el fracaso de toda la Agenda. Sin embargo, aunque nadie puede estar en desacuerdo con el noble objetivo expresado en el ODS 2, el empeño por lograrlo podría ocultar impulsos no tan nobles. La implementación del ODS 2 tiene lugar dentro del enfrentamiento entre dos visiones alternativas de la alimentación y nutrición: un modelo de agricultura industrial a gran escala, cuyo objetivo es maximizar la productividad a corto plazo sobre la base de soluciones técnicas, y una visión de agroecología y agricultura sustentable a pequeña escala, basadas en el derecho humano a la nutrición y alimentación adecuadas.

Tensión entre dos extremos

El contexto en el que se está implementando el ODS 2 es el campo de batalla de dos puntos de vista opuestos sobre la modernidad, la alimentación y la nutrición, respaldados por dos sistemas igualmente distantes de producción, comercialización y distribución.

Por un lado, se encuentra el modelo empresarial que considera los alimentos como un bien de consumo y pretende conquistar los mercados de consumidores, identificados meramente como personas con poder adquisitivo. Este modelo ve la producción como un proceso altamente especializado que puede deslocalizarse hacia cualquier lugar donde se encuentren recursos para maximizar la productividad en sentido

estricto. Se basa en la privatización de las tierras comunitarias y, cada vez más, en su financierización, así como en el amplio uso de biotecnologías, entre ellas, los organismos modificados genéticamente. Sus productos uniformes se integran horizontal y verticalmente en cadenas de valor mundiales y su modelo empresarial se basa en minimizar las externalidades que está obligado a contemplar y, al mismo tiempo, procurar la menor intensidad en trabajo posible mediante la mecanización, la robótica y las tecnologías de la información. Este modelo homogeneizador y hegemónico lleva a la captura de la agricultura y la nutrición por parte de la producción industrial intensiva y a gran escala, integrada verticalmente en la transformación industrial de los alimentos, con grandes canales de distribución que permiten una mayor penetración en los mercados mundiales y hasta en las comunidades rurales.

Los protagonistas principales de este modelo son los grandes conglomerados transnacionales que están atravesando un proceso de concentración sin precedentes. En diciembre de 2016, los accionistas de Monsanto votaron a favor de la venta de la empresa a Bayer

¹ Este artículo se basa en el editorial del autor titulado “Resisting Rural Appropriation: Embracing Agroecology to Transform Globalization” (Cómo resistir la ocupación rural: adopción de la agroecología para transformar la globalización), publicado en la revista *Development* de la SID, 58:2-3, sobre “Transformaciones rurales”.

por 66.000 millones de dólares, lo que se convirtió en una de las absorciones transfronterizas de empresas más grandes de todos los tiempos. La entidad fusionada será la mayor proveedora mundial de semillas y de plaguicidas, y controlará hasta 30% de los mercados globales de semillas comerciales y 24% de los mercados de plaguicidas. Tal como informó el Grupo ETC (véase el recuadro), la fusión Bayer-Monsanto es solo una de varias megafusiones que se están produciendo simultáneamente en el suministro de insumos agrícolas: está prevista la fusión de los gigantes químicos estadounidenses Dow Chemical y DuPont, mientras que China National Chemical Corporation (ChemChina) adquirirá Syngenta.

En el extremo opuesto, las comunidades locales basadas en la producción a pequeña escala, a menudo atrapadas en la agricultura de subsistencia, consideran los alimentos como un derecho humano fundamental y a los consumidores de alimentos como conciudadanos y personas con derechos.² Como se indica en la declaración de la sociedad civil de la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición de noviembre de 2014:

*“Reafirmamos que la alimentación es la expresión de los valores, las culturas, las relaciones sociales y la autodeterminación de los pueblos, y que el acto de alimentarse a uno mismo y alimentar a otros encarna nuestra soberanía, nuestro sentido de pertenencia y nuestro empoderamiento. Al alimentarnos y compartir la mesa con nuestra familia, amigos y comunidad, reafirmamos nuestras identidades culturales, nuestra interdependencia con la naturaleza, el control de nuestra vida y nuestra dignidad humana”.*³

Este enfoque considera la producción como un proceso altamente diversificado que está inherentemente localizado e integrado en las necesidades territoriales, tradiciones y ecosistemas. Tiene como base recursos genéticos localmente adaptados y tradicionales, insumos externos mínimos y un concepto holístico de la productividad, que maximiza las sinergias entre diversas líneas de productos, a través de la rotación de cultivos y

sistemas integrados de producción agropecuaria mixtos. Es inherentemente intensivo en trabajo y biocéntrico, ya que minimizar los aspectos externos y mejorar la biodiversidad implica preservar el ecosistema donde viven las comunidades y del cual dependen sus medios de vida futuros. También se basa en los derechos colectivos y en el acceso a las tierras comunitarias y se respalda en una gran diversidad de conocimientos, incluidos los tradicionales y de pueblos indígenas. En este sentido, una cantidad creciente de productores de alimentos a pequeña escala incorporan la agroecología y exploran las economías circulares y de cadena corta con los territorios circundantes. Aquí, los protagonistas principales son los pequeños agricultores, los pescadores, los ganaderos y otros productores de alimentos a pequeña escala, que están cada vez más conectados con los movimientos sociales nacionales, regionales y globales, de los cuales un ejemplo notable es La Vía Campesina. Según se indica en su sitio web:

*“La Vía Campesina es un movimiento internacional que reúne a millones de campesinos, agricultores pequeños y medianos, sin tierra, jóvenes y mujeres rurales, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo. [...] defiende la agricultura sustentable de pequeña escala como una forma de promover la justicia social y dignidad y se opone fuertemente a una agricultura comandada por corporaciones y empresas transnacionales que destruyen a la gente y la naturaleza. [...] La Vía Campesina cuenta con 164 organizaciones locales y nacionales en 73 países de África, Asia, Europa y América. En total representa a unos 200 millones de agricultores. Se trata de un movimiento político, autónomo, plural, multicultural, [...] a la vez que se mantiene independiente de cualquier partido político, de cualquier tipo de afiliación económico o de otro tipo”.*⁴

También debe advertirse que actualmente hay varios intentos en curso para reducir la agroecología a una técnica de producción más entre muchas. Estos intentos deben rechazarse. Según se indica en la declaración del Foro Internacional de Agroecología 2015,⁵ la “agroecología es un modo de vida” que incluye

2 Valente (2014).

3 www.fao.org/fileadmin/user_upload/faoweb/ICN2/documents/CSO_Vision_Statement_-_Final.pdf.

4 <https://viacampesina.org/es/la-via-campesina-la-voz-las-campesinas-los-campesinos-del-mundo/>.

5 International Forum for Agroecology (2015).

filosofías difundidas y alternativas concretas que abarcan prácticas de producción basadas en principios ecológicos y gestión dinámica de la biodiversidad, así como reconsideraciones profundas de las relaciones sociales y de gobernanza dentro de los territorios y entre ellos. Es, por lo tanto, inherentemente política, ya que cuestiona las estructuras de poder y pretende transformarlas.

Esta dicotomía podría considerarse innecesariamente simplista, ya que parecería haber mucho entre estos dos extremos. Pero, en realidad, no lo hay. Las empresas medianas nunca existieron en los países del Sur y desaparecen progresivamente en Europa, donde algunas industrias, como la industria láctea, enfrentan enormes dificultades en los últimos años.

Además, cualquier pretensión bienintencionada de que convivan estas dos visiones alternativas de la vida, la producción y los mercados se desacredita a diario, ante la evidencia de la naturaleza depredadora del sistema industrial, con su constante apropiación de tierras, agua y recursos genéticos y su profundo impacto en los consumidores urbanos y sus preferencias alimentarias.

Por lo tanto, el empeño por lograr el ODS 2 debe ubicarse dentro de este enfrentamiento constante para evaluar en qué medida la Agenda 2030 fomenta un enfoque desde la base, coherente con el marco de derechos humanos que afirma y los imperativos sociales, económicos y ambientales; o si, en realidad, ofrece una narrativa y un proceso político que facilitan la captura empresarial de la agricultura y la nutrición.

Cuatro narrativas tendenciosas

La tensión entre estos sistemas opuestos está demostrando ser una batalla dispar, a pesar de la poderosa simplicidad con que la agroecología y la producción de alimentos a pequeña escala pueden proporcionar simultáneamente medios de vida, sustentabilidad ambiental y dietas saludables. En efecto, hay cuatro narrativas tendenciosas que intervienen actualmente en la implementación del ODS 2 a fin de poner en entredicho esta simplicidad lineal.

La primera es la metanarrativa de la crisis en la alimentación del planeta y la necesidad de impulsar la producción y la productividad con importantes inversiones en los agronegocios, a pesar de la realidad de que los pequeños agricultores actualmente suministran hasta 70% de la producción total de alimentos.⁶ Además, de acuerdo con la iniciativa Save Food (Ahorremos Alimentos) de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), cada año, en todo el mundo, se pierden o desperdician aproximadamente 1.300 millones de toneladas de alimentos, es decir, un tercio de todos los alimentos producidos para consumo humano.⁷ Los países del Norte global desperdician anualmente casi la misma cantidad de alimentos que la producción neta total de alimentos de África subsahariana, y la cantidad de alimentos que se pierden y desperdician cada año equivale a más de la mitad de la cosecha anual de cereales de todo el mundo.

La segunda narrativa tendenciosa está relacionada con el desafío climático y la presión para que la agricultura se adapte a él mediante soluciones tecnológicas y, a menudo, biotecnológicas. El informe de julio de 2016 del Panel de Expertos de Alto Nivel del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) indica que el sector ganadero, como impulsor de la deforestación, la demanda de forraje e infraestructura de procesamiento y transporte, es directa e indirectamente responsable de 14,5% de las emisiones de gases de efecto invernadero.⁸ Sumadas, las praderas permanentes, las tierras de pastoreo y las tierras dedicadas a la producción de forraje representan 80% del total de la tierra agrícola. En contraste con la evidente necesidad de desintensificación, esta narrativa usa, abusa y, en definitiva, corrompe el concepto de sustentabilidad para justificar lo injustificable: la fusión entre “intensificación sostenible” y las “agriculturas climáticamente inteligentes” impulsadas por la tecnología las convierte en nuevos caballos de Troya para proponer biotecnologías que permitan la expansión constante de la agricultura industrial que es, en sí, el origen de la pérdida de biodiversidad y las consecuencias climáticas que estas falsas soluciones afirman resolver.

6 Civil Society Mechanism for Relations with the UN Committee on World Food Security (2016).

7 FAO (2016).

8 HLPE (2016).

La tercera y más reciente narrativa concierne a la presión por una agricultura que tenga en cuenta la nutrición y que instrumentalice los desafíos nutricionales antiguos y emergentes para proponer el enriquecimiento de los alimentos, incluido el bioenriquecimiento. En lugar de fomentar dietas diversificadas basadas en la biodiversidad agrícola, esta narrativa no reconoce que los déficits nutricionales derivan inevitablemente de dietas cada vez más homogéneas compuestas, más que nada, por productos industriales originados en la producción agrícola a gran escala de muy pocos cultivos. La reducción de la biodiversidad y del contenido nutricional de los alimentos es una consecuencia intrínseca del sistema industrial que genera las deficiencias nutricionales para las cuales se requiere el enriquecimiento de los alimentos. El sistema industrial dice ofrecer el enriquecimiento de los alimentos como solución a un problema que generó el sistema mismo y, al hacerlo, sigue oprimiendo y erosionando los sistemas alimentarios locales que, en cambio, ofrecen soluciones profundamente arraigadas basadas en la biodiversidad agrícola.

La cuarta y última narrativa es el espejismo de transformación estructural que convoca a las personas a dejar la agricultura y dedicarse a empleos industriales y de servicio mejor pagos. Lo malo es que estos trabajos solo existen en la ficción. El patrón de transformación estructural que caracterizó las experiencias pasadas de industrialización, aparentemente, no puede repetirse en las economías actuales atrapadas en los bienes de consumo. Las capacidades productivas establecidas y la liberalización del comercio cada vez más unidireccional están generando nuevos patrones de desindustrialización y tercerización prematura de las economías en desarrollo, en particular, dentro del continente africano, que están muy por debajo de las expectativas de empleo. Aquí, también debemos tener en cuenta el grado radicalmente diferente de la intensidad en trabajo que las nuevas tecnologías de producción, incluida la amplia aplicación de la robótica, agilizan a escala global.

Implicaciones de la implementación del ODS 2 para la agenda rural y la economía política

En varios sentidos, el espacio rural es (muchos dirían que sigue siendo) el campo de batalla entre estas visiones opuestas de la modernidad, que abarcan modos de vida, relaciones sociales y políticas, la organización

de la producción y la relación con nuestra ecología. Con demasiada frecuencia, las áreas rurales siguen afectadas por niveles inaceptables de sufrimiento humano y privaciones. Sin embargo, en la actualidad, lo mismo puede decirse de los espacios periurbanos e, incluso, urbanos. Por lo tanto, es necesario superar el estereotipo del atraso rural frente a la modernidad urbana. Muchos análisis de las áreas urbanas y rurales aún tienen como base la comparación de estadísticas promedio entre estos dos espacios y crean la falsa noción de un ciudadano urbano promedio que no existe en la realidad. Tampoco hay duda del impacto de las importantes migraciones de las zonas rurales a las urbanas y del avance continuo de la urbanización y, con mayor frecuencia, la “metropolización”. Sin embargo, los factores de atracción y rechazo de estos movimientos masivos se deben analizar mejor antes de considerarlos como una realidad de facto. No obstante, la pobreza y la marginación urbanas crecen con la misma rapidez con que las expectativas de trabajos urbanos, no agrícolas y mejor pagados revelan sus fundamentos insostenibles.

Desmitificar el estereotipo del atraso rural, por lo tanto, es el primer paso conceptual que permite que surjan nuevas perspectivas sobre el espacio rural que puedan sentar las bases del progreso de los ODS 1 y 2. En este sentido, a menudo, se tiene la impresión de que lo “rural” se considera la versión primitiva de lo “urbano” en un contexto subdesarrollado, casi como si el desarrollo se trasladara linealmente de la realidad rural a la urbana. De hecho, muchos creen que el concepto de modernidad rural es contradictorio. Pero es aquí exactamente donde reside gran parte del problema de la narrativa de la transformación rural. Esta narrativa se define, en gran medida, lejos de los espacios rurales en sí y con una participación limitada, si es que hay alguna, de los principales sujetos que deberían diseñar e impulsar algún proceso de transformación local. De hecho, la narrativa generalmente contrasta y contradice las visiones alternativas que podrían tener las comunidades con respecto a sus posibles trayectorias de desarrollo.

En este contexto, las cuatro tendenciosas narrativas mencionadas anteriormente influyen en distinto grado en las conceptualizaciones actuales de los procesos de transformación rural en la Agenda 2030 y, más particularmente, en los ODS 1 y 2. El impacto neto de estas

Las megafusiones en los agronegocios ponen al descubierto la necesidad de contar con una convención de la ONU sobre competencia

POR GRUPO ETC

En abril de 2017, la Universidad de Chicago convocó a una conferencia trascendental durante la cual los “Chicago Boys” cuestionaron con discreción su propio entusiasmo tradicional por los mercados concentrados. Desde la década de 1970, la Escuela de Chicago sostuvo que “mientras más grande, mejor”. Una mayor concentración del mercado por parte de grandes empresas mundiales no debería juzgarse por una posición dominante, sino sobre la base de la eficacia y los beneficios para los consumidores. Esta creencia fue adoptada en Estados Unidos así como entre los reguladores de muchos países europeos. Sin embargo, en los últimos tiempos, incluso a los economistas conservadores les preocupa que se ha perdido el control de las fusiones: en las últimas décadas, en casi 600 de los 900 sectores industriales de todo el mundo, hubo un aumento considerable en la concentración del mercado, mientras que la innovación en estos sectores parece disminuir y las empresas emergentes exitosas son escasas e infrecuentes.¹

En octubre de 2016, durante la reunión anual del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de la ONU, las organizaciones de

campesinos y sus socios de la sociedad civil instaron a los gobiernos a realizar un debate de emergencia sobre las tres megafusiones en el sector de insumos agrícolas. La oferta de China National Chemical Corporation (ChemChina) de adquirir Syngenta (ya aprobada) por 43.000 millones de dólares fue inmediatamente seguida por la propuesta de unión de Dow Chemical y DuPont (130.000 millones de dólares) y, apenas unas semanas antes de la reunión del CSA, Monsanto aceptó ser comprada por Bayer a un precio de 66.000 millones de dólares. Si se permiten estas tres megafusiones y solo se demandan desinversiones menores, juntas, las tres entidades sobrevivientes controlarán, al menos, 60% de las ventas de semillas comerciales y 71% de las ventas de plaguicidas a escala mundial. Si se ordenan desinversiones, el comprador más probable es BASF Corporation, que ya es uno de los seis gigantes genéticos que han dominado el mercado de semillas y plaguicidas de casi 100.000 millones de dólares durante todo este siglo. Más recientemente, con la adquisición pendiente de Syngenta, ChemChina anunció su fusión con Sinochem Group, otro gigante chino del rubro químico que produce insumos agrícolas, entre ellos, fertilizantes. Con esta fusión, se crearía el grupo de empresas químicas

más grande del mundo, con ingresos anuales de 100.000 millones de dólares.²

Sin embargo, no todas las inquietudes que se plantearon en la reunión del CSA corresponden a los primeros eslabones de la cadena alimentaria. A medida que comenzaron los rumores de fusiones en el sector de los insumos, algunos de los procesadores y vendedores de alimentos y bebidas más grandes del mundo se pusieron en acción. En una rápida sucesión de adquisiciones, la procesadora de carne brasileña JBS absorbió a competidores de Argentina, Australia, Canadá, México y Estados Unidos y se convirtió en la principal empaçadora de carne del mundo; AB InBev concretó una unión de 120.000 millones de dólares con SABMiller, lo que convirtió a la nueva entidad, por un gran margen, en la empresa cervecera más grande del mundo, con más de un tercio del mercado global; Kraft y Heinz se unieron con un acuerdo de 55.000 millones de dólares, con lo cual la nueva empresa es el quinto procesador de alimentos del mundo; los gigantes de comidas rápidas Burger King y Tim Hortons firmaron un acuerdo; y, hace poco, la reciente unión Kraft-Heinz propuso

¹ The Economist (2017).

² Weinland/Hornby (2017).

un *ménage à trois* de 150.000 millones de dólares con Unilever, una de las empresas de bienes de consumo y procesadoras de alimentos más icónicas del mundo. Si bien Unilever rechazó la propuesta, Kraft-Heinz aún puede mantener viva la llama y estimular conversaciones de fusión que involucren a Mondelez, Kellogg y prácticamente a cualquier otra procesadora de alimentos que considere atrayente. La historia real detrás de estas cinco negociaciones es que fueron coordinadas por cuatro personas: tres comerciantes brasileños poco escrupulosos conocidos como 3G Capital en complicidad con el inversionista más famoso del mundo, Warren Buffett de Berkshire Hathaway. Entre ellos, si aún no ganaron la copa del mundo de los alimentos, al menos dominan el área de las hamburguesas, la pizza y la cerveza. Durante las últimas tres décadas, 3G Capital invirtió 250.000 millones de dólares para respaldar fusiones y adquisiciones (FAS) en el mercado mundial de alimentos y bebidas.³

El auge actual de las FAS no se limita al Norte global. Después de todo, por primera vez, dos de los diez principales proveedores de proteína del mundo son brasileños –JBS y Marfrig–, mientras que WH Group de China (tras la compra de Smithfield) es el mayor productor porcino del mundo. Después de incorporar empresas en Singapur y los Países Bajos, otra empresa china, COFCO, se convirtió en el cuarto comerciante

de granos más grande del mundo; ChemChina tiene todo para estar entre las tres principales empresas de semillas y plaguicidas; y, tras una serie de FAS, Charoen Pokphand Group (CP) de Tailandia se convirtió en un conglomerado de alimentos a escala mundial. Mientras tanto, Mahindra and Mahindra de la India ahora ocupa el sexto lugar en las ventas mundiales de maquinarias agrícolas y está realizando adquisiciones en Europa.

Es alentador que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) haya tomado la iniciativa de definir una ley modelo sobre competencia y esté originando un debate renovado sobre la amenaza de los mercados mundiales concentrados. Sin embargo, ahora la OCDE está codificando las supuestas teorías de “eficacia” de las FAS de la década de 1970. Durante los últimos 12 años, la OCDE ha fomentado directrices sobre procedimientos regulatorios de FAS cuya finalidad es simplificar la aprobación (o el posible rechazo) de absorciones transfronterizas. Resulta interesante que la OCDE admita que la línea de tendencias regulatorias ha sido aprobar adquisiciones cada vez más grandes y que sus directrices instan a los países que no tienen “demasiado en juego” a aceptar que su gobierno aloje sedes corporativas. Al mismo tiempo, la OCDE admite que, a menudo, no se comprende la importancia total de una fusión hasta varios años después de consumada, que las fusiones actuales son fuertemente impulsadas por la necesidad

de controlar la tecnología y que la dirección que podrían adoptar las nuevas tecnologías, por lo general, tampoco puede saberse. Podría decirse que son motivos sólidos para que cualquier país afectado por la fusión o sus tecnologías intervenga en el proceso de revisión de FAS.

Este es el mejor momento para actuar sobre la política de competencia del sector de los agronegocios. Las tres megafusiones entre los gigantes de los insumos agrícolas no solo presentan un peligro evidente y actual para la seguridad alimentaria, sino que dependen de la aquiescencia de los mercados agrícolas emergentes de los países en desarrollo. Por ejemplo, juntos, Argentina, Brasil, China y la India representan un tercio de todas las ventas de plaguicidas a escala mundial, y ese es el tercio que está creciendo. Si tan solo un grupo de países de África, Asia o América Latina bloquean una fusión (o imponen obstáculos significativos), el valor para los accionistas podría desplomarse y las mismas empresas cancelarían las negociaciones. Y, a menos que a la OCDE se le permita salirse con la suya, cada gobierno individual, sin dudas, tiene derecho a negarse. Tal como demostró recientemente Jennifer Clapp en la Universidad de Waterloo, aunque 3G Capital y Warren Buffett estén detrás de la compra de las grandes procesadoras de alimentos y bebidas, BlackRock, la empresa de gestión de activos más grande del mundo, tiene entre 5% y 7% de las acciones de Syngenta, Bayer, DuPont e, incluso, BASF (los principales protagonistas de cada

³ Daneshku/Fontanella-Khan/Whipp (2017).

megafusión) y está mirando hacia el futuro.⁴⁴

Sin embargo, la urgencia de la situación no proviene tanto de las fusiones que tenemos ante nosotros ahora sino, más bien, de las fusiones que enfrentaremos pronto, ya que la llegada de los macrodatos sobre genómica (el denominado “ADN digital”) se combina con las tecnologías de macrodatos, robótica o inteligencia artificial lideradas por las empresas globales de maquinarias agrícolas. Esta cadena doble de macrodatos está en la nube, donde solo las empresas más grandes y acaudaladas tienen recursos para reunir los datos climáticos y del mercado actuales e históricos, con información metro por metro para tabulación sobre suelos, semillas, fertilizantes y plaguicidas, tanto en cuanto a los insumos como a los productos. John Deere, la empresa de maquinarias agrícolas más grande del mundo, ya tiene empresas conjuntas con cada uno de los seis gigantes genéticos originales.

⁴⁴ Clapp (2017).

Después de todo, John Deere tiene la “caja” en la que los agricultores colocan sus semillas, plaguicidas y fertilizantes, y también es la caja de John Deere la que regresa al campo al momento de la cosecha. Si se permiten las megafusiones de hoy, John Deere y las otras tres empresas que representan aproximadamente la mitad del mercado mundial de maquinarias agrícolas tendrán la libertad para plantear el argumento de “nuevas tecnologías”/“seguridad alimentaria” que obligará a los reguladores y encargados de formular políticas a aceptar la consolidación absoluta de todos los insumos, desde semillas hasta satélites.

En consecuencia, los gobiernos tienen tres opciones en cuanto a políticas: primero, pueden bloquear una o las tres fusiones actuales dentro de sus propias fronteras; segundo, pueden recurrir al CSA para que tome medidas en este asunto cuando se reúna en octubre de 2017; y, tercero, el CSA y la UNCTAD podrían trabajar en conjunto para desarrollar una convención de la ONU sobre competencia. ¿Es realmente posible un tratado tan provocativo como

este? Tan posible como todo lo otro que ocurrió en las negociaciones comerciales y la política en los últimos 12 meses.

Referencias

Clapp, Jennifer (2017): Bigger is not Always Better: Drivers and Implications of the Recent Agribusiness Megamergers. School of Environment, Resources and Sustainability, University of Waterloo. www.researchgate.net/publication/314206957_Bigger_is_Not_Always_Better_Drivers_and_Implications_of_the_Recent_Agribusiness_Megamergers

Daneshku, Scheherazade/Fontanella-Khan, James/Whipp, Lindsay (2017): 3G Capital to Seek Only Friendly Deals. En: Financial Times, 7/5/2017.

The Economist (2017): The University of Chicago Worries about a Lack of Competition. 12/4/2017. www.economist.com/news/business/21720657-its-economists-used-champion-big-firms-mood-has-shifted-university-chicago

Weinland, Don/Hornby, Lucy (2017): “ChemChina and Sinochem Plan Merger”. En: Financial Times, 8/5/2017. www.ft.com/content/08a29238-2ed2-11e7-9555-23ef563ecf9a

narrativas generó un riesgo concreto de que la agenda de transformación rural pueda estar guiada más por el sistema alimentario global homogeneizador y hegemónico que por las comunidades rurales, incluidos los pequeños agricultores, los ganaderos y otros campesinos. De hecho, el efecto combinado de esta falacia y las narrativas tendenciosas implica que el paradigma de la transformación rural puede estar en riesgo de convertirse, incluso, en otro instrumento de ocupación rural, que promovería aún más el enorme

y constante crecimiento de la agricultura industrial intensiva y su rápida consolidación a escala mundial, además de aumentar el proceso continuo de concentración económica y política en pocas manos. El resultado de este proceso continuo es la drástica reducción del espacio para los productores de alimentos a pequeña escala y la falta de autonomía de los productores y trabajadores, durante toda la generación. Aquí es donde la ceguera de los análisis convencionales de la pobreza hacia la dinámica de la acumulación y concentración de

la riqueza es instrumental para la captura del poder por parte de las clases gobernantes.⁹

Por lo tanto, no es nada sorprendente que el progreso sea limitado en cada una de las tres metas específicas del ODS 2 sobre los medios de implementación. Respecto de la meta 2.a de aumentar las inversiones en la agricultura rural, la capacidad de incrementar las inversiones públicas (el único tipo que, tal vez, pueda fortalecer la agricultura sostenible a pequeña escala) está considerablemente restringida por la falta de progreso tangible en la solución de la fuga de posibles ingresos fiscales provocada por los flujos financieros ilícitos y el estancamiento simultáneo de la asistencia oficial para el desarrollo. En términos de corregir y prevenir las restricciones comerciales, solicitadas en la meta 2.b, la Ronda de Desarrollo de Doha a la que hace referencia, está agonizando actualmente, lo que reafirma la falacia de esperar que la OMC, con sus desequilibrios de poder, aborde el asunto del comercio y el desarrollo de un modo significativo. Y, respecto de la reforma de los mercados de productos alimentarios, que se demanda en la meta 2.c, no parece poder identificarse ningún esfuerzo político significativo para abordar con seriedad las motivaciones financieras de la volatilidad de precios de los productos básicos dentro de los mercados de derivados. Es interesante mencionar que esto último estaba completamente fuera de la agenda del Foro sobre Financiación para el Desarrollo 2017 del Consejo Económico y Social realizado recientemente, al que también corresponde supervisar el progreso respecto de los medios de implementación de la Agenda 2030.

El importante papel del CSA

En lugar de un simple control del progreso, la naturaleza de las tensiones relacionadas con el empeño por lograr el ODS 2 requiere convergencia y coordinación activas de políticas. Muchos cuestionan la noción de que esto pueda suceder solo en el contexto del proceso del Foro Político de Alto Nivel (High-Level Political Forum, HLPF). Siguiendo el principio de subsidiariedad y dada la participación activa de los productores de alimentos a pequeña escala en su proceso, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) ofrece el lugar

más apto donde podrían abordarse y, tal vez, resolverse estas tensiones en el contexto del Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición.

El CSA constituye, de acuerdo con el documento de reforma de 2009, “la principal plataforma internacional e intergubernamental incluyente para una amplia gama de partes interesadas comprometidas en trabajar de manera conjunta y coordinada en apoyo de los procesos dirigidos por los países encaminados a eliminar el hambre y a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional para todos los seres humanos”.¹⁰ De hecho, sus 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,¹¹ adoptadas en 2012, y su Marco de Acción para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en Crisis Prolongadas,¹² acordado en 2015, son dos ejemplos válidos de directrices esenciales sobre políticas que pueden guiar y ayudar a los procesos nacionales desde una perspectiva basada en los derechos.

Conclusión

Algunos ven la Agenda 2030 con su meta de seguridad alimentaria como un marco conceptual que erosiona el derecho a la nutrición y una alimentación adecuada, al igual que las visiones de la agroecología y soberanía alimentaria adoptadas por los campesinos y sus movimientos sociales. Otros, sin embargo, se permiten hacer una lectura más benevolente del nuevo marco de desarrollo y esperan que pueda ayudar a proponer una agenda rural positiva.

Los caminos alternativos para confrontar los desafíos complejos de hoy son claros. Los sistemas alimentarios actuales son disfuncionales porque dan como resultado dietas poco saludables, huellas ecológicas no sostenibles y el empobrecimiento de los productores a pequeña escala. Son el resultado de un enfoque macroeconómico basado en la oferta de los alimentos como bienes de consumo. Las alternativas se basan en procesos

10 <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/meeting/018/k7197e.pdf>.

11 Committee on World Food Security (2012).

12 Committee on World Food Security (2015).

9 Prato (2014).

impulsados y arraigados localmente que fomentan la diversificación agroecológica y la soberanía alimentaria. Esto demanda inversiones públicas y políticas de respaldo para aquellos que ya alimentan al mundo de manera que puedan proteger y mejorar cada vez más la biodiversidad, sanar a nuestro planeta, fomentar dietas saludables y diversificadas basadas en cultivos tradicionales y resilientes y fortalecer los mercados territoriales locales y las economías circulares. En este sentido, el espacio rural puede verse como el último baluarte de resistencia contra la economía global hegemónica y homogeneizadora que desmaterializa y deshumaniza cada vez más las experiencias de vida. Pero no solo se trata de resistencia. También es un espacio dinámico de reinención de la producción y las relaciones sociales y un laboratorio lleno de vida para experimentar con nuevas soluciones que pueden transformar nuestras vidas y corregir nuestros desafíos actuales para convertirlos en valiosas oportunidades, a fin de redescubrir los conocimientos, las identidades y las tradiciones que dieron origen a nuestra humanidad.

Referencias

Civil Society Mechanism for relations with the UN Committee on World Food Security (2016): Connecting Smallholders to Market. An Analytical Guide. Roma: FAO.
www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/10/English-CONNECTING-SMALLHOLDERS-TO-MARKETS.pdf

Committee on World Food Security (2015): Framework for Action for Food Security and Nutrition in Protracted Crisis. Roma: FAO.
www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1415/FFA/CFS_FFA_Final_Draft_Ver2_EN.pdf

Committee on World Food Security (2012): Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security. Roma: FAO.
www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf

International Forum for Agroecology (2015): Declaration of the International Forum for Agroecology. Nyéléni, Malí. 27/2/2015.
www.foodsovereignty.org/forum-agroecology-nyeleni-2015/

FAO (2016): Save Food: Global Initiative on Food Loss and Waste Reduction. Roma.
www.fao.org/save-food/en/

HLPE (2016): Sustainable Agricultural Development for Food Security and Nutrition: What Roles for Livestock? A Report by the High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Roma.
www.fao.org/3/a-i5795e.pdf

IPES Food (2016): From Uniformity to Diversity: A Paradigm Shift from Industrial Agriculture to Diversified Agroecological Systems. International Panel of Experts on Sustainable Food Systems.
www.ipes-food.org/images/Reports/UniformityToDiversity_FullReport.pdf

Prato, Stefano (2015): Editorial: Resisting Rural Appropriation: Embracing Agroecology to Transform Globalization. En: *Development* 58:2-3, pp. 155-158.

Prato, Stefano (2014): Editorial: The Struggle for Equity: Rights, Food Sovereignty and the Rethinking of Modernity. En: *Development* 57:3-4, pp. 311-319.

Valente, Flavio (2014): Towards the Full Realization of the Human Right to Adequate Food and Nutrition. En: *Development* 57:2, pp. 155-170.

Stefano Prato es director gerente de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID).

ODS 3

Influencia empresarial en la agenda global de salud

POR K.M. GOPAKUMAR, RED DEL TERCER MUNDO (RTM)

Diversas industrias intentan influir en la agenda nacional y global de salud, descrita en el ODS 3 sobre salud y bienestar, en función de sus intereses comerciales. Algunas de ellas son: (1) las industrias que están en el negocio de fabricación o venta de productos de salud, como medicamentos, vacunas, dispositivos médicos y suplementos de nutrición; (2) las industrias cuyos productos tienen efectos adversos directos en la salud, como tabaco, armas, alcohol, alimentos y bebidas, automóviles y productos químicos; y (3) las industrias que se benefician del aumento de los servicios de salud, como aquellas que se ocupan de seguros y tecnología de información y comunicación. Respecto de las dos primeras, dado su interés proactivo en una mayor venta de sus productos, su influencia puede derivar en arreglos técnicos sin tratar los determinantes sociales de la salud y poniendo obstáculos a las políticas para abordarlos. Respecto de la segunda, su interés defensivo consiste en desacelerar un enfoque integral hacia la atención médica, especialmente las estrategias de prevención, ya que cualquier intento de fomentar la salud pública tendría como resultado la regulación de sus prácticas empresariales. Promueven, en cambio, arreglos supuestamente rápidos con sus productos y servicios.

Las asociaciones mundiales facilitan la influencia empresarial en las políticas públicas

El fomento de las asociaciones mundiales (*global partnerships*) como medio para lograr los ODS obstaculiza la principal responsabilidad del Estado de garantizar los derechos humanos, entre ellos, el derecho a la salud. La participación del sector privado en alianzas entre múltiples interesados “en igualdad de condiciones” con el gobierno y las OSC, como fomenta el Foro Económico Mundial,¹ brinda la oportunidad de influenciar indebidamente la agenda de salud pública. Las empresas pueden influir en las asociaciones, ya sea mediante su participación en la gobernanza o mediante sus contribuciones financieras, o ambas.

El ODS 3 establece nueve metas sobre los siguientes asuntos de salud: salud de la madre y el niño, salud

reproductiva, enfermedades transmisibles, enfermedades no transmisibles, abuso de sustancias, atención médica universal, accidentes de tránsito, productos químicos y contaminación del aire. En la mayoría de estas áreas, ya existen alianzas entre múltiples interesados con una participación activa del sector privado, en especial, de empresas transnacionales.

Depender de las alianzas entre múltiples interesados para lograr las metas del ODS 3 conlleva el riesgo de facilitar el aprovechamiento por parte de las empresas. Aunque no se las menciona específicamente en las metas del ODS 3, las *partnerships* entre múltiples interesados se consideran un medio importante para lograr los ODS y se indican de manera clara en el ODS 17 sobre los medios de implementación, específicamente, en la meta 17.16 sobre asociaciones entre múltiples interesados y la meta 17.17 sobre asociaciones públicas, público-privadas y de la sociedad civil. Además, la Plataforma de Conocimiento de la ONU (Knowledge Platform) sobre el ODS 17, que trata los medios de implementación, indica lo siguiente:

1 www3.weforum.org/docs/WEF_2NETmundialInitiativeFAQ.pdf.

*“Lograr las ambiciosas metas de la Agenda 2030 requiere una asociación mundial revitalizada y mejorada que reúna a los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado, el sistema de las Naciones Unidas y otros agentes, y que movilice todos los recursos disponibles”.*²

Las asociaciones entre múltiples interesados están diseñadas no solo para movilizar los recursos financieros, sino también para compartir conocimientos, experiencia, tecnologías y recursos financieros con la finalidad de apoyar el logro de los ODS (meta 17.16). Sin embargo, la Agenda 2030 y los ODS se mantienen en silencio en cuanto al riesgo de conflictos de intereses que surge de las asociaciones entre múltiples interesados. Ante la ausencia de protecciones, la agenda global de salud establecida en el ODS 3 conlleva el riesgo de influencia empresarial.

En el área de la salud de la madre y el niño, la iniciativa más importante es “Todas las mujeres, todos los niños” (Every Woman Every Child, EWEC) de la Secretaría General de la ONU, una asociación entre múltiples interesados que abarca varias áreas de la salud. La iniciativa EWEC se describe a sí misma como un movimiento global “que representa una hoja de ruta para poner fin a las muertes evitables de mujeres, niños y adolescentes dentro de una generación, y garantizar su bienestar” y es fundamental para lograr el ODS 3.³ Como asociación entre múltiples interesados con representación del sector privado, fundaciones filantrópicas y ONG en su grupo directivo de alto nivel, la iniciativa acepta recursos financieros de diversas empresas del sector privado, incluidas las empresas farmacéuticas.

De manera similar, en el área de la tuberculosis y el paludismo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) organizó dos asociaciones con la participación de fundaciones filantrópicas y el sector empresarial, específicamente, la asociación Alto a la Tuberculosis, que otorga subsidios para “llegar y tratar” a las personas afectadas por la enfermedad mediante la

Fundación de las Naciones Unidas,⁴ y la asociación Hacer Retroceder el Paludismo, lanzada por la OMS en 1998, pero bastante abandonada por falta de fondos.

La mayoría de estas alianzas no impone restricciones respecto de la inclusión de las industrias sobre la base de su interés comercial. Sin embargo, la Asociación para la Salud de la Madre, el Recién Nacido y el Niño (ASMRN) dirigida por la OMS impide que las entidades relacionadas con el tabaco y las industrias de armamentos o sucedáneos de la leche materna se unan a las asociaciones, pero, a pesar de los esfuerzos por modificar esta política, no impone restricciones para las industrias farmacéuticas o de alimentación y nutrición, que también pueden afectar negativamente la salud pública.

Además de esto, la voz principal en el área de las enfermedades no transmisibles (ENT) es la Asociación ENT,⁵ una asociación de ONG que no solo recibe apoyo financiero del sector privado y filantrópico, especialmente la Fundación Gates, sino que también ofrece un rol para ese sector en su gobernanza. Algunos críticos han planteado la inquietud de que la participación de la industria farmacéutica y de dispositivos médicos limita el apoyo a los medicamentos y dispositivos médicos asequibles.

A pesar de la necesidad de evitar conflictos de intereses en el Plan de Acción para la Prevención y el Control de las Enfermedades no Transmisibles de la OMS, esta organización permitió que el Foro Económico Mundial copatrocine un desayuno de negocios y una cena para establecer contactos durante el primer encuentro global de gerentes y directores del programa nacional sobre ENT.⁶ Estas prácticas permiten que el sector privado proteja sus principales intereses comerciales evitando medidas integrales en contra de las ENT, entre ellas, la regulación de las industrias de alimentos y bebidas.

En el área de la seguridad vial, mencionada en la meta 3.6, Jean Todt, el enviado especial del Secretario

2 <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg17>.

3 www.everywomaneverychild.org/about/#sect1.

4 www.unfoundation.org/what-we-do/partners/organizations/stop-tb-partnership.html.

5 <https://ncdalliance.org/who-we-are>.

6 www.who.int/nmh/events/2016/forum_breakfast_program.pdf?ua=1.

General para la Seguridad Vial,⁷ es el presidente de la Federación Internacional de Automovilismo (FIA) y ex director ejecutivo de Ferrari. La FIA recibe apoyo financiero de los fabricantes de automóviles. La OMS se está asociando con la FIA para administrar el Fondo de Seguridad Vial. El Grupo de colaboración de la ONU para la seguridad vial, una asociación público-privada (APP) coordinada por la OMS, tiene representación de fabricantes de neumáticos, un fabricante de acero y la International Motorcycle Manufacturers Association (Asociación Internacional de Fabricantes de Motocicletas), así como de la FIA.

De acuerdo con el Movimiento para la Salud de los Pueblos, “[d]esde el punto de vista de la salud pública, existe un campo de acción considerable para unir los objetivos de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, controlar las ENT y reducir los accidentes de tránsito”.⁸ La participación de la industria puede restringir la posibilidad de fomentar dicho enfoque integral.

En términos de los medios de implementación del ODS 3, una estrategia central es la investigación y el desarrollo de vacunas “contra las enfermedades transmisibles y no transmisibles que afectan primordialmente a los países en desarrollo” (meta 3.b), una estrategia que también se aplica para poner fin a las muertes de recién nacidos y niños (meta 3.2). La Gavi: Vaccine Alliance (Asociación para las Vacunas, antes denominada Global Alliance for Vaccines and Immunization o Asociación Mundial para Vacunas e Inmunización) es una APP diseñada para “aprovechar no solo recursos financieros sino también conocimientos especializados a fin de ayudar a que las vacunas sean más asequibles y estén más disponibles y que su suministro sea más sostenible, trabajando para alcanzar un punto en que los países en desarrollo puedan pagarlas por sí mismos”, en consonancia con la meta 3.b.⁹

De acuerdo con la Campaña de Acceso de Médicos Sin Fronteras, el compromiso anticipado de mercado de

la Gavi para las vacunas neumocócicas conjugadas¹⁰ otorgó “un subsidio de fase final financiado por el sector público y filantrópico por un monto de 1.500 millones de dólares que, hasta la fecha, benefició a dos fabricantes multinacionales (Pfizer y GlaxoSmith-Kline) que ya se habían comprometido a producir una vacuna rentable”.¹¹ El informe plantea una seria inquietud sobre la sustentabilidad de la estrategia de la Gavi e indica: “Incluso a los precios más bajos a escala mundial, con la introducción de las vacunas más nuevas contra las enfermedades neumocócicas y diarreicas (las vacunas neumocócicas conjugadas y contra el rotavirus, respectivamente) y contra el cáncer de cuello uterino (vacuna contra el virus del papiloma humano), el costo del paquete completo de vacunas aumentó 68 veces de 2001 a 2014”.

De manera similar, los intereses de las transnacionales siguen impidiendo el uso de las flexibilidades incluidas en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) administrado por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Estas flexibilidades, que equilibran los intereses del público (incluida la salud pública) con los derechos monopólicos temporales conferidos al propietario de una patente, son un importante medio de implementación para garantizar el acceso a productos médicos asequibles. Se sabe que la industria farmacéutica, a través de la Pharmaceutical Research and Manufacturers Association of America (Asociación de Investigación y Fabricantes Farmacéuticos de Estados Unidos, PhRMA), cabildea con el gobierno estadounidense para que ejerza presión política en los países en desarrollo a fin de impedir el uso de las flexibilidades del ADPIC. En 2016, Novartis, un gigante farmacéutico, cabildeó con el gobierno de su país, Suiza, que luego presionó abiertamente al gobierno colombiano para que no emitiera un requisito

7 www.un.org/press/en/2015/sga1565.doc.htm.

8 https://docs.google.com/document/d/1yaXbSISfuoJZL0_RCRaWwD8IUv2l-pUe0yppygd5w/edit.

9 www.gavi.org/about/mission/.

10 Esta vacuna brinda protección contra 13 tipos de bacterias neumocócicas. Existen más de 90 tipos de bacterias neumocócicas diferentes que provocan diversos problemas, entre ellos, infecciones de oído y neumonía. La enfermedad neumocócica también puede provocar afecciones potencialmente mortales, como meningitis y septicemia (bacteriemia). Se produjeron vacunas para brindar protección contra los tipos que provocan más enfermedades (<http://vk.ovg.ox.ac.uk/pcv>).

11 Médecins Sans Frontières (2015), p. 17.

La atención médica no es un bien de consumo, sino un bien público

POR SANDRA VERMUYTEN, INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISP)

Necesitamos sistemas de protección social basados en la solidaridad y los riesgos compartidos, y creados a partir de negociaciones colectivas y diálogos sociales, estructuras democráticas y estrategias a largo plazo para combatir la pobreza y contrarrestar las desigualdades y la falta de equidad. La protección social universal es esencial para lograr la igualdad de género. Además, existe una importante conexión entre la prestación de servicios públicos y la capacidad de las mujeres para ingresar en el mercado laboral, para abordar las responsabilidades de trabajo del cuidado no remunerado y para garantizar que los niños tengan acceso a los servicios sociales y de salud.

La presión por la individualización de la protección social ha tenido un importante impacto en la prestación de estos servicios, lo que incluye atención médica y asistencia social, pensiones y beneficios de desempleo, a los cuales los programas de austeridad sumaron efectos perversos que generan exclusión social o exposición a riesgos, en lugar de inclusión y protección. Los planes de pensiones de aportaciones individuales para los cuales el Banco Mundial ejerció presión en Chile y Europa oriental en la década de 1990 ahora están por caducar. Los sindicatos advirtieron muchas veces en contra de esos planes, y nuestras inquietudes se convirtieron

en realidad, ya que estos planes no ofrecen niveles de pensiones decentes.

Un apoyo genuino a la atención médica y la seguridad social universales podría contribuir enormemente a lograr trabajos decentes y una menor desigualdad. Sin embargo, las instituciones financieras internacionales (IFI) siguen fomentando reformas de protección social que se centran en la focalización, que es menos eficaz y más costosa que la cobertura amplia. Además, las inversiones del Banco Mundial en la atención médica privada con fines de lucro a través de su rama del sector privado, la Corporación Financiera Internacional (International Finance Corporation, IFC), no coinciden con el objetivo de priorizar la atención médica universal, promoviendo servicios para quienes pueden pagarlos.

Las encuestas realizadas en 89 países, tanto de altos como de bajos ingresos, que abarcan 89% de la población mundial, sugieren que 150 millones de personas en todo el mundo sufren una catástrofe financiera porque deben pagar los servicios de salud.¹ Los países que introdujeron recientemente la cobertura universal demuestran que la inversión gubernamental genera

mejores resultados sanitarios. No es el porcentaje absoluto del PIB lo que determina los resultados sanitarios, sino cómo se brinda la atención médica. Por este motivo, también demandamos que se evite el fomento de las asociaciones público-privadas (APP) para la prestación de atención médica, ya que, debido a que necesitan garantizar ganancias para el socio privado, por lo general terminan generando más costos para el gobierno y reduciendo los niveles de beneficios.

Las reformas impulsadas por el Banco Mundial, la IFC y los bancos regionales de desarrollo, entre ellas, la mercantilización, la descentralización y la corporativización del sector público, brindan oportunidades para que las empresas transnacionales ingresen al sector público de la atención médica. Mundialmente, las empresas internacionales han obtenido al menos un cuarto de los contratos en servicios de salud, y su influencia en los sistemas de salud pública y asistencia social crece muy rápidamente. Esto ha generado cambios en la combinación de formas diferentes de financiación de la atención médica, como es el caso de algunos países que registran mayores índices de pagos que corren por cuenta de los pacientes y una disminución en la contribución del gasto público en atención médica, en relación con el gasto general en atención médica.

¹ OMS (2013).

Además, el gasto en salud pública está cada vez más sujeto a análisis minuciosos en todo el mundo, particularmente, desde la crisis financiera y económica mundial de 2008-2009. En algunos países europeos, la denominada Troika –la Comisión Europea (CE), el Banco Central Europeo (BCE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)– impuso recortes a gran escala en el gasto público y reformas en el sector público como condición para los paquetes de rescate financiero, por ejemplo, en Grecia, Irlanda y Portugal.

Las medidas de austeridad no se limitan a Europa. Las investigaciones de programas nacionales del FMI demuestran que muchas medidas de ajuste se acatan en los países en desarrollo y algunas, incluso, concluyen que el esfuerzo impulsado por el FMI para recuperar presupuestos equilibrados a través de la austeridad fiscal representa una amenaza inminente para la salud mundial.²

2 Ortiz *et al.* (2015).

Si bien a corto plazo el gasto puede disminuir, a largo plazo, estas medidas perjudicarán la provisión de un sistema de salud eficaz e integrado. En algunos casos, los recortes del gasto en salud tuvieron resultados devastadores.

Los recortes en la financiación del sector público a menudo perjudican a los trabajadores de la salud y derivan en menos servicios, en un momento en que la demanda de dichos servicios es cada vez mayor, ya que la crisis económica afecta la economía en general. Las principales herramientas de política en el enfoque ortodoxo del riesgo de financiación del sector de la salud son contraproducentes. Los esfuerzos por reducir los costos aumentando la competencia han creado estructuras fragmentadas que van en contra de la integración y la coordinación de la atención médica. Con la introducción del sector privado, es probable que se acentúe esta mentalidad compartimentada con respecto a la prestación, en nombre de la confidencialidad comercial y

la maximización de las ganancias. La atención médica no es un bien de consumo, sino un bien público, y deseamos ver un fuerte compromiso tanto del gobierno como de las IFI en la implementación de los ODS, en lugar de presión por imponer políticas que intensifican las desigualdades y la falta de equidad.

Referencias

OMS (2013): The World Health Report 2013: Research for Universal Health Coverage. Ginebra.
[http://www.searo.who.int/indonesia/documents/research-for-universal-health-coverage\(9789240690837_eng\).pdf?ua=1](http://www.searo.who.int/indonesia/documents/research-for-universal-health-coverage(9789240690837_eng).pdf?ua=1)

Ortiz, Isabel/Cummins, Matthew/Capaldo, Jeronim/Karunanethy, Kalaivani (2015): The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries. ESS Working Paper 53. Nueva York/Ginebra: The South Centre/Initiative for Policy Dialogue, Colombia University/International Labour Office.
www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53192

Sandra Vermuyten es jefa de Campañas en la Internacional de Servicios Públicos (ISP).

de licencia obligatoria para el mesilato de imatinib, un medicamento para el tratamiento del cáncer que puede salvar vidas.¹²

La Cobertura Sanitaria Universal (CSU), acordada en la meta 3.8, es otra área de explotación para que las empresas proveedoras de atención médica y la industria de seguros hagan progresar sus intereses comerciales. En lugar de prestar servicios integrales

12 Goldman/Balasubramaniam (2015).

de atención médica financiados públicamente, el concepto original de la cobertura sanitaria universal, en enfoque de la CSU reduccionista, es eliminar los riesgos financieros para los consumidores cuando adquieren servicios de atención médica. Asimismo, la CSU pretende ofrecer un paquete mínimo de atención, en lugar de atención integral. El temor de que las empresas de seguros y los proveedores de atención médica del sector privado sean los más beneficiados del modelo de CSU actual se confirmó cuando se finalizó el indicador del ODS inicial sobre CSU: “Número de personas con seguro de salud o cobertura de un sistema de salud pública por

cada 1.000 habitantes” (indicador 3.8.2). Claramente, este indicador ignoró la limitación del seguro para eliminar los riesgos financieros involucrados en la prestación de la atención médica. Este indicador se modificó debido a protestas de las OSC y la academia en octubre de 2016. El nuevo indicador es “Proporción de la población con grandes gastos en salud por hogar como porcentaje del total de los gastos o ingresos de los hogares.”¹³

La OMS y la influencia corporativa indebida

La constitución de la OMS exige que la organización establezca normas y estándares en el área de salud y que proporcione asistencia técnica a los Estados miembros para que implementen dichas normas. Por lo tanto, la OMS desempeña un rol importante en la asistencia a sus Estados miembros para lograr el ODS 3. Sin embargo, su capacidad para protegerse contra influencias indebidas está experimentando algunas limitaciones debido a los intereses de fundaciones y empresas respaldadas por algunos Estados miembros.

En primer lugar, la financiación de la OMS, al igual que todo el sistema de la ONU, ha pasado con el tiempo de basarse en las contribuciones al presupuesto prorrateadas entre los miembros a recibir actualmente una proporción mucho mayor de contribuciones voluntarias especificadas.

En el bienio 2016-2017, aproximadamente 80% del presupuesto de la OMS se financió a través de contribuciones voluntarias especificadas.¹⁴ A diferencia de las contribuciones prorrateadas y las contribuciones voluntarias básicas, las contribuciones voluntarias especificadas tienen una finalidad determinada por el donante y proporcionan poca flexibilidad para que la OMS utilice los fondos a fin de abordar prioridades de salud. Por lo tanto, depender de contribuciones voluntarias hace que la OMS se convierta en una organización impulsada por los donantes, en lugar de ser una organización dirigida por sus miembros. Del total de contribuciones financieras para el bienio 2016-2017, las fundaciones filantrópicas contribuyeron

13,9%, las ONG 4,9%, las asociaciones 4,4% y las empresas, 1%.¹⁵ La contribución voluntaria de la Fundación Bill & Melinda Gates la posicionó como el donante voluntario más grande de la OMS en 2016-2017.

Aunque a simple vista las contribuciones de las empresas son mínimas, su influencia en la OMS se multiplica como resultado del patrocinio político de grandes países donantes como Estados Unidos y el Reino Unido, así como también de donantes privados, incluidas fundaciones filantrópicas, como la mencionada Fundación Bill & Melinda Gates y varios organismos profesionales que proporcionan financiación.

En segundo lugar, la OMS no cuenta con un marco para abordar de manera integral la influencia indebida, en especial con respecto al conflicto de intereses. La organización carece de una política integral sobre conflicto de intereses individuales e institucionales. Si bien el Marco para la Colaboración con Agentes No Estatales (Framework of Engagement with Non-State actors, FENSA), que se aprobó en 2016, menciona el conflicto de intereses, no ofrece ningún detalle que indique cómo evitar y manejar dicho conflicto.¹⁶

Otra área de conflicto de intereses surge de la participación de expertos individuales en varias actividades normativas. La directriz mediante la que se aborda la declaración de intereses establece que recibir una suma de 5.000 dólares de una empresa farmacéutica en un año calendario no constituye un conflicto grave. En otras palabras, significa que si numerosas empresas farmacéuticas pagan a un experto 5.000 dólares cada una, esto no se considera un conflicto grave.

En tercer lugar, existe influencia corporativa indebida en las actividades normativas y de establecimiento de estándares de la OMS. La participación de la OMS en la Conferencia Internacional sobre Armonización de Requisitos Técnicos para el Registro de Productos Farmacéuticos para Uso Humano (ICH, por sus siglas en inglés), un organismo normativo de medicamentos cuya Secretaría se encuentra en la oficina de la Federación Internacional de Fabricantes y Asociaciones Farmacéuticas

¹³ <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>.

¹⁴ <http://open.who.int/2016-17/contributors> (cifras actualizadas al primer trimestre de 2017).

¹⁵ <http://open.who.int/2016-17/budget-and-financing>.

¹⁶ www.who.int/about/collaborations/non-state-actors/en/.

(IFPMA, por sus siglas en inglés), conduce a normas “más estrictas” que afectan negativamente la industria de medicamentos genéricos.¹⁷ Por ejemplo, la norma de la OMS que trata sobre los biosimilares se basa en gran medida en la norma de la ICH que reduce la competencia en el mercado de biosimilares y, por lo tanto, afecta el acceso a los bioterapéuticos.

Recientemente, el Departamento de Medicamentos Esenciales y Productos Sanitarios de la OMS ha alentado a organizaciones vinculadas con la industria farmacéutica a diseñar y consultar una directriz sobre buenas prácticas para las autoridades regulatorias de productos médicos nacionales. Uno de los encargados de este diseño, Michael Gropp, es ex vicepresidente de Estrategia Regulatoria Global en Medtronic, una empresa multinacional. Según el Stanford Byer Centre for Biodesign (Centro de Biodiseño de Stanford Byer) de la Universidad de Stanford, “[e]l señor Gropp se retiró de su cargo corporativo en mayo de 2013. Continúa al frente del Consejo Consultivo Mundial de la Sociedad de Profesionales en Asuntos Regulatorios (Regulatory Affairs Professionals Society, RAPS)”, una sociedad entre cuyos miembros se incluyen grandes empresas farmacéuticas mundiales, como Abbott, Gilead Sciences, Pfizer, AstraZeneca, Novartis y Eli Lilly, entre otras.¹⁸

En cuarto lugar, los planes de colaboración entre la Secretaría de la OMS y las ONG, que son un requisito para mantener relaciones oficiales con la OMS, a menudo llevan a promover intereses comerciales. Por ejemplo, el programa de trabajo conjunto entre la Global Medical Technology Alliance (Alianza de Tecnología Médica Mundial) y la OMS señala en uno de los documentos sometidos a consideración del Comité de Organizaciones no Gubernamentales, que uno de sus objetivos es

*“Promover el uso seguro de los dispositivos médicos mediante la recopilación y la distribución de materiales y la capacitación sobre el uso seguro y la eliminación adecuada de dispositivos médicos para los profesionales de atención médica, a través de las asociaciones miembros de la Alianza”.*¹⁹

17 Nagarajan (2014).

18 <http://twn.my/title2/health.info/2016/hi160507.htm>.

19 http://apps.who.int/gb/NGO/pdf/B136_NGO_11-en.pdf.

Esto quiere decir que una asociación comercial trabajará con la OMS para promover el uso de dispositivos médicos a través de la compilación y distribución de materiales, lo que dará claros beneficios económicos a los miembros de la asociación. Puede resultar, también, en una promoción innecesaria de estos dispositivos sin evidencia adecuada, poniendo los intereses comerciales por sobre la salud pública. Otros conflictos de intereses similares pueden encontrarse en los planes de colaboración de Global Diagnostic Imaging, Healthcare IT y de la Radiation Therapy Trade Association.²⁰

En quinto lugar, las discrepancias en la implementación del FENSA debilitan las medidas de seguridad mínimas para combatir la influencia corporativa indebida en la OMS derivada de su involucramiento con agentes no estatales, debido a la autonomía que le confiere a la Secretaría de la OMS. Si bien el FENSA facilita los vínculos con agentes no estatales, también les aporta un mayor grado de transparencia en relación con las entidades involucradas. Además, el FENSA prohíbe la adscripción de personal del sector privado a la OMS y prohíbe también la utilización de recursos financieros del sector privado en actividades normativas.

No obstante, preocupa el alto grado de autonomía del que dispone la Secretaría de la OMS para la implementación del FENSA, ya que esta autoridad le permite implementar el FENSA de una forma que no concuerda con el espíritu del marco. Por ejemplo, en contravención de las disposiciones del FENSA, la Secretaría no les proporciona a los Estados miembros detalles sobre los planes de trabajo colaborativo con algunos de los agentes no estatales que buscan entablar relaciones oficiales con la OMS. Esto evitó que los Estados miembros tomaran una decisión informada sobre las relaciones oficiales de la OMS con la Fundación Bill & Melinda Gates.

Según el FENSA, una entidad que no puede demostrar que está “a una distancia prudente” del sector privado se considera parte de él, independientemente de su personería jurídica.²¹ Las entidades del sector privado no son elegibles como agentes con los que la OMS puede mantener relaciones oficiales. Es sabido que aproximadamente un cuarto de los activos del fideicomiso de la

20 http://apps.who.int/gb/NGO/pdf/B136_NGO_12-en.pdf.

21 Documento de la OMS, resolución WHA 69.10, p. 7.

Fundación Gates se invierte en Berkshire Hathaway Inc., una sociedad de inversiones que posee acciones por un total aproximado de 18.000 millones de dólares en la empresa Coca-Cola con sede en Estados Unidos y un interés de 30.000 millones de dólares en Kraft Heinz Inc., una de las empresas de alimentos y bebidas más grandes del mundo (desde junio de 2017). Asimismo, las declaraciones tributarias del fideicomiso de 2015 muestran que posee acciones y bonos corporativos en empresas farmacéuticas, como Pfizer (valor de mercado de estas participaciones estimado en 719.462 dólares), Novartis AG-REG (6.920.761 dólares), Gilead Sciences (2.920.011 dólares), GlaxoSmith-Kline (1.589.576 dólares), BASF (4.909.767 dólares), Abbott Laboratories (507.483 dólares), Roche (7.760.738 dólares), Novo Nordisk A/S B (6.208.992 dólares), y Merck (782.994 dólares). Las declaraciones tributarias también muestran que el fideicomiso posee inversiones en grandes empresas de seguros.²² Dado que la Fundación Gates obtiene sus ingresos del fideicomiso, y ambas entidades son administradas por el mismo grupo de personas, no existe una distancia prudente entre el fideicomiso y la Fundación, por lo que no se le debería haber otorgado el carácter de agente con el que la OMS puede mantener relaciones oficiales.

Mientras tanto, la Resolución 69.10 de la Asamblea Mundial de la Salud, que implementó el FENSA, prohíbe la adscripción de personal de las ONG, la academia y fundaciones filantrópicas en los cargos claves y administrativos superiores. En un documento analizado con los Estados miembros en la Asamblea Mundial de la Salud en mayo de 2017, la Secretaría de la OMS cambió las palabras “cargos claves” por “validación y aprobación de normas y estándares”. Si este cambio se acepta, las adscripciones serían posibles incluso en la preparación de las normas y los estándares.

Por último, también existe un conflicto de intereses con respecto a la implementación del FENSA. El director encargado de su implementación también está a cargo de la movilización de los recursos y las alianzas, lo que se contradice con su función de vigilancia sobre la participación de agentes no estatales.

22 www.gatesfoundation.org/Who-We-Are/General-Information/Financials

Conclusión

Teniendo en cuenta el análisis anterior, está claro que la mayoría de las asociaciones permite libremente la participación del sector privado, en especial, de grandes empresas. Ante la ausencia de un marco claro para evitar la influencia indebida, estas alianzas podrían utilizarse para perseguir intereses corporativos, al tiempo que se proyectan ellas mismas como iniciativas para lograr los ODS. Es importante defender la implementación de dicho marco, ya que el ODS 17 no cuenta con medidas de seguridad contra la influencia indebida del sector corporativo en la implementación de los objetivos.

Además, la OMS, que es un importante organismo que puede proporcionarles asistencia a los Estados miembros para implementar los ODS, tiene problemas estructurales que aumentan su vulnerabilidad ante la influencia corporativa a expensas de la salud y el interés públicos. Si bien el FENSA impone algunas restricciones en la participación de agentes no estatales, en especial del sector privado, existen obstáculos en la implementación del FENSA por parte de la Secretaría. Por lo tanto, se necesitan medidas de seguridad explícitas y controles de vigilancia y de apoyo constantes contra la influencia corporativa.

Referencias

Goldman, Andrew/Balalubramaniam, Thiru (2015): Switzerland Pressures Colombia to Deny Compulsory License on Imatinib. En: *Knowledge Ecology International*, 18/8/2015. <http://keionline.org/node/2312>

Médecins Sans Frontières (2015): *The Right Shot: Bringing Down Barriers to Affordable and Adapted Vaccines*. 2ª edición. Ginebra. www.msfaaccess.org/sites/default/files/MSF_assets/Vaccines/Docs/VAC_report_TheRightShot2ndEd_ENG_2015.pdf

Nagarajan, Rema (2014): Conflict of Interest in Setting Norms for Pharmaceuticals in WHO. En: *Times of India*, 17/5/2014. <http://timesofindia.indiatimes.com/city/delhi/Conflict-of-interest-in-setting-norms-for-pharmaceuticals-in-WHO/articleshow/35261958.cms>

K.M. Gopakumar se desempeña como asesor legal e investigador principal en la Red del Tercer Mundo (RTM).

ODS 4

Lucrar con el ODS 4

POR ANTONIA WULFF, INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN (IE)

El ODS 4 y la meta 4.1 para garantizar que los jóvenes “terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita” hasta ahora se han reflejado principalmente en la movilización de sindicatos de docentes y organizaciones de la sociedad civil en contra de escuelas privadas “de bajo costo”, en especial aquellas administradas por la empresa Bridge International Academies, y en contra del apoyo que el Banco Mundial les proporciona a estos especuladores en educación. Sin embargo, esta es solo una de las dimensiones de la privatización y la comercialización que debemos investigar al analizar el cumplimiento del ODS 4.

El ODS 4 podría resumirse como “más educación de mejor calidad para todos”. El Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) sobre la inscripción universal en la educación primaria presionó por lograr que la mayor cantidad de niños posible ingresara en la escuela cuanto antes. En muchos casos, los sistemas no pudieron seguir el ritmo de la expansión y se produjo una diversificación de la provisión. Esto, junto con la incapacidad de los Estados para regular y asegurar estándares de calidad y condiciones de trabajo decentes, resultó por lo general en una educación de baja calidad.

En consecuencia, hoy la calidad y la equidad están en el centro de la Agenda 2030. El progreso que debe hacerse en diferentes niveles de educación está respaldado por compromisos específicos con entornos de aprendizaje seguros y docentes calificados. Después de obtener resultados positivos en el ODM 2 gracias a la eliminación del pago de matrículas de escolaridad, ahora tanto la educación primaria como la secundaria deben volverse gratuitas.

Sin embargo, los Estados se rehusaron persistentemente a considerar el principio del ODM 2 que indicaba que la provisión y la regulación públicas de la educación son factores claves para la equidad y la calidad. A pesar

de una movilización considerable de la sociedad civil durante las negociaciones posteriores a 2015, nuestros esfuerzos para garantizar un compromiso explícito con la educación pública no tuvieron éxito, como tampoco los esfuerzos para proteger los servicios públicos de la privatización y las asociaciones público-privadas (APP).

El precio de la educación

Indirectamente, la Agenda 2030 alienta la participación del sector privado en la educación. Por ejemplo, la inversión del Departamento de Desarrollo Internacional (Department for International Development, DFID) del Reino Unido en la educación lucrativa privada y paga será contabilizada como una contribución del Reino Unido para la implementación de los ODS. Al mismo tiempo, los ODS en general, y en particular sus medios de implementación, representan un cambio en el enfoque de financiación, donde se espera que los países organicen su propio financiamiento y permitan el ingreso de nuevas formas de participación del sector privado.

La propagación de las escuelas privadas ha surgido por la aparición de instituciones educativas “de bajo costo”, o como deberían clasificarse: escuelas pagas y lucrativas. Un ejemplo notable de esta tendencia es Bridge

International Academies, que opera más de 500 jardines de infantes y escuelas primarias con más de 100.000 alumnos en Kenia, Uganda, Nigeria, Liberia y la India. El modelo comercial se basa en el uso de docentes no calificados que siguen rigurosamente planes de estudio guionados y estandarizados, lo que no permite el desarrollo de los procesos pedagógicos que caracterizan una educación de calidad.

El año pasado, el gobierno de Uganda cerró 63 escuelas de Bridge porque no cumplían con los requisitos legales y educativos, incluido el hecho de que emplearan docentes no calificados e implementaran escasas medidas de saneamiento.¹

No es inusual ahorrar costos mediante la utilización de docentes y tecnología más baratos; lo impactante en esta situación es la inversión y el apoyo de agentes como el Banco Mundial, el DFID, la empresa multinacional británica de servicios y contenidos educativos Pearson, la Fundación Bill & Melinda Gates y Mark Zuckerberg.

En una de las caras de esta moneda se encuentran los gobiernos que buscan reducir costos. Estos esfuerzos por reducir costos se pueden observar en todo el mundo, ya sea mediante el congelamiento de los salarios de los trabajadores del sector público y el cierre de escuelas públicas, la introducción de sistemas de vales para la educación o la privatización de las escuelas, así como también los servicios de apoyo educativos. Los servicios de comida, por ejemplo, son subcontratados a empresas privadas que reemplazan las cantinas escolares y a su personal por gigantescos hornos de microondas y comidas congeladas ya preparadas.

Las implicaciones de estas acciones para el cumplimiento del derecho a la educación varían. En Kenia, se ha demostrado que enviar a tres niños a una escuela de Bridge de bajo costo consume entre 44 y 138% de los ingresos totales de una familia pobre, lo que hace que las familias deban elegir qué niño irá a la escuela y que, con frecuencia, se reproduzcan estructuras de pobreza y desigualdad.² Si bien la subcontratación de provisiones

puede parecer una estrategia inteligente a corto plazo, estas medidas debilitan la igualdad y la calidad de los sistemas nacionales de educación.

En la otra cara de la moneda se encuentra un mercado educativo mundial en evolución, valuado actualmente en 4,3 billones de dólares y que se espera que aumente considerablemente en los próximos años.³ Esto se ve impulsado por capital de riesgo y empresas de inversión privadas, algunas de las cuales invierten en empresas como Bridge International Academies. Sin embargo, también se destacan agentes locales que han encontrado un mercado nacional potencialmente lucrativo; por ejemplo, las escuelas Omega en Ghana cobran alrededor de 0,65 dólares por día de instrucción, lo que suma 41% del salario mínimo nacional, sin contar los costos indirectos de la educación, como uniformes, comidas escolares, materiales y transporte.⁴

Resulta interesante que 42% de los agentes no estatales involucrados en la educación de refugiados sirios sean empresas y fundaciones privadas y que 76% de ellas tengan su sede central en el Norte global. Si bien ninguno de estos agentes apoya la educación paga, algunos de ellos tienen motivaciones impulsadas por fines lucrativos y abordan la educación de los refugiados como un mercado.⁵ No obstante, muchos de estos agentes privados enmarcan su trabajo señalando que se basa en los derechos humanos, lo que genera preguntas interesantes acerca de la utilización generalizada del discurso sobre los derechos y también de su mal empleo.

Reducción de la educación a los resultados de una evaluación

La cifra de 250 millones de niños que, según la Unesco, no pueden leer ni escribir después de cuatro años de escolaridad⁶ fue la que dio forma a la redacción del ODS 4. Una cifra tan alarmante no solo cuestionó el valioso progreso en educación que tuvo lugar por medio de los ODM, sino el objetivo principal de la educación: ¿cuál es el propósito de ir a la escuela si no se aprende nada?

1 Declaración del secretario permanente del Ministerio de Educación de Uganda, 9/11/2016 (<http://bit.ly/2fEm54Z>).

2 Education International, Kenya National Union of Teachers (2016), p. 50.

3 Robertson/Komljenovic (2016).

4 Tabla preparada por P. Srivastava en 2015 (<http://bit.ly/2praAnx>).

5 Menashy/Zakharia (2017).

6 Unesco (2012), pp. 124-126.

Aunque había razones estructurales obvias para que se diera esta calidad deficiente, como señalaron, por ejemplo, las feministas, que buscaban que se prestara más atención a la retención y a la finalización de una educación de calidad, la presión subsecuente por “aprender” no provenía desde abajo ni estaba impulsada por la base social, sino que fue consecuencia directa de la financiación del sector privado a quienes defendían un “objetivo de aprendizaje”. Esto significó que varias organizaciones de la sociedad civil recibieran financiación para defender un objetivo del tipo “todos los niños podrán leer y escribir para 2030”.

Esta ambición es entendible, pero los resultados de aprendizaje no son sinónimos de educación de calidad, ni la medición en sí una solución a la falta de aprendizaje. Por el contrario, se ha comprobado que un enfoque limitado a los resultados sobre alfabetización y aritmética reduce el alcance y la profundidad de la educación proporcionada, lo que amenaza el propósito básico de la educación. No es mera semántica distinguir entre el aprendizaje y la educación; mientras que el primero es una parte integral de la segunda, es la segunda la que implica un sistema y una sociedad.

La presión por el aprendizaje está en consonancia con políticas introducidas en todo el mundo, mediante las cuales el desarrollo de los sistemas de educación se ve impulsado cada vez más por procesos de estandarización y “datificación”. Estas reformas se basan en una serie de supuestos. En primer lugar, el supuesto de que los sistemas educativos actuales son costosos e ineficaces. Segundo, el supuesto de que todos los procesos de enseñanza y de aprendizaje se pueden estandarizar, medir y convertir en datos. Y, en tercer lugar, el supuesto de que los datos se pueden utilizar para medir los esfuerzos y el desempeño de los alumnos y los docentes y, principalmente, de los sistemas en general, sometiéndolos a análisis simplificados de costo-beneficio.

Tanto la estandarización como la rendición de cuentas pueden ser herramientas para garantizar igualdad y calidad en los sistemas, como muchos de nosotros hemos argumentado en relación con la implementación y el control de la Agenda 2030. No obstante, las herramientas que se introducen no están diseñadas para ayudar a los gobiernos a responsabilizarse por su inversión o falta de ella en sistemas de educación equitativos y de calidad.

Por el contrario, las herramientas que se implementan suelen basarse en evaluaciones a gran escala y estandarizadas, por lo general diseñadas y administradas por empresas educativas. Este es, por ejemplo, el caso de Pearson, la empresa educativa y la editorial más grande del mundo, que desarrolla los marcos del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (Programme for International Student Assessment, PISA) de la OCDE, lo que significa que está elaborando el modo en que se evalúan la alfabetización, la matemática, las ciencias y las “competencias globales”. Alumnos de 15 años en más de 70 países realizan las pruebas PISA; actualmente, la OCDE está desarrollando un examen PISA para el desarrollo, es decir, una evaluación similar, pero para países en desarrollo.

Pearson, que se describe a sí misma como “la empresa de aprendizaje del mundo”, es un buen ejemplo de una empresa multinacional con intereses comerciales en evaluaciones, así como también en materiales de enseñanza y de aprendizaje, herramientas en línea y capacitación docente.⁷ Esto significa que tiene numerosos intereses intrincadamente interrelacionados en las mediciones de las pruebas PISA.

Mientras tanto, los sistemas impulsados por estadísticas y basados en el desempeño también facilitan la creación de un mercado educativo entre las escuelas, en el que diferentes escuelas compiten para alcanzar la excelencia (como la definen acotadamente estos sistemas). Los resultados de los exámenes estandarizados se utilizan para calificar las escuelas y a los docentes, e informan cada vez más sobre la asignación de presupuesto y el salario de los docentes, todo dentro del amplio discurso sobre el derecho a elegir la mejor educación.

Entonces, ¿cuáles son las implicaciones de dichos sistemas impulsados por estadísticas y basados en el desempeño en el salón de clases? Si se evalúa tanto a los docentes como a los alumnos, los docentes terminan con muy poca autonomía y libertad profesional y se los presiona para que enseñen para el examen, en lugar de encargarse de las necesidades de los alumnos. Entre los ejemplos más extremos, se encuentran escuelas que simplemente han pedido a algunos de sus alumnos que

⁷ Véase www.pearson.com.

El dilema de la educación primaria en África: entre la captura corporativa y las limitaciones de los servicios públicos

POR AIDAN EYAKUZE, TWaweza EAST AFRICA

Un colega con una extensa trayectoria en el sistema de educación pública de Tanzania como docente e inspector escolar visitó una escuela en un distrito rural para controlar la asistencia de los docentes y el desempeño de su función de enseñar en el salón de clases. Cuando ingresó a una clase estándar de segundo grado, encontró aproximadamente a 50 niños de 8 años sentados allí, sin supervisión y sin tomar clase. No sabían dónde estaba el docente. Se puso a investigar y el director tampoco pudo explicar la ausencia del docente.

Unos minutos después, mi colega regresó al salón de clases y vio que los niños reían a carcajadas. El docente, sin zapatos, con los pies llenos de lodo y con una expresión avergonzada, había regresado y estaba al frente de la clase. “No estaba aquí hace unos momentos. ¿Cómo entró?”, le preguntó mi colega. “Responderé con sinceridad –declaró el docente–. Estaba cosechando papas en mi granja, no muy lejos de aquí. Cuando me dijeron que había llegado un vehículo 4x4, pensé que se trataba de algunos funcionarios del ministerio. Como temí por mi empleo, regresé corriendo lo más rápido que pude y trepé por esa ventana para entrar”.

Por más desopilante que haya sido la situación, para este grupo de

niños la lección temprana y, en gran medida, negativa sobre ciudadanía se puede resumir así: como servidores públicos, si pueden evitar que los descubran y que potencialmente los despidan, es correcto eludir su responsabilidad y enfocarse en sus asuntos personales. ¿Estarían mejor las cosas si el sector privado administrara las escuelas?

La prestación privada de servicios de educación pública, en particular cuando estos servicios son gratuitos o de bajo costo, tiende a verse como algo muy sospechoso por parte del movimiento mundial por el derecho a la educación. La invitación del gobierno de Liberia en enero de 2016 a 8 agentes privados para administrar 93 de sus escuelas primarias públicas, sin costo para sus usuarios, generó críticas agudas,¹ entre ellas la acusación de “gastar el doble por alumno en las escuelas del programa piloto que en las escuelas públicas”.

En noviembre de 2016, la Corte Suprema en Uganda ordenó el cierre de 63 escuelas de bajo costo de Bridge International Academies por “presentar condiciones insalubres para la enseñanza y docentes no calificados”, para consternación de los alumnos y los padres de estas

escuelas privadas.² Las 405 escuelas de la empresa en Kenia fueron amenazadas con correr el mismo destino poco después.³

Mientras se debate sobre la eficacia para enseñar de las escuelas primarias de bajo costo, nadie parece dudar de las escuelas privadas de costo elevado. La pregunta es si los africanos de bajos recursos deberían tener las mismas opciones para la escolaridad de sus hijos que sus compatriotas con más recursos o si se encuentran en un riesgo desproporcionadamente superior de sufrir la captura corporativa de su derecho a la educación y, por lo tanto, necesitan la protección bien intencionada contra la rapacidad capitalista.

Algunos datos recientes de Tanzania sobre el desempeño del sistema de educación pública son alarmantes.⁴ Con relación al acceso, apenas 19% de los niños asiste a escuelas primarias privadas y otro 19% de los niños de Tanzania no está inscripto en ninguna institución educativa. En cuanto a la calidad, los resultados de

2 www.theguardian.com/global-development/2016/nov/04/judge-orders-closure-low-cost-bridge-international-academies-uganda; Green (2016).

3 www.standardmedia.co.ke/article/2000226207/government-promises-crackdown-as-teachers-push-for-ban-on-uk-backed-private-schools.

4 Uwezo (2017).

1 The Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights (2017).

aprendizaje para aquellos que están inscriptos son pésimos: en 2015, solo dos de cinco niños de 9 a 13 años de edad tenía habilidades básicas de lectura (suajili e inglés) y aritmética, una cifra que no se ha modificado durante cinco años. Alrededor de la mitad de los niños de 11 años de Tanzania se encuentran rezagados al menos un año académico respecto del que corresponde a su edad, un deterioro grave desde 2011, cuando “solo” uno de cada tres niños se atrataba un año. La educación primaria pública y gratuita ha traído consigo un cúmulo de desafíos tan grande relacionados con la calidad que algunos padres cerca de Dodoma, la capital del país en el centro de Tanzania, decidieron sacar de la escuela a sus hijos.

Todavía se discute si la prestación privada de educación primaria de bajo costo es de una calidad pedagógica superior y alcanza mejores resultados. Una evaluación encomendada por Bridge International Academies determinó que los alumnos de Bridge en Kenia superaron a niños de escuelas públicas cercanas en lectura, comprensión oral, discriminación de cantidades y resolución de problemas con enunciados.⁵ Se está llevando a cabo una evaluación de impacto independiente de las escuelas de Bridge en Kenia y se espera que los resultados se conozcan después de 2018.⁶

5 Kwauk/Robinson (2016).

6 www.povertyactionlab.org/evaluation/impact-evaluation-bridge-international-academies.

Esto nos presenta un dilema.

La prestación pública de educación primaria da como resultado que grandes proporciones de niños no logren desarrollar habilidades básicas de alfabetización y aritmética. Aunque es fácil defender esta idea desde una perspectiva basada en los derechos, los resultados deficientes desafían el optimismo.

Sin embargo, la prestación privada de educación primaria de bajo costo aún debe demostrar su capacidad para producir resultados de aprendizaje superiores de manera uniforme y sólida. Al mismo tiempo, los defensores de la prestación privada de costo superior deben admitir que la aspiración a una sociedad equitativa se desvanece si se consolida la transmisión intergeneracional de las desigualdades existentes mediante la repetición de disparidades en el acceso a una educación de calidad.

Abogar por una reforma general del sistema para abordar el problema se dificulta porque no sabemos cómo modificar el sistema para que genere mejores resultados para todos. Un programa de investigación a gran escala en numerosos países de África y Asia intenta responder esta pregunta fundamental: “¿Cómo se pueden modificar los sistemas de educación para que todos logren mejores resultados de aprendizaje?”⁷ Los resultados integrales están al menos a media década de distancia.

7 www.riseprogramme.org/.

Así, la reforma del sistema no ocurrirá pronto ni rápidamente. Sin embargo, nuestros niños no pueden esperar. La prestación pública y la prestación privada de educación básica deben continuar coexistiendo. Pero ¿cómo pueden trabajar juntos ambos equipos para asegurar que todos los niños reciban educación de calidad? ¿Cómo pueden colaborar para educar a los ciudadanos comprometidos y dedicados que necesitamos en el futuro? ¿Cómo pueden revitalizar la aspiración a una sociedad más equitativa?

Tal vez, el desafío principal sea afirmar con vigor que la educación primaria es un bien público tan esencial que no debe ser privatizado ni considerado una mercancía. El argumento que se presenta es que, si bien la participación creciente de agentes con fines de lucro en la educación genera preocupaciones sobre la igualdad, el Estado se debe desempeñar como “un aval de última instancia de la educación como un derecho humano, es decir, que se brinde educación no discriminatoria y equitativa de manera gratuita, al menos en el nivel primario”.⁸

En última instancia, un Estado que exprese la voluntad colectiva de los ciudadanos debe llevar la mayor carga de responsabilidad. La escuela primaria pública es el primer lugar en el que los niños se encuentran con el Estado organizado. La naturaleza y la calidad de ese encuentro dejarán una impresión

8 Daviet (2016).

duradera en sus jóvenes mentes e inexorablemente le darán forma a su sentido de ciudadanía.

Es posible que la imagen de un docente saltando por una ventana para ingresar a un salón de clases con los pies llenos de lodo sea momentáneamente chistosa. Pero, a la larga, no será para nada divertida.

Referencias

Daviet, Barbara (2016): Revisiting the Principle of Education as a Public Good.

Education Research and Foresight Series 17. París: Unesco.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002453/245306E.pdf>

Green, Andrew (2016): What Went Wrong for Bridge Academies in Uganda?
www.devex.com/news/what-went-wrong-for-bridge-academies-in-uganda-89271

Kwauk, Christina/Robinson, Jenny P. (2016): Bridge International Academies. Delivering Quality Education at a Low Cost in Kenya, Nigeria, and Uganda. Washington, DC: Brookings.
www.bridgeinternationalacademies.com/wp-content/uploads/2016/09/Brookings-Millions-Learning-case-study.pdf

The Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights (2017): Education Privatisation in Liberia.
<http://globalinitiative-escr.org/advocacy/privatization-in-education-research-initiative/education-privatisation-in-liberia/>

Uwezo (2017): Are Our Children Learning? Uwezo Tanzania Sixth Learning Assessment Report. Dar es Salaam: Twaweza East Africa.
www.twaweza.org/uploads/files/Tanzania%20Report%202017%20Web%20Version.pdf

Aidan Eyakuze es director ejecutivo de Twaweza East Africa. Twaweza significa “podemos hacer que suceda” en suajili.

se queden en casa los días del examen. El plan de estudio también se ha visto limitado de forma inapropiada como consecuencia de un enfoque dogmático en regímenes específicos de evaluación, lo que deja poco tiempo –o dinero– para las artes, la cultura o la educación física.⁸ La gran paradoja aquí es que esto también margina y le quita prioridad a la educación tan necesaria en materia de desarrollo sostenible, derechos humanos y ciudadanía global.

La deficiencia de las medidas actuales

Estas tendencias se ven reforzadas por el marco de referencia de indicadores mundiales para los ODS. Los Estados favorecen los indicadores de resultados, lo que, incidentalmente, favorece a los países ricos, ya que han tenido una ventaja inicial. Para el objetivo de educación, esto, claramente, se traduce en resultados de aprendizaje.

El derecho a la educación establece una serie de normas que los Estados miembros están obligados a cumplir, pero numerosas metas de los ODS se

refieren a conceptos educativos para los que no existen estándares globales. Esto sucede a pesar de que el marco de indicadores mundiales se basa en dichas normas. La meta 4.1 (según la cual completar una educación primaria y secundaria de calidad y gratuita produce resultados de aprendizaje relevantes y eficaces) posee, por ejemplo, un indicador mundial que mide alfabetización y aritmética. Esto significa que para verificar el cumplimiento del ODS 4 se deberá desarrollar un modelo.

Esto es un síntoma de la tendencia a percibir los problemas con el foco puesto en el individuo, ignorando preocupaciones estructurales y las responsabilidades de los mandatarios. La ironía es que medir capacidades a escala mundial tiene muy poco sentido; una medición mundial no puede tener en cuenta factores de contexto, lo que dificulta la interpretación de los resultados. Además, al no estar alineada con la política y los planes de estudio nacionales, la medición no puede utilizarse para evaluar el desarrollo de políticas, informar sobre ellas ni apoyar intervenciones en el salón de clases. Lo más probable es que enfrente a los países y a los sistemas entre sí y que conduzca en una dirección que posiblemente esté lejos de las necesidades y prioridades particulares de un país.

⁸ Westheimer (2015), p. 14.

La necesidad de un control basado en los derechos

El ODS 4 recibió elogios en la comunidad educativa por apoyar la realización progresiva de la educación gratuita más allá del nivel primario, tal como lo establece el derecho a la educación. Sin embargo, hasta ahora, este compromiso histórico en el nivel intergubernamental con la educación gratuita ha coincidido con un aumento en la educación privada y paga, dirigida particularmente a aquellos que tienen menos posibilidades de pagarla. Es paradójico que la arquitectura actual del ODS no permita el escrutinio de esos procesos. Los indicadores no se basan en los derechos ni miden el alcance completo de las metas, y los Estados tienen libertad de elegir sobre qué quieren informar.

Lo que debería controlarse en el marco de la Agenda 2030 es el goce del derecho a la educación por parte de aquellos a quienes les corresponde, así como también el grado de cumplimiento con las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos. En su lugar, en el caso de la educación, los gobiernos pueden informar sobre las cifras de inscripción y los resultados de aprendizaje, sin revelar información sobre el prestador de educación ni el costo para las familias. Esto también se aplica en el caso de la educación privada financiada por donantes. El empobrecimiento de las comunidades y el aumento de la desigualdad causados por la educación paga y privada que financia el Reino Unido en el extranjero no figurarán en ninguno de los mecanismos de control actuales. Esto es particularmente irónico, ya que es posible que el resultado de esta “contribución” reduzca de manera directa la implementación de los objetivos sobre la igualdad de género (ODS 5), el trabajo decente (ODS 8) y la lucha contra la desigualdad (ODS 10), por nombrar solo algunos.

Al mismo tiempo, la movilización en contra de la propagación de las escuelas privadas debe ir acompañada por esfuerzos para interpelar las estructuras y las fuerzas sociales y económicas que han hecho que estos procesos sean posibles. No hay duda de que la austeridad fiscal sostenida afecta la calidad de los servicios públicos, pero también debemos reconocer que existe una demanda cada vez más grande de alternativas privadas, caracterizada por una actitud consumista hacia la educación. Para muchos, el progreso equivale a

la capacidad de elegir o, en el caso de la educación, a la capacidad de enviar a los hijos a una escuela privada.

No obstante, lo que demuestra tan claramente el ejemplo de Bridge International Academies es que la “elección” no es igualitaria, sino que, por defecto, reproduce los mismos patrones de desigualdad que busca derrotar. Cuando los Estados abdican de su deber de garantizar una educación de calidad para todos, la opción *de facto* ofrecida a diferentes segmentos de la sociedad es una educación en la que la calidad suele coincidir con la situación económica, lo que consolida y reproduce aún más la desigualdad.

Referencias

- Education International, Kenya National Union of Teachers (2016):** Bridge vs. Reality: A Study on Bridge International Academies' For-profit Schooling in Kenya. Nairobi.
https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/Bridge%20vs%20Reality_GR%20Report.pdf
- Menashy, Francine/Zakharia, Zeena (2017):** Investing in the Crisis: Private Participation in the Education of Syrian Refugees. Bruselas: Education International.
www.aft.org/sites/default/files/ei_research_syria_april2017.pdf
- Robertson, Susan/Komljenovic, Janja (2016):** Unbundling the University and Making Higher Education Markets. En: Verger, Antoni/Lubienski, Christopher/Steiner-Khamsi, Gita (eds.) (2016): World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry. Nueva York/Abingdon: Routledge, pp. 211- 227.
- Unesco (2012):** EFA Global Monitoring Report. Youth and Skills: Putting Education to Work. París.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002180/218003e.pdf>
- Westheimer, Joel (2015):** What Kind of Citizen? Educating Our Children for the Common Good. Nueva York: Teachers College Press.
- Antonia Wulff es coordinadora de la Internacional de la Educación (IE), la federación mundial de sindicatos de docentes.**

ODS 5

Poder corporativo: una amenaza para los derechos humanos de las mujeres

POR CORINA RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, DEVELOPMENT ALTERNATIVES WITH WOMEN FOR A NEW ERA
(ALTERNATIVAS DE DESARROLLO PARA LA MUJER EN LA NUEVA ERA, DAWN)

Existen muchas razones para creer que la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son un paso hacia el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres.¹ No solo hay numerosas metas interrelacionadas con el ODS 5 sobre la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, sino que también existen metas específicas en otros 11 objetivos que vinculan los derechos de las mujeres con las tres dimensiones del desarrollo sostenible (social, económica y ambiental). Sin embargo, los ODS no reconocen de forma explícita las conexiones entre los derechos humanos de las mujeres, la igualdad de género y las reformas estructurales necesarias en la gobernanza y las políticas económicas mundiales. Una de las dimensiones de las dinámicas económicas mundiales que debe abordarse es la función del sector privado y, particularmente, los límites que deben establecerse para el poder corporativo.

El papel del sector privado en la economía mundial y las finanzas es innegable. Las empresas proporcionan los bienes y servicios que las personas necesitan y desean. Para hacerlo, contratan trabajadores que encuentran en el empleo privado la vía principal para acceder a un salario y a un nivel de protección social, por más limitado que sea. Las empresas también hacen inversiones para promover actividades económicas. Se espera que paguen impuestos, que son la base para financiar políticas públicas. No obstante, la acumulación cada vez mayor de capital y riqueza, la carrera hacia el abismo de las normas laborales y fiscales impulsada por presiones competitivas, así como la captura corporativa de los espacios públicos para tomar decisiones, hacen que este papel no siempre se cumpla. Tal como señalan los colegas del Global Policy Forum, Barbara Adams y Jens Martens, a escala global existe “una dependencia cada vez más grande de las soluciones corporativas para los

problemas mundiales”.² Sin embargo, en el contexto de la globalización financiada y donde es promovida y predomina la autorregulación, es justo preguntarse si el sector privado contribuye más a los problemas que a las soluciones.

Amenazas del poder corporativo a los derechos humanos de las mujeres

Los ODS reconocen la función relevante del sector privado como un agente de desarrollo, pero no abordan realmente el desafío del poder corporativo y sus implicaciones para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. De hecho, como no incluyen un objetivo independiente ni metas específicas sobre la regulación del sector privado en cada uno de los objetivos, los ODS refuerzan el supuesto de que existen sinergias positivas automáticas entre las actividades del sector privado y el desarrollo.

¹ Véase DAWN (2016).

² Adams/Martens (2015), p. 5.

Sin embargo, la amenaza del poder corporativo al cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres tiene las siguientes dimensiones claves, entre otras:

- El impacto negativo del impulso hacia la competitividad y la productividad creciente sobre las condiciones laborales de las mujeres.
- El impacto del cabildeo corporativo y la evasión de impuestos, que limitan los ingresos públicos y el margen de acción en materia de políticas.
- La difusión de la creencia de que las empresas son (o pueden ser) sensibles a la problemática de género, y la repetición del complicado discurso sobre la responsabilidad social empresarial.

Si no se abordan estas cuestiones, es posible que el objetivo de lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres siga siendo un sueño.

El impacto negativo del impulso hacia la competitividad

La bibliografía feminista sobre economía ha proporcionado un análisis empírico que cuestiona el supuesto generalizado de que la liberalización de la economía, con la presión por alcanzar competitividad y productividad, producirá una nivelación en los salarios en todo el mundo y reducirá la pobreza y la desigualdad.³ Por ejemplo, en la década de 1980, la estrategia de desarrollo implementada en muchos países de América Latina (sobre todo en México y América Central), basada en fábricas dirigidas a la exportación y conocidas como “maquilas”, ha demostrado que su producción generó una mejora mínima en el empleo, una contribución limitada al crecimiento económico y ninguna ganancia en la transferencia de tecnología a los sistemas de producción locales. Si bien las maquilas han abierto oportunidades económicas para algunas mujeres que de otra manera no tendrían ninguna oportunidad, estas se han caracterizado por condiciones laborales precarias y salarios generalmente bajos. Además, la estrategia en sí demostró ser insostenible, ya que la mayor parte de la

inversión extranjera migró a otras regiones del mundo (Asia meridional y China) cuando los incentivos económicos fueron más atractivos (por ejemplo, normas de trabajo, capacidades de la fuerza laboral, infraestructura disponible, desgravaciones fiscales). En resumen, los bajos salarios de las mujeres y las escasas condiciones laborales funcionaron como una ventaja importante para las empresas.

Aunque las experiencias y los resultados varíen entre los países, las estructuras económicas, las características del mercado laboral y los grupos de mujeres y hombres, la conclusión principal es que las experiencias menos negativas (o las más exitosas) fueron aquellas en las que la regulación de la inversión del sector privado era más sólida o estaba acompañada de políticas públicas en las áreas de servicios sociales, infraestructura social y políticas de preservación de los ingresos.

El impacto del cabildeo corporativo y la evasión de impuestos

El poder corporativo también se expresa mediante la influencia de las empresas y las organizaciones corporativas, a escala nacional y mundial, al momento de establecer la agenda de desarrollo y de dar prioridad a determinadas estrategias de desarrollo. En la actualidad, el paradigma de las asociaciones público-privadas (APP) no solo es promovido en el ámbito nacional, sino también por el sistema de desarrollo de la ONU como la mejor manera de fomentar la inversión en áreas especialmente importantes para la vida y los derechos humanos de las mujeres, como la infraestructura social y los servicios sociales. La promoción de las APP se basa en el supuesto de que los gobiernos no pueden invertir para expandir el acceso a bienes públicos básicos o no están dispuestos a hacerlo. Se cree que el sector privado puede introducir tecnología e innovación para hacer que la prestación de los servicios públicos sea más eficaz. Un argumento adicional indica que las APP pueden ser una manera de desarrollar las capacidades del sector privado local, por medio de operaciones conjuntas entre pequeños emprendimientos locales y empresas multinacionales. Las APP también serían una manera de mejorar las capacidades institucionales del sector público, ya sea mediante transferencias de habilidades o a través de la implementación de criterios empresariales

3 Para el caso de América Latina, véanse Ciedur (2007), Giosa Zuazúa/Rodríguez Enríquez (2010), Seguino/Braustein (2012).

por parte del sector público para lograr eficacia y efectividad.⁴

Esta perspectiva es cuestionable desde el punto de vista de la capacidad de las APP para ayudar realmente a reducir las diferencias de género y mejorar la vida de las mujeres. La mayoría de las evaluaciones existentes de las APP se limitan a analizar su eficacia y efectividad en la gestión, su capacidad para transferir tecnología y conocimiento y su contribución para financiar el acceso a servicios sociales. Los resultados de las evaluaciones no son para nada definitivos en estas cuestiones.⁵ Por el contrario, existe evidencia respecto de los efectos negativos de las APP, en especial en términos de los riesgos fiscales (sobrecargas e insostenibilidad fiscal) que deben tenerse en cuenta al momento de analizar los efectos netos.

Un caso emblemático que resume esta realidad es una APP en el sector sanitario en Lesoto, establecida para diseñar, construir y proporcionar servicios hospitalarios. Tres años después de la apertura del hospital (en 2011), los gastos gubernamentales aumentaron un 64% y el presupuesto para este hospital representaba la mitad de todo el presupuesto público para el sector sanitario.⁶ Además, muchas APP, que utilizan un enfoque basado en el sector privado para proporcionar servicios, promueven tarifas al usuario por servicios sociales básicos, lo que puede generar la exclusión de las mujeres más pobres.

La promoción del sector privado como un agente que rescata la capacidad deficiente de financiación del sector público oculta el verdadero origen de las limitaciones de muchos gobiernos para generar ingresos públicos. De hecho, las grandes empresas son las principales responsables de la falta de margen fiscal para los gobiernos nacionales debido a su responsabilidad por evasión y elusión de impuestos. El hecho de que las empresas no paguen impuestos en los países en los que operan es una de las principales razones de la falta de margen

fiscal de los gobiernos para implementar políticas que protejan y promuevan los derechos humanos de las mujeres.

Una vez más, la lógica de la economía global promueve la carrera hacia el abismo en las normas fiscales en los países en desarrollo. Esto se ve incrementado por la doble moral de ciertos países en el Norte global que aplican algunas medidas fiscales en sus propios países, pero que promueven muy pocas o ninguna en el resto del mundo. Las empresas multinacionales y la red de abogados y contadores que trabajan para ellas utilizan todos los vacíos legales disponibles para evitar pagar impuestos, además de la simple evasión a la que muchas empresas están acostumbradas en países del Sur global. En resumen, la necesidad que tienen muchos gobiernos de darles un trato tributario favorable a las empresas multinacionales como una forma de atraer la inversión extranjera directa, junto con la evasión de impuestos sobre empresas, implica que se renuncia a una cantidad considerable de ingresos públicos. Cuando un Estado no moviliza los recursos suficientes y presenta reiteradamente un déficit presupuestario, solo puede proporcionar servicios insuficientes y de baja calidad (por ejemplo, en educación, salud, saneamiento, transporte público, infraestructura social, etc.). Cuando el margen fiscal se limita de esta manera, la evidencia demuestra que las desigualdades de género se mantienen o, incluso, se agravan, lo que también limita las mejoras en la vida de las mujeres o la reducción de las diferencias de género.⁷

La resistencia de los países del Norte global para aceptar la creación de un organismo intergubernamental de la ONU que trate cuestiones tributarias, con la participación de todos los países, es un claro indicador de la falta de voluntad política para abordar esta problemática. Como ejemplo de esta resistencia, la Tax Justice Network (Red de Justicia Fiscal) destaca el caso de los paraísos fiscales suizos juzgado por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) como una violación de los derechos humanos de las mujeres. Este caso, presentado ante la CEDAW por el CESR, Alliance Sud, Global Justice Clinic (Clínica de Justicia Mundial)

4 Rodríguez Enríquez (2017).

5 Serafini (en prensa).

6 Oxfam (2014).

7 Grondona et al. (2016).

de la Escuela de Leyes de la Universidad de Nueva York, Public Eye y la Tax Justice Network, argumentó que Suiza, como una de las partes de la CEDAW, está obligada a prevenir actividades del sector privado que debiliten los derechos humanos de las mujeres fuera de sus fronteras territoriales. Si bien Suiza ha emitido un informe que confirma el impacto en los países en desarrollo de los flujos financieros ilícitos, donde los describe como “perversos”, y ha prometido unirse a un esfuerzo internacional para eliminar las causas de dichos flujos, “sorpresivamente, el gobierno se ha negado a realizar una evaluación independiente de los modos en que sus propias políticas –en particular, sus normas de secreto bancario, la persecución criminal de denunciantes, los escasos estándares de notificación y privilegios fiscales para corporaciones multinacionales– favorecen los abusos tributarios en el extranjero”.⁸

Países como Suiza se niegan a someterse a evaluaciones de impacto independientes, participativas y periódicas de los efectos extraterritoriales de sus políticas tributarias y de secreto financiero, así como también de los efectos indirectos de sus políticas macroeconómicas.

El discurso engañoso sobre la responsabilidad social empresarial

Las empresas también han desarrollado su propia comprensión de la relación positiva entre el empoderamiento de las mujeres, la igualdad de género y el desarrollo. Su punto de vista puede considerarse al menos como una doble moral, o simplemente como hipocresía. En primer lugar, las iniciativas de “responsabilidad social empresarial” diseñadas para mejorar la vida de las mujeres se basan por lo general en la creencia de que el empoderamiento económico de las mujeres equivale esencialmente al desarrollo de su espíritu emprendedor. Tal como señala la Asociación para los Derechos de las Mujeres y el Desarrollo (Association for Women’s Rights in Development, AWID): “Invertir en mujeres y niñas” se limita a promover microcréditos y programas de

microemprendimientos, considerados las “varitas mágicas” que empoderarán a las mujeres independientemente de las estructuras de poder que son la causa de la desigualdad de género.⁹ Las experiencias concretas son claras con respecto a los límites del potencial de estas iniciativas.¹⁰

Por otro lado, las iniciativas de responsabilidad social empresarial no rinden cuentas de su negativa para abordar las bases de la desigualdad. Por ejemplo, el Pacto Mundial de la ONU (Global Compact) describió iniciativas desarrolladas por empresas multinacionales para hacerle frente a la pobreza, incluidas estrategias para igualar las oportunidades para las mujeres.¹¹ Sin embargo, muchos de los signatarios del Pacto Mundial suelen rehusarse a pagar un salario mínimo a sus empleados o a eliminar las prácticas de evasión y elusión de impuestos.

Para lograr el ODS 5, ha llegado el momento de que las empresas privadas y los gobiernos dejen de utilizar políticas y prácticas simbólicas con impactos limitados como un sustituto del compromiso político y económico real que se necesita para superar los obstáculos estructurales en el empoderamiento, los derechos humanos y la igualdad de género de las mujeres y de las niñas.

Referencias

Adams, Barbara/Martens, Jens (2015): Fit for Whose Purpose? Private Funding and Corporate Influence in the United Nations. Nueva York: Global Policy Forum. www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/Fit_for_whose_purpose_online.pdf

Adams, Barbara/Judd, Karen (2017): Women Rights without Borders: Combatting Inequalities within and among Countries is Key

9 AWID (2014), p. 4.

10 Kabeer (2001).

11 El Pacto Mundial de la ONU es una iniciativa de responsabilidad corporativa voluntaria diseñada para “integrar” un conjunto de diez principios relacionados con los derechos humanos, el trabajo, el ambiente y la anticorrupción en las actividades corporativas. También promueve los Women’s Empowerment Principles (Principios para el Empoderamiento de las Mujeres), una iniciativa de alianza que proporciona “una guía establecida para las empresas sobre cómo empoderar a las mujeres en el lugar de trabajo, el mercado y la comunidad” (www.wepinciples.org/).

8 www.taxjustice.net/2016/12/01/un-criticises-switzerland-pressure-mounts-human-rights-impacts-tax-havens; véase también Adams/Judd (2017).

to Women's Empowerment. New York: Global Policy Forum (Global Policy Watch 16).

www.globalpolicywatch.org/wp-content/uploads/2017/03/GPW16_2017_03_14.pdf

AWID (2014): The Role of Private Sector in Financing for Development from a Feminist Perspective. Toronto: AWID.

www.globalpolicy.org/global-taxes/52669-the-role-of-the-private-sector-in-financing-for-development-from-a-feminist-perspective.html

Ciedur (2014): Comercio, género y equidad en América Latina: generando conocimiento para la acción política. Montevideo: Ciedur. http://www.ciedur.org.uy/proyecto.php?id_proyecto=33

DAWN (2016): Overcoming Global Structural Obstacles and Preventing Negative Spill-over Effects for Realizing Women's Human Rights. En: Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development (2016): Spotlight on Sustainable Development 2016. Beirut/Bonn/Montevideo/Nueva York/Penang/Suva. www.2030spotlight.org/en/book/605/chapter/ii5-overcoming-global-structural-obstacles-and-preventing-negative-spill-over

Giosa Zuazúa, Noemí/Rodríguez Enríquez, Corina (2010): Estrategias de desarrollo y equidad de género en América Latina y el Caribe: una propuesta de abordaje y una aplicación al caso de la IMANE en México y Centroamérica. Santiago: Cepal (Serie Mujer y Desarrollo 97). http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5825/1/S0900807_es.pdf

Gron dona, Verónica/Bidegain Ponte, Nicole/Rodríguez Enríquez, Corina (2016): Illicit Financial Flows Undermining Gender Justice. Berlín: FES/DAWN. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/12984.pdf>

Kabeer, Naila (2001): Conflicts Over Credit: Re-Evaluating the Empowerment Potential of Loans to Women in Rural Bangladesh. En: World Development 29, pp. 63-84. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.319.3150&rep=rep1&type=pdf>

Oxfam (2014): A Dangerous Diversion. Will the IFC's Flagship Health PPP Bankrupt Lesotho's Ministry of Health? Boston: Boston University/Lesotho Boston Health Alliance. www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-dangerous-diversion-lesotho-health-ppp-070414-en.pdf

Quintos, Paul (2016): The Post-2015 Corporate Development Agenda. Expanding Corporate Power in the Name of Sustainable Development. Bruselas: CETRI - Campaign for Peoples Goals. www.cetri.be/IMG/pdf/the20post-203e50.pdf

Rodríguez Enríquez, Corina (2017): Private Sector, Development Agenda and Women's Human Rights: Synergies or Contradictions? Suva: DAWN. www.dawnnet.org/feminist-resources/content/private-sector-development-agenda-and-women%E2%80%99s-human-rights-synergies-or-contradictions

Seguino, Stephanie/Braunstein, Elissa (2012): The Impact of Economic Policy and Structural Change on Gender Employment Inequality in Latin America, 1990-2010. Múnich: Munich Personal RePEc Archive. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/43261/1/MPPRA_paper_43261.pdf

Serafini, Verónica (en prensa): Justicia de género y financiamiento privado para el desarrollo. Una mirada crítica a las asociaciones público-privadas. DAWN.

Corina Rodríguez Enríquez es miembro del Comité Ejecutivo de DAWN y forma parte del equipo de Economía Política de Globalización (Political Economy of Globalization, PEG) de DAWN.

ODS 6

Garantizar una infraestructura justa y sostenible para el agua

POR MEERA KARUNANATHAN, BLUE PLANET PROJECT (PROYECTO POR UN PLANETA AZUL) Y SUSAN SPINK, UNIVERSIDAD DE OTTAWA¹

Los servicios públicos atienden nuestras necesidades más básicas, pero, en el mundo, muchas comunidades continúan luchando para gozar plenamente su derecho a esos servicios. En todo el mundo, las comunidades han resistido los modelos financieros privados y lucrativos para servicios públicos esenciales, como el agua y el saneamiento. La experiencia ha demostrado que servicios de agua y de saneamiento de buena calidad que satisfagan las necesidades de todas las personas sin discriminación, respondan ante las personas a las que asisten y cuiden las cuencas hídricas deben ser de operación, financiamiento y propiedad públicos.

A pesar de la evidencia en aumento que muestra que la privatización de los servicios de agua y saneamiento ha fallado a las comunidades, los defensores del modelo, por lo general, citan la falta de financiación pública como una de las razones para incluir a inversionistas privados. Este capítulo desafía los mitos que rodean la financiación privada y describe algunas consideraciones claves para los activistas comunitarios y los encargados de la toma de decisiones que buscan promover o proteger modelos justos de financiación pública para servicios de agua corriente y saneamiento. Si bien ofrece un panorama general de estrategias de financiación pública que funcionan a cargo de gobiernos locales de todo el mundo, deja en claro que hay mucho por hacer a escala mundial para establecer regímenes fiscales equitativos y así permitir modelos de financiación pública independientes y autosostenibles. Las campañas para la financiación pública del agua y el saneamiento deben combinarse con esfuerzos para garantizar la justicia fiscal mundial.

1 Este texto se publicó originalmente como parte de Water Justice Toolkit (Herramientas para el manejo justo del agua) en 2016 (<http://www.blueplanetproject.net/index.php/water-justice-toolkit/>). Los autores agradecen a David Boys, David Hall y Shiney Varghese sus contribuciones.

¿En qué ha fracasado la financiación privada?

La idea de que la financiación privada es deseable es un mito poderoso. A partir de la década de 1990, los gobiernos con escasez de efectivo recurrieron a inversionistas privados, con la esperanza de que construirían o renovarían la infraestructura tan necesaria para llegar a las poblaciones más desatendidas, tales como los usuarios de bajos recursos o las poblaciones aisladas en áreas rurales. Por lo general, los prestamistas multilaterales, como el Banco Mundial, obligaron a los gobiernos a privatizar servicios a cambio de los préstamos necesarios para estabilizar sus economías. En otros casos, los gobiernos privatizaron servicios con la esperanza de atraer nuevas fuentes de financiación y beneficiarse del conocimiento del sector privado.

En la actualidad, gran parte de la investigación empírica demuestra que la participación del sector privado no solo no ha cumplido con estos objetivos, sino que también hizo que los gobiernos no cumplieran con su obligación de garantizar que todos los ciudadanos tuvieran agua corriente potable y saneamiento.² En 2006, el Banco Mundial concluyó que la participación privada

2 Hall/Lobina (2012).

en infraestructura “ha sido decepcionante, ya que desempeñó una función mucho menos importante en la financiación de infraestructura en las ciudades de lo que se esperaba”.³

Esta conclusión es de simple lógica económica. La infraestructura de agua y saneamiento requiere de costos iniciales elevados. Para recuperar estos costos y generar ganancias, el sector privado debe cobrar tarifas que son inviables para grandes segmentos de la población o hacer recortes a largo plazo, lo que afecta la calidad de los servicios, las normas ambientales y los derechos laborales. En la década de 1990, las empresas privadas se hicieron cargo de los servicios de agua de Yakarta con la promesa de 22% de rentabilidad de la inversión a cambio del incremento de la cobertura de servicios y la reducción de pérdidas de agua. En 2015, un tribunal de distrito de Yakarta anuló las concesiones privadas, argumentando que se había violado el derecho humano al agua y el saneamiento, y señaló que el sector privado no había podido cumplir con sus promesas.

En Francia, el sector privado recurrió a trucos contables y solo divulgó de manera parcial las ganancias en los informes financieros municipales para evitar la reinversión de los ingresos. En África, donde las necesidades de inversión son mucho mayores, el sector privado no ha querido ni podido satisfacer las necesidades de la población en términos de infraestructura y servicios. El sector público continúa siendo la mayor fuente de financiación.⁴

Los sectores privados deben ser atraídos con políticas que protejan sus ganancias, particularmente en mercados que se consideran riesgosos o que necesitan una mayor cantidad de infraestructura nueva. Dichas políticas suelen acabar violando los derechos de los pobres. Por ejemplo, en la década de 1990, las políticas tarifarias de recuperación total de costos en Sudáfrica provocaron la implementación de medidores de agua prepagos. Cuando los usuarios no pudieron continuar pagando este servicio, comenzaron a utilizar fuentes de agua insalubre, lo que

dió como resultado una epidemia de cólera que mató a cientos de personas.

Las empresas privadas también han presionado a los gobiernos para que se firmen tratados de inversión que protejan el derecho corporativo a obtener ganancias por sobre las necesidades sociales. En Argentina, un tratado bilateral de inversión (TBI) con Francia permitió que empresas multinacionales francesas de agua demandaran al gobierno cuando este se negó a aumentar las tarifas del agua en el contexto de la crisis financiera del país en 2001-2002. Por lo general, las empresas multinacionales crearán una sociedad instrumental para beneficiarse de un acuerdo cuando el país en el que invierten no posea un TBI con su sede central, como fue el caso de la empresa Suez en Bolivia, que creó una filial holandesa ante la ausencia de un acuerdo con su sede central, Francia.

Por último, depender de fuentes financieras privadas y externas también expone al gobierno al riesgo de cambio monetario. Las empresas multinacionales, por lo general, insisten en fijar las tarifas de agua en dólares estadounidenses, lo que puede ser extremadamente costoso en caso de que ocurra una devaluación monetaria, como se observó en el caso de Argentina antes mencionado. Las empresas simplemente tienen menos posibilidades de adaptarse a las necesidades y circunstancias locales porque tienen un mandato legal: devolver ganancias a sus accionistas.

La financiación pública es posible

Las necesidades relacionadas con agua y saneamiento se pueden satisfacer por medio de financiación pública. Esta continúa siendo la fuente principal de financiación de infraestructura de agua y saneamiento en el mundo.

En los países de altos ingresos, la infraestructura universal de agua y saneamiento fue construida por el sector público. En el contexto de la rápida urbanización y desarrollo industrial en Europa durante el siglo XIX, los gobiernos municipales crearon los servicios de agua, o se encargaron de ellos, en casi todos los países, incluido el Reino Unido. Incluso en Francia, donde las empresas privadas han estado presentes en el sector desde mediados del siglo XIX, fueron los gobiernos municipales los que financiaron la expansión de la red. Tal como concluye

3 Citado en *ibid.*, p. 7.

4 *Ibid.*

un informe de la Public Services International Research Unit (Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos, PSIRU), los sistemas de agua del mundo han sido construidos y extendidos casi exclusivamente por el sector público.⁵

En los países de medianos ingresos en África, Asia, Oriente Medio y América Latina, el papel del Estado en la inversión en infraestructura es reconocido de manera explícita como un elemento central en el desarrollo y el crecimiento económico. En África, restablecer el papel del Estado en la financiación de la estructura se considera una forma de acabar con históricas relaciones de explotación con donantes y empresas privadas.

Satisfacer el déficit de infraestructura es menos costoso de lo que uno podría pensar. Las investigaciones de la PSIRU demostraron que los países con el mayor grado de necesidad de agua potable y redes de alcantarillado podían brindar estos servicios en un plazo de 10 años con menos de 1% del PIB por año.⁶

Por qué la financiación pública es la mejor opción

Antes del giro neoliberal, la infraestructura de agua y saneamiento se consideró durante mucho tiempo un “bien público” porque sus beneficios se materializan económicamente como un conjunto en términos de una mejora de la salud pública para toda la población a largo plazo. Salvar vidas y evitar la propagación de enfermedades mediante el abastecimiento de agua y servicios de saneamiento de buena calidad se traduce en beneficios para la economía en general.

Algunos estudios que documentan las experiencias de mujeres de todo el mundo indican que las consecuencias de la privatización, incluidas las tarifas más altas, los mayores índices de desconexión, la mala calidad del agua y la falta de poder para tomar decisiones, tienen un efecto desproporcionado en las mujeres pobres, que son las principales encargadas de gestionar

las necesidades de la familia.⁷ Las investigaciones en Dhaka, Bangladesh,⁸ y Yakarta, Indonesia,⁹ señalan que la privatización ha incrementado la carga física y emocional en las mujeres que viven en las zonas más pobres de esas ciudades.

Por último, la financiación pública es una opción más viable que la financiación privada. Lo ideal sería que el Estado financiara la construcción directamente con los ingresos fiscales. Sin embargo, si decide solicitar préstamos, puede hacerlo por menos dinero que el sector privado. El sector público paga menos tasas de interés en los préstamos que el sector privado, debido a la mayor seguridad que ofrecen los ingresos fiscales. Desde la perspectiva de los bancos, los préstamos al sector privado son más riesgosos, ya que es posible que no pueda garantizar rentabilidad a largo plazo en inversiones irre recuperables. Es por eso que, sin excepción, los altos costos asociados con la construcción de nueva infraestructura (no solo el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura existente) requieren apoyo financiero del gobierno.

Métodos de financiación pública

Los impuestos son la fuente más importante de financiación pública. Existen numerosas opciones cuando se habla de diseñar políticas tributarias equitativas. Si bien los métodos que se enumeran a continuación son más accesibles para los gobiernos locales, es importante destacar que los gobiernos centrales desempeñan una función clave para garantizar que los gobiernos locales cuenten con suficientes ingresos públicos para brindar agua y servicios de saneamiento de buena calidad y para garantizar coherencia entre las zonas más pobres y las más ricas con bases tributarias variables. Además, son los encargados de canalizar dinero de donantes internacionales. Así, los sistemas de agua y de saneamiento sostenibles financiados públicamente dependen en gran medida de compromisos sólidos de los gobiernos centrales.

5 *Ibid.*, p. 4.

6 *Ibid.*, p. 13.

7 National Network on Environments and Women's Health (2009).

8 Sultana/Mohanty/Miraglia (2013).

9 Karunanathan (2015).

El agua en la región de Oriente Medio y África del Norte: la privatización en un contexto de escasez

POR HOUSING AND LAND RIGHTS NETWORK (RED DE DERECHOS A LA VIVIENDA Y A LA TIERRA) – HABITAT INTERNATIONAL COALITION (COALICIÓN INTERNACIONAL DEL HÁBITAT) (EL CAIRO)

En la confluencia histórica de civilizaciones, pueblos, religiones y culturas fuertemente entrelazadas, la región de Oriente Medio y África del Norte también presenta grandes obstáculos para lograr el ODS 6. La escasez característica de agua y las graves consecuencias del cambio climático se combinan con amenazas causadas por el ser humano y que son el resultado de una gobernanza débil con respecto al agua, una distribución desigual, una infraestructura deficiente, el índice de fuga de capitales más alto del mundo, megaproyectos que alteran los principales cursos de agua y la privatización paulatina de este recurso vital.¹

Si bien el agua puede ser la causa de conflictos potenciales en todas las regiones, solo es objeto de discriminación física institucionalizada en Palestina,² donde la empresa paraestatal israelí Mekorot está autorizada a desposeer a la población autóctona de Palestina de sus recursos hídricos, a administrarlos y a negarles el acceso equitativo, privilegiando abiertamente a la población de inmigrantes y pobla-

dores extranjeros.³ Otras partes beligerantes en la región también imitan estos modelos de gobernanza y utilizan los alimentos y el agua como armas.

Los servicios que Mekorot promociona para lograr la complicidad con los gobiernos locales⁴ tergiversan la meta 6.a de los ODS, la cual requiere que se brinde más cooperación internacional y apoyo a los países en desarrollo para fortalecer capacidades en actividades y programas relacionados con el agua y el saneamiento.

En lugar de desarrollar el derecho humano al agua, los gobiernos centrales y locales transfieren progresivamente los servicios de agua y saneamiento a intereses privados. Aunque el decreto 144/1925 del Líbano considera que los recursos hídricos son de dominio público, su gobierno no cuenta con una política pública ni una legislación unificada que regulen la gestión de los recursos hídricos. Las instituciones públicas no poseen la capacidad suficiente para garantizar los servicios de agua de todos, mientras que 80% de los suministros públicos de agua

se contaminan en la propia fuente o durante la distribución.⁵

La privatización del sector hídrico en el Líbano ha ignorado el derecho humano al agua y las obligaciones que le corresponden al Estado.⁶

Los proyectos promocionados de forma pública, como “Blue Gold” (Oro Azul) del Líbano, confieren un bien público a las empresas locales y extranjeras con fines de lucro y a bancos privados,⁷ a la vez que amenazan los derechos adquiridos relativos al agua. Algunos procesos similares en Marruecos y Mauritania también han generado protestas masivas.⁸

Mientras tanto, otros países de la región que poseen una gestión pública y funcional de los recursos hídricos reciben presiones nacionales y externas para dejar este recurso vital y escaso en manos de intereses privados. A pesar de reconocer que las alianzas locales de gestión del agua de Túnez (Groupements de Développement Agricole) han funcionado “notablemente bien”, la OCDE busca una estrategia para que las pequeñas empresas las

1 Luhebe/al-Shamri (2015).

2 Informe a la Asamblea Nacional de Francia, “La géopolitique de l’eau” (informe 4070, 13/12/2011, www.assembleenationale.fr/13/rap-info/i4070.asp), p. 30.

3 Rabi (2014).

4 Israel’s Mekorot Targets World Water Market (HIC-MENA News [por Reuters], 10/6/2012, www.hlrn.org/news.php?id=pWhnZw==#.WQyEZ2y1tuk).

5 HIC-HLRN (2008).

6 Arab NGO Network for Development et al. (2015).

7 Mosleh (2013) y EU Water Initiative/OCDE (2011).

8 HIC-HLRN (2012).

reemplacen progresivamente a fin de lograr la captura corporativa del agua pública.⁹

En un entorno natural y político desafiante, la tendencia dominante se opone al cumplimiento del ODS 6, en particular de los medios de implementación que exigen un mayor grado de participación de las comunidades locales en la gestión del agua y el saneamiento (meta 6.b). Si se observa rápidamente el manejo del agua de Oriente Medio y África del Norte, no es ninguna sorpresa que algunos lugareños perciban conspiraciones que impiden su desarrollo democrático, sin mencionar el cumplimiento del ODS 6.¹⁰

9 OECD Calls for Privatizing Tunisia's Water (Land Times, 11/ 2014, <http://landtimes.landpedia.org/newsdes.php?id=pWhp&catid=ow==&edition=o2k=>) e HIC-MENA News, 27/10/2014 (www.hlrn.org/news.php?id=pmlsag=#.WQyEMGy1tuk).

10 Egypt: Privatization Program Raises Fears of Neocolonialism (HIC-MENA News [Daily Star], 26/7/2007, www.hlrn.org/news.php?id=o29rZA=#.WQyFOWy1tuk).

Referencias

Arab NGO Network for Development et al. (2015): Joint Submission on Economic and Social Rights Universal Periodic Review, 23ª sesión del Grupo de Trabajo, noviembre de 2015, Líbano. Beirut. www.hlrn.org/img/documents/Joint_Report2015.pdf

EU Water Initiative/OCDE (2011): Framework Conditions for Private Sector Participation in Water Infrastructure in Lebanon. Beirut. www.oecd.org/development/investmentfor-development/49057291.pdf

HIC-HLRN (2012): Revolutionary Devices to Change the Culture of Water Management in MENA: Water Protests (Lebanon, Morocco and Mauritania). En: Land Times 1, 1/2012. <http://landtimes.landpedia.org/newsdes.php?id=qg==&catid=ow==&edition=ow>

HIC-HLRN (2008): Reclaiming Public Water [version en árabe]. El Cairo: HLRN. http://hlrn.org/publication_det.php?id=pXE=#.VQGCndLLeDo

Luhebe, Hazim/al-Shamri, Abbas Hasan Rahi (2015): The Right to Water: International and Regional Agreements on the Tigris and Euphrates. En: The Land and Its People: Civil Society Voices Address the Crisis over

Natural Resources in the Middle East/North Africa. El Cairo: HIC-HLRN, pp. 279-84. www.hlrn.org/img/publications/BigMaster-Final.pdf

Mosleh, Firas Abou (2013): Lebanon's Blue Gold Project: Vote to Privatize Your Water. En: alakhbar, 18/12/2013. <http://english.al-akhbar.com/node/17947>

Rabi, Ayman (2014): Water Apartheid in Palestine – A Crime Against Humanity? En: The Ecologist, 22/3/2014. www.theecologist.org/News/news_analysis/2329259/water_apartheid_in_palestine_a_crime_against_humanity.html

Las fuentes principales de financiación municipal son impuestos sobre inmuebles, cargos o tarifas de servicios, multas y transferencias del gobierno central. Dado que los impuestos sobre inmuebles son una manera de medir el patrimonio de activos, este método es una de las opciones más equitativas para que los municipios financien la infraestructura de agua y saneamiento.

En el Reino Unido, por ejemplo, la mayoría de las familias paga gravámenes anuales basados en el valor de su propiedad, en lugar del consumo de agua medido. Las empresas, por lo general, logran pagar impuestos muy bajos sobre inmuebles, negándoles a los municipios una importante

f fuente de ingresos. Esto se debe, en parte, al impulso por atraer las inversiones de empresas que buscan municipios con las tasas impositivas más bajas sobre inmuebles.¹⁰

También existen formas creativas de implementar **subsidijs cruzados en diferentes servicios públicos**. En Ecuador, por ejemplo, los servicios de telecomunicaciones recibieron un impuesto especial, que luego fue transferido a la empresa pública de agua y se utilizó para mejorar el servicio de agua y saneamiento.

10 Hall/Lobina (2012).

Los municipios pueden utilizar otros impuestos innovadores, incluido un impuesto al hotel/turista, un impuesto al “pecado” (alcohol, tabaco), un impuesto vial o un impuesto al carbono. La consideración más importante es que se combinen de tal manera que todos los miembros de la comunidad contribuyan según sus ingresos y que las empresas, las instituciones y las personas pudientes no eludan pagar lo que les corresponde.

Además de impuestos, los países de ingresos altos y medios también han utilizado **bonos** para financiar la infraestructura de agua y saneamiento. Los países en el Sur global también están considerando los bonos como una fuente de financiación para la infraestructura municipal. En la India, se han emitido 25 bonos municipales desde 1997, de los cuales 17 se utilizaron para financiar proyectos de agua y saneamiento.¹¹ También se han emitido bonos municipales en Sudáfrica,¹² Senegal¹³ y México.

Los **bancos públicos** también tienen un papel importante en la financiación de la infraestructura. Como argumenta el especialista en desarrollo Thomas Marois, los bancos de propiedad estatal han financiado proyectos públicos de infraestructura en países como Brasil, China, Costa Rica, la India, Sudáfrica, Turquía y Venezuela. Además, estima que los bancos públicos controlan 22% de los activos bancarios totales en países emergentes y 8% en países desarrollados, lo que representa una fuente de financiación significativa.¹⁴

Un estudio de la PSIRU de 2012 revela que son muy pocos los países que no pueden financiar públicamente el agua y el saneamiento por medio de recursos nacionales.¹⁵ En estos casos, la **ayuda externa** puede complementar las inversiones públicas en infraestructura. Satisfacer las necesidades de agua y saneamiento requerirá un mejor enfoque por parte de los países donantes del Norte y el Sur globales.

Las **tarifas del agua** (consideradas mejor como tarifas al usuario por servicios) técnicamente no son una fuente de financiación pública. Dado que son más sustentables que la financiación del sector privado y lucrativo, las estrategias tarifarias deben ser equitativas y cumplir con las normas de los derechos humanos. Por ejemplo, el suministro de sustento básico en Sudáfrica les proporciona a los hogares 6.000 litros de agua por mes de manera gratuita antes de que se cobren tarifas al usuario por superar esta cantidad. Dado que, incluso con estas medidas, las tarifas suelen perjudicar de manera desproporcionada a las familias de bajos ingresos (en particular aquellas que están compuestas por varios miembros que viven bajo el mismo techo o que tienen mayores necesidades de agua debido a la presencia de una gran cantidad de niños o familiares enfermos), se deben implementar numerosas salvaguardias para garantizar que el derecho humano al agua y al saneamiento se cumpla, incluida la participación pública en la toma de decisiones sobre las estructuras y las dimensiones de las tarifas para garantizar que todos puedan pagarlas. También deben incluir medidas que les permitan a las familias de ingresos más altos realizar subsidios cruzados para las familias de bajos ingresos. Incluso con dichas medidas en marcha, las tarifas solo son un complemento de la generación de ingresos a través de impuestos.

En la India, la administración estatal de Delhi llegó al poder con la promesa de “agua básica gratuita” y, durante su primer año, demostró que este objetivo podía hacerse realidad con rapidez. En 2015, Delhi comenzó a proporcionar 20.000 litros de “agua gratuita” por mes a cada familia y a cobrar tarifas más elevadas si el consumo superaba esa cantidad relativamente abundante. Ese año, la nueva política generó más rentabilidad para los servicios públicos que en años anteriores.

Si bien los métodos enumerados son más accesibles para los gobiernos locales, es importante destacar que los gobiernos centrales desempeñan una función clave para garantizar que los gobiernos locales cuenten con suficientes ingresos públicos para brindar agua y servicios de saneamiento de buena calidad y para garantizar coherencia entre las zonas más pobres y las más ricas con bases tributarias variables. Los gobiernos centrales cuentan con una mayor capacidad tributaria por medio de impuestos sobre la renta, al consumo, sobre empresas y regalías. Además, son los encargados de canalizar

11 Gupta (2013).

12 Brand (2014).

13 Swope/Kassé (2015).

14 Marois (2013).

15 Hall/Lobina (2012).

dinero de donantes internacionales. Así, los sistemas de agua y de saneamiento sostenibles financiados públicamente dependen en gran medida de compromisos sólidos de los gobiernos centrales.

Lograr que la financiación pública funcione para todos

Eliminar la motivación económica permite que los gobiernos locales reinviertan en el sistema de agua y saneamiento y que satisfagan mejor las necesidades de las comunidades y del medio ambiente. Cuando París volvió a dejar los servicios de agua y saneamiento en manos del sector público, pudo ahorrar 35 millones de euros y redujo las tarifas 8% durante el primer año.¹⁶ Los ahorros permitieron que se invirtiera en medidas de protección de la cuenca y procesos más sólidos para la participación del público.

El sector público no siempre es perfecto: existen numerosos servicios públicos deficientes en todo el mundo. Sin embargo, la naturaleza intrínsecamente no democrática y lucrativa del sector privado hace que sea inadecuado para encargarse de proporcionar equitativamente servicios de agua y saneamiento de buena calidad. Rechazar la financiación privada significa rechazar el impulso continuo de proteger o expandir los márgenes de beneficio; significa que los servicios pueden asumir la responsabilidad ante las comunidades a las que sirven en lugar de ante los accionistas (que están, por lo general, en un país extranjero). También garantiza que los servicios no estén obligados a cumplir con tratados de protección de inversiones que resguarden los mercados y los márgenes de beneficio de inversionistas extranjeros, sino que cumplan con políticas públicas nacionales y locales, normas de derechos humanos y regulaciones ambientales.

No obstante, la batalla no acaba con la eliminación de la financiación privada en el sector. Se deben realizar esfuerzos a fin de garantizar que la financiación pública se utilice para construir sistemas más democráticos, participativos y responsables que satisfagan las necesidades de las comunidades. La participación comunitaria es un componente fundamental de este proceso y los

gobiernos deben garantizar que se establezcan mecanismos para involucrar de manera eficaz a los usuarios del agua en la toma de decisiones. Por ejemplo, en París, un observatorio ciudadano permite que organizaciones comunitarias, usuarios del agua, investigadores y otras partes interesadas participen en la regulación de su servicio de agua.¹⁷ En Venezuela, las mesas técnicas de agua reúnen a los residentes locales con representantes del servicio público del agua para monitorear los servicios y ayudar a planificar el desarrollo de infraestructura financiada por el Estado.¹⁸ En ambos casos, los servicios públicos mejoraron porque la información se volvió más accesible y porque se incrementó la participación de las comunidades involucradas.

Referencias

Brand, Robert (2014): Joburg to Sell Bonds in Bid to Raise Funds for Infrastructure. En: Business Day Live, 24/4/2014.

Gupta, Surojit (2013): Time Indian Cities Work Up to Municipal Bonds. En: The Times of India Business, 20/7/2013.
<http://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/Time-Indian-cities-woke-up-to-municipal-bonds/articleshow/21179285.cms>

Hall, David/Lobina, Emanuele (2012): Financing Water and Sanitation: Public Realities. A Report for Public Services International for the 6th World Water Forum, Marsella, 3/2012. Londres: Public Services International Research Unit – PSIRU.
www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/psiru_financing_water_sanitation.pdf

Karunanathan, Meera (2015): Water Justice Gathering in Jakarta Celebrates 2015 Victories and Highlights Struggles Ahead. Ottawa: The Council of Canadians.
<https://canadians.org/blog/water-justice-gathering-jakarta-celebrates-2015-victories-and-highlights-struggles-ahead>

Marois, Thomas (2013): State-Owned Banks and Development: Dispelling Mainstream Myths. Kingston: Municipal Services Project.
http://municipalservicesproject.org/sites/municipalservicesproject.org/files/event/OccasionalPaper21_Marois_State-owned_Banks_and_Development_Dec2013.pdf

¹⁶ Pigeon (2012).

¹⁷ L'eau de Paris (www.eaudeparis.fr/lentreprise-publique/gouvernance/#observatoire_eau).

¹⁸ McMillan/Spronk (2013).

McMillan, Rebecca/Spronk, Susan (2013): Revolutionary Grandmothers and Radical Engineers: Venezuela's Technical Water Committees. Ottawa: University of Ottawa, Faculty of Social Science. <https://socialsciences.uottawa.ca/international-development-global-studies/sites/socialsciences.uottawa.ca/international-development-global-studies/files/technicalwaterweb.pdf>

National Network on Environments and Women's Health (2009): The Significance of Privatization and Commercialization Trends for Women's Health. Submission to the Office of the High Commissioner for Human Rights for the Independent Expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation. Toronto. www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/ContributionsPSP/Council_of_Canadians.pdf

Pigeon, Martin (2012): Une eau publique pour Paris. Symbolism and success in the heartland of private water. En: Pigeon, Martin *et al.* (2012): Putting Water Back into Public Hands. Amsterdam: Transnational Institute. www.municipalservicesproject.org/sites/municipalservicesproject.org/files/uploadsfile/remunicipalisation-chap2-Paris.pdf

Sultana, Farhana/Mohanty, Chandra Talpade/Miraglia, Sarah (2013): Gender Justice and Public Water for All: Insights from Dhaka, Bangladesh. Kingston: Municipal Service Project. http://municipalservicesproject.org/sites/municipalservicesproject.org/files/event/Sultana-Mohanty-Miraglia_Gender_justice_and_public_water_for_all_insights_from_Dhaka_Bangladesh_Apr2013.pdf

Swope, Christopher/Kassé, Tidiane (2015): How Dakar (Almost) Got Its First Municipal Bond to Market. En: Citiscope, 19/2/2015. <http://citiscope.org/story/2015/how-dakar-almost-got-its-first-municipal-bond-market>

Meera Karunanathan es defensora internacional del Agua en el Blue Planet Project, una iniciativa mundial del Council of Canadians (Consejo de Canadienses) destinada a promover el manejo justo del agua en todo el mundo.

Susan Spronk es docente en la Escuela de Desarrollo Internacional y Estudios Mundiales de la Universidad de Ottawa. Es investigadora asociada del Municipal Services Project (Proyecto Municipal de Servicios) y ha publicado numerosos artículos sobre la formación de clases y políticas en materia de recursos hídricos en Bolivia.

Remunicipalización: dejar el agua nuevamente en manos del sector público

POR SATOKO KISHIMOTO¹

Durante los últimos 15 años, hubo un aumento significativo en la cantidad de comunidades que pasaron servicios privatizados de agua y saneamiento nuevamente a las manos del sector público: un fenómeno denominado “remunicipalización”.

¿Qué es la remunicipalización?

La remunicipalización se refiere a la devolución de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento a los prestadores de servicios públicos. Más precisamente, la remunicipalización es la transferencia de los servicios de agua de la privatización en cualquiera de sus formas –incluida la propiedad privada de activos, la externalización de servicios y las asociaciones público-privadas (APP)– a la propiedad, la gestión y el control público y democrático.

La mayoría de los casos de remunicipalización del mundo han provocado la rescisión de contratos privados antes de que vencieran. En otros casos, los gobiernos locales esperaron hasta la fecha

de vencimiento para finalizar la privatización del agua.

Entre marzo de 2000 y marzo de 2015, los investigadores documentaron lo siguiente:

- 235 casos de remunicipalización del agua en 37 países, que afectaron a más de 100 millones de personas.
- Localizados, entre otros, en Accra (Ghana), Almaty (Kazajistán), Antalya (Turquía), Bamako (Mali), Bogotá (Colombia), Budapest (Hungría), Buenos Aires (Argentina), Conakri (Guinea), Dar es-Salam (Tanzania), Yakarta (Indonesia), Johannesburgo (Sudáfrica), Kampala (Uganda), Kuala Lumpur (Malasia), La Paz (Bolivia), Maputo (Mozambique) y Rabat (Marruecos).
- La cantidad de remunicipalizaciones en países de ingresos más altos se duplicó entre 2010 y 2015 (104 casos) en comparación con el periodo comprendido entre 2005 y 2009 (55 casos).
- Las empresas públicas de agua están uniendo fuerzas dentro de los países y entre países para facilitar el proceso de remunicipalización.

¿Por qué las ciudades optan por la remunicipalización?

La remunicipalización por lo general es una respuesta colectiva a las fallas de la privatización del agua y las APP, incluidas la falta de inversiones en infraestructura, los incrementos tarifarios y los riesgos medioambientales. Estas fallas han convencido a las comunidades y a los encargados de formular políticas de que el sector público está mejor posicionado para proveer servicios asequibles, accesibles y de buena calidad a los ciudadanos. La investigación reveló que los factores que conducen a la remunicipalización son similares en todo el mundo, como los siguientes:

- Bajo rendimiento (Accra, Dar es-Salam, Yakarta)
- Inversiones insuficientes en infraestructura (Berlín, Alemania; Buenos Aires, Argentina; Latur, la India)
- Agua de mala calidad (Rennes, Francia; Camerón, Canadá)
- Disputas sobre costos operativos y aumentos en los precios (Almaty, Maputo; Santa Fe, Estados Unidos)
- Precios de agua elevados (Buenos Aires, Yakarta, La Paz, Kuala Lumpur)

¹ Este texto es un fragmento del artículo Remunicipalization: A Practical Guide for Communities and Policy Makers, publicado originalmente en el Water Justice Toolkit (Herramientas para el manejo justo del agua) en 2016 (www.blueplanetproject.net/index.php/water-justice-toolkit/). La guía contiene una lista integral de fuentes y referencias.

- Riesgos medioambientales (Hamilton, Canadá)
- Dificultades de supervisión (Atlanta, Estados Unidos; Berlín; París; Arenys de Munt, España)
- Falta de transparencia financiera (Grenoble y París, Francia; Stuttgart, Alemania)
- Reducción de personal y bajos niveles de servicio (Antalya, Atlanta)

¿Cuáles han sido los resultados de la remunicipalización?

Si bien cada caso es diferente, existe evidencia sólida de que la remunicipalización genera ahorros inmediatos, eficacia operativa, incremento de inversiones en los sistemas de agua y mayores niveles de transparencia. En muchos casos, la remunicipalización ofreció la oportunidad de lograr que los servicios públicos de agua sean más responsables y participativos, y de construir modelos sustentables en el plano medioambiental.

Más recursos

Remunicipalization: Putting Water Back into Public Hands. Animación de video, 5' (inglés, español, francés, italiano, portugués, alemán, turco, griego)
www.youtube.com/watch?v=BLSM1TPm_k8

Our Public Water Future: The Global Experience with Remunicipalization (inglés, francés, catalán, italiano), 4/2015
www.tni.org/en/publication/our-public-water-future

Lista mundial de remunicipalizaciones, marzo de 2015:
www.tni.org/files/download/ourpublic-waterfuture-02_global_list.pdf

Here to Stay: Remunicipalisation as a Global Trend (inglés, francés, japonés, portugués, turco, chino y alemán), 11/2014:
www.tni.org/en/publication/here-to-stay-water-remunicipalisation-as-a-global-trend
www.municipalservicesproject.org/publication/remunicipalisation-putting-water-back-publichands

Satoko Kishimoto es investigadora en el Transnational Institute (Instituto Transnacional, TNI) y coordina la red Reclaiming Public Water (Reclamar el Agua Pública).

ODS 7

Cómo garantizar el acceso a energía asequible, confiable, sostenible y moderna para todos

POR HANS J.H. VEROLME, CLIMATE ADVISERS NETWORK (RED DE ASESORES CLIMÁTICOS)

La energía es una de las necesidades básicas de la humanidad y se la reconoce debidamente en la Agenda 2030 como un componente fundamental para el progreso humano. El ansia mundial de energía parece insaciable y muchos países persiguen el desarrollo del sector energético a cualquier costo. El costo, por lo tanto, será una carga para la próxima generación. La actitud actual para alcanzar el ODS 7, también en relación con los demás ODS, es inadecuada. El ODS 7 promete:

- garantizar el acceso universal a servicios de energía asequibles, confiables y modernos
- aumentar de manera considerable la participación de la energía renovable en la matriz energética mundial
- duplicar el índice mundial de mejoras en la eficacia energética

Estas metas requerirán inversiones que van más allá de los negocios habituales de las familias, del gobierno en todos los niveles y de las empresas, ya sean grandes o pequeñas. Si bien el papel de las empresas es fundamental y puede ser constructivo, los intereses corporativos también trabajan para debilitar este objetivo.

Conexiones con otros ODS

Es evidente que el desarrollo económico sostenible no es posible sin el abastecimiento energético. El ODS 7 está directamente relacionado con el ODS 1 (erradicación de la pobreza) y el ODS 13 (acción por el clima). Sin embargo, también está relacionado con los ODS 2, 8, 10 y 12: seguridad alimentaria, crecimiento económico, reducción de las desigualdades y producción y consumo sostenibles. De hecho, la energía está relacionada con tres cuartos de las 169 metas de los ODS.

¿Una revolución energética?

La limitada experiencia que tenemos demuestra que la transformación energética que necesitamos para proporcionarles electricidad asequible y limpia a todos solo puede tener éxito con un alto grado de participación civil, es decir, mediante una copropiedad

compartida por personas comunes, familias y comunidades locales. Esto refleja una ruptura significativa con el pasado. Hasta hace poco, los sistemas energéticos altamente centralizados se superponían a las economías nacionales, independientemente de las implicaciones locales. Las inversiones eran grandes, realizadas por el Estado y por empresas comerciales, y los riesgos y las ganancias también eran elevados.

En la actualidad, somos testigos de un cambio de paradigma, en el que el acceso a la energía es una oportunidad comercial en la base de la pirámide. Las comunidades locales, en especial en África y Asia, son conscientes de que no pueden darse el lujo de esperar la llegada de la red nacional. En su lugar, establecen pequeñas empresas locales de servicios energéticos. Gracias a las tecnologías limpias y asequibles, este sueño se convierte en una realidad. Para los gobiernos, el desafío de la próxima década será eliminar la brecha entre el desarrollo local

fuera de la red y los sistemas nacionales dentro de la red para proporcionarles energía a todos.

En todo el mundo, una transformación energética está en marcha, y se trata tanto del acceso a energía limpia para todos como del poder de los pueblos contra el poder de las grandes empresas. La transformación energética está vinculada con aliviar la pobreza mediante el aumento de la productividad, la protección del clima y la seguridad alimentaria. La matriz energética mundial está cambiando gradualmente, pasa de ser una energía basada en la biomasa para los pobres y una energía basada en combustibles fósiles para los ricos a incluir tecnologías renovables más limpias y ofrecer una eficacia notablemente mayor. El crecimiento rápido en la generación de electricidad renovable aún no se ve acompañado de una disminución en las inversiones en electricidad generada con combustibles fósiles y en su participación en la red.

El State of Electricity Access Report (Informe sobre el estado de la accesibilidad a la electricidad, SEAR) de 2017 resume correctamente la perspectiva internacional experta sobre el modo en que los países pueden crear “un entorno propicio para la introducción de un acceso transformativo a la electricidad, el modo en que la energía limpia se adapta al panorama y cómo los modelos emergentes e innovadores de prestación de servicios pueden acelerar el progreso para cumplir con las metas de los ODS”.¹ La referencia a los servicios energéticos, en lugar de al “simple” abastecimiento de energía, es tanto un acto de reconocimiento de la creciente importancia de la tecnología como de la necesidad de eficiencia energética y gestión de la demanda en el suministro de electricidad. Según un análisis realizado por Ernst & Young, en la actualidad, la generación de electricidad produce relativamente pocas ganancias: estas se encuentran en los servicios energéticos.² Esta realidad desafía a las industrias energéticas, generalmente propiedad del Estado, y muchas se ven obligadas a reestructurarse o a buscar protección contra la bancarrota. Como mostraremos más adelante, no se irán sin antes dar batalla.

Entonces, ¿cuál es el papel de las empresas? La relación de las empresas con el ODS 7 no es una simple historia “del bien contra el mal”, sino que se trata de un relato con una escala de grises. Antes de destacar algunas de las dimensiones más problemáticas de las empresas en relación con el ODS 7, es importante reconocer que una gran cantidad de empresarios están comprometidos a proporcionar acceso a energía limpia y a tener un impacto positivo en el desarrollo social. Estos campeones industriales son los pioneros del sistema energético del futuro.

Pobreza energética

Se estima que alrededor de 1.000 millones de personas no tienen acceso a la electricidad, ya sea limpia o sucia. Hasta hace poco, estas personas tenían dos opciones: biomasa, especialmente carbón vegetal, o, en el caso de los propietarios de pequeñas empresas, el uso de generadores contaminantes. Ninguna de estas opciones es sostenible.

Si uno les creyera a los contaminantes (climáticos) más grandes del mundo, el camino para terminar con esta “pobreza” energética está allanado por el carbón. En nombre del gigante del carbón Peabody, la gran empresa de relaciones públicas Burson-Marsteller diseñó y llevó adelante una campaña masiva de relaciones públicas que defendía el carbón como la salvación de las personas pobres del mundo. Con el objetivo de influenciar a la Cumbre del G20 de 2014 en Brisbane, Australia, y los preparativos de los países (en desarrollo) para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en 2015, se elaboró la campaña “Advanced Energy for Life” (Energía avanzada para la vida), que buscaba desviar la atención del carbón como el mayor contaminante climático al problema de la pobreza energética,³ cuya solución propuesta era la electricidad barata generada con carbón para aquellos en el mundo en desarrollo que actualmente no tienen acceso a la energía.

Cuando lanzó la campaña, Peabody no expresó que tenía un interés importante en la política sobre el carbón y el clima de Australia y que estaba luchando por sobrevivir. En 2015, despidió a miembros del personal y redujo la

1 World Bank (2017), p. vii.

2 Ernst & Young (2014) y PWC (2014).

3 Cuando se escribió este artículo (mayo de 2017), la campaña había finalizado y su página web se encontraba cerrada, pero aún hay información disponible en Facebook (www.facebook.com/advancedenergyforlife/).

producción de carbón metalúrgico en Australia y su cotización en bolsa cayó 90%. Aunque alguna vez fue la empresa de carbón más grande del mundo, Peabody Energy tuvo que recurrir al Capítulo 11 de Protección contra la Bancarrota en abril de 2016.⁴ Al mismo tiempo, los inversionistas responden a una campaña de desinversión, similar a la que se realizó en contra del régimen del *apartheid* en Sudáfrica, para retirar dinero de recursos fósiles convencionales.

A pesar de un impulso reciente del gobierno de Donald Trump para eliminar el control de la contaminación y de otros tipos que afectan a la industria del carbón en Estados Unidos, la mayoría de los expertos coincide en que el carbón ya no puede competir contra el gas obtenido por fracturación hidráulica ni con las tecnologías renovables. ¿Es el fin del juego? En realidad, no.

La industria va más allá y habla de “tecnología de carbón limpia”, una contradicción cuando uno piensa en los miles de millones de personas en Asia que sufren la contaminación del aire debido al “desarrollo” impulsado por el carbón. Japón, por ejemplo, en lo que posiblemente sea su último aliento, está promocionando intensamente la exportación de su tecnología de carbón al resto del mundo. A su vez, si bien la tecnología antigua va perdiendo terreno en el ámbito ambiental y de costos, existe el riesgo de que las centrales eléctricas (de carbón) decomisadas que emplean tecnología obsoleta se embalen y sean exportadas. Los gobiernos tienen la responsabilidad de detener dicho vertedero tecnológico.

El discurso de “carbón para el desarrollo” cuenta con un defensor sólido en Bjørn Lomborg, científico y político opositor financiado corporativamente en el Copenhagen Consensus Center (Centro de Consenso de Copenhague). Lomborg viajó a Brisbane para la Cumbre del G20 y habló en el evento patrocinado por Peabody.⁵ El proyecto posterior a 2015 del Centro se enfocó explícitamente en las negociaciones de los ODS y del Acuerdo de París. Es interesante destacar que este trabajo recibió financiación del New Ventures Fund (Fondo para Nuevas

Empresas) con el respaldo de la Fundación Bill & Melinda Gates, y fue ampliamente difundido.⁶

Bill Gates promovió personalmente los argumentos deficientes de Lomborg en su blog GatesNotes.⁷ Al mismo tiempo, él y algunos de los hombres más ricos del mundo lanzaron la Breakthrough Energy Coalition (Coalición para el Avance en la Energía) y un fondo de inversiones complementario, el Breakthrough Energy Ventures (Empresas para el Avance en la Energía, BEV).⁸ Están apostando una fortuna en el próximo gran avance tecnológico para ofrecerles energía sostenible a todos y reparar el daño provocado por el carbón.

Bill Gates opinó que está ansioso por bendecir pronto a África con organismos modificados genéticamente, al mundo con más energía nuclear y, si es posible, al planeta con tecnologías para manejar la radiación solar. En lugar de ocuparse de los detalles y de los obstáculos de la economía política, como la toma de decisiones democráticas, que se deben superar para proporcionar energía a las personas, Gates y sus amigos apuestan por soluciones tecnológicas, tales como la captura y el almacenamiento de carbono, la geoingeniería, la fusión nuclear y la “gran oportunidad de expandir el uso de la energía nuclear en las próximas décadas por medio del desarrollo de una nueva generación de tecnologías avanzadas de energía por fisión nuclear”.⁹

Existen alternativas. Desde 1980, las investigaciones y la innovación han mejorado en gran medida la eficacia de las tecnologías renovables y han reducido rápidamente los costos.¹⁰ Las innovaciones adicionales serán bien recibidas, pero se deben aplicar criterios sociales y ambientales. También es necesario un debate social más amplio sobre el tipo de nuevas tecnologías que desean las personas. Con las apuestas tan elevadas, deberíamos

6 www.copenhagenconsensus.com/post-2015-consensus.

7 Véase, por ejemplo, www.gatesnotes.com/Energy/Two-Videos-Illuminate-Energy-Poverty-Bjorn-Lomborg.

8 Véase www.b-t.energy/. El grupo incluye a Mark Zuckerberg (Facebook, Estados Unidos), Richard Branson (Virgín, Reino Unido), Jeff Bezos (Amazon, Estados Unidos), Mukesh Ambani (Reliance, la India), Aliko Dangote (Dangote, Nigeria), Jack Ma (Alibaba, China) y Hasso Plattner (SAP, Alemania).

9 www.b-t.energy/landscape/electricity/next-generation-nuclear-fission/.

10 Bloomberg New Energy Finance (2016).

4 Wall Street Journal, 14/4/2016 (www.wsj.com/articles/peabody-energy-files-for-chapter-11-protection-from-creditors-1460533760).

5 www.desmogblog.com/2014/10/28/how-bill-gates-and-peabody-energy-share-vision-coal-powered-future-through-views-bjorn-lomborg.

ser cautelosos respecto de depositar el poder sobre el termostato de nuestro planeta y la vida de miles de millones de personas en las manos de una pequeña elite corporativa.

Dinosaurios del Antropoceno

La tecnología y la innovación son componentes esenciales del discurso climático que ubica a las empresas como centro de la solución a la crisis del desarrollo. El argumento es que, para evitar una crisis climática total, simplemente debemos aceptar soluciones tecnológicas extremas, incluida la geoingeniería. Esto es incorrecto y peligroso. Un cambio tecnológico de tal magnitud no es posible si no se produce un cambio socioeconómico fundamental. Las empresas tienen un papel importante, y la revolución de energías renovables es un ejemplo visible de su impacto social y económico positivo. Sin embargo, la ciencia y la tecnología no pueden considerarse por separado. El interrogante sobre quién decide y quién gana debe responderse a través de un debate social democrático dinámico. Esto será difícil y puede ser desorganizado, pero es mejor que una decisión tomada a puertas cerradas.

Subsidios a los combustibles fósiles

Un ejemplo de decisiones antidemocráticas está relacionado con los variados beneficios políticos de que han gozado las empresas de combustibles fósiles durante décadas. El sector energético ha sido históricamente el receptor de grandes subsidios y desgravaciones fiscales. Nivelar el campo de juego a favor de la tecnología limpia por medio de la eliminación de estos subsidios es un ejemplo de un debate desafiante, que principalmente ocurre a puertas cerradas. Contrarios a los reclamos de la industria, y a pesar de un compromiso del G20 de 2009 para eliminar los subsidios “ineficientes” a los combustibles fósiles, estos subsidios persisten.¹¹ La Agencia Internacional de la Energía (AIE) ha demostrado el impacto positivo de la eliminación de subsidios a

los combustibles fósiles en los mercados energéticos, el cambio climático y los presupuestos gubernamentales. Su cálculo más reciente muestra que los subsidios al consumo de combustibles fósiles a escala mundial sumaron 493.000 millones de dólares en 2014.¹² El Fondo Monetario Internacional (FMI) cree que la cantidad se incrementará aún más. Esos subsidios representaban cuatro veces más del valor de los subsidios a la energía renovable. El alcance de los subsidios a la producción es mucho más difícil de evaluar. Un estudio del Overseas Development Institute (Instituto de Desarrollo de Ultramar, ODI) y Oil Change International estimó que los subsidios a la exploración otorgados por el G20 son de aproximadamente 88.000 millones de dólares por año.¹³ Por ahora, el compromiso del G20 para “racionalizar y eliminar, en el mediano plazo, los subsidios ineficaces a los combustibles fósiles que fomentan el consumo desmedido” claramente carece de solidez. En su lugar, la AIE atribuye la disminución reciente en los subsidios principalmente a la fuerte caída del precio del petróleo en el mercado internacional desde 2014.¹⁴

El caso de Power Africa: el gas y el lobby de los combustibles fósiles

Está claro que el sector energético es un gran negocio, especialmente en economías emergentes de rápido crecimiento. Muchas empresas de América del Norte y de Europa buscan apoyo en sus gobiernos para hacer negocios en el extranjero. En el caso de Estados Unidos, el Export-Import Bank (Banco de Exportación e Importación, EXIM) y la Overseas Private Investment Corporation (Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero, OPIC) son fundamentales para iniciar estos procesos, ya que aseguran acuerdos comerciales y proporcionan apoyo financiero. Otros países poseen organismos similares que ofrecen protección y garantías crediticias. De esta forma, los gobiernos encuentran una oportunidad para hacer el bien tanto en el ámbito nacional como en el resto del mundo. Si esta es una situación en la que todos se benefician, debe evaluarse detenidamente caso por caso.

¹¹ La reunión del G20 de 2009 en Pittsburgh, Estados Unidos, acordó “racionalizar y eliminar, en el mediano plazo, los subsidios ineficaces a los combustibles fósiles que fomentan el consumo desmedido”; véase The Washington Post, 25/9/2009 (www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/09/25/AR2009092502453.html).

¹² IEA (2015).

¹³ Bast *et al.* (2014).

¹⁴ IEA (2015).

En 2013, el entonces presidente de Estados Unidos, Barack Obama, lanzó la iniciativa Power Africa (Electricidad para África), con el objetivo declarado de duplicar la cantidad de personas en África subsahariana con acceso a la electricidad mediante más de 7.000 millones de dólares en apoyo financiero y garantías crediticias durante un período de cinco años. Inicialmente estuvo enfocado en seis países: Etiopía, Ghana, Kenia, Liberia, Nigeria y Tanzania, con el objetivo de agregar 10.000 megavatios (MW) y 20 millones de nuevas conexiones.¹⁵ Desde el comienzo, Power Africa les dio un lugar importante a las empresas de Estados Unidos que pretendían desarrollar sus negocios en África. Fue, al menos en parte, una respuesta al crecimiento de China como el nuevo inversionista de elección. Gigantes corporativos, como General Electric (GE), vieron en él una oportunidad para vender turbinas de gas y tecnología de red. Presionaron de manera efectiva al gobierno de Estados Unidos para hacer a un lado lo que se creó como un programa para apoyar la tecnología renovable y fuera de la red.

Después del lanzamiento de la iniciativa, la revista *Forbes* publicó que “General Electric posiblemente sea el mayor beneficiario de esos 7.000 millones”.¹⁶ Se presume que el presidente del EXIM Bank de Estados Unidos difundió lo siguiente en la red social Twitter: “Un plan de 7.000 millones de dólares para brindar energía en General Electric”.¹⁷ Entre otros, General Electric participa en la construcción de la planta de energía más grande del mundo que opera con gas licuado de petróleo en Ghana.¹⁸

Después de un comienzo lento, el objetivo de Power Africa se revisó para agregar más de 30.000 MW de

capacidad de generación de electricidad “más limpia y más eficaz” y 60 millones de nuevas conexiones domiciliarias y comerciales en todo el continente.¹⁹ Mientras tanto, muchos otros donantes bilaterales y multilaterales y más de 100 empresas grandes y pequeñas se han sumado a esta iniciativa,²⁰ que en la actualidad se parece más a un negocio habitual que a una iniciativa de acceso sostenible y asequible a la energía que puede ayudar a lograr el ODS 7 sin causar efectos perjudiciales al clima.

Conclusión

En muchos países en desarrollo necesitados de energía presenciamos un desarrollo bifurcado. Por un lado, una inversión importante se abre paso en la generación de electricidad, donde lo grande aún sigue siendo hermoso; por otro, vemos el crecimiento de un vibrante mercado solar fotovoltaico fuera de la red. Esto hace que las grandes empresas se enfrenten con las pequeñas y medianas empresas, y generalmente las primeras son las que cuentan con el apoyo del gobierno. Una gran opción de inversión, no tan hermosa, se encuentra en la energía nuclear. Sin embargo, los cálculos no tienen sentido. Por lo tanto, la elección de la energía nuclear suele ser más una declaración de habilidad geopolítica, repleta de subsidios del gobierno. Los proveedores de tecnología son propiedad del Estado o reciben su patrocinio, y los proyectos solo son viables con préstamos baratos de países defensores de proyectos de este tipo, en particular Rusia y China, que ofrecen créditos privilegiados a quienes estén dispuestos. Los costos de gestión de desechos y de desmantelamiento no suelen incluirse en el precio de la electricidad, ya que serán responsabilidad de las futuras generaciones. Luego de una inspección rigurosa, estos tratados no tienen sentido, tal como decidió el máximo tribunal de Sudáfrica, por ejemplo.²¹

Si bien los costos de la energía limpia disminuyen rápidamente, los gobiernos aún se esfuerzan por obtener las inversiones que necesitan. Los gobiernos de países en desarrollo con problemas de efectivo están promoviendo la tendencia a darles a las empresas más control del

15 Véanse las hojas informativas de la Casa Blanca sobre Power Africa 2014 y el sitio web archivado del gobierno de Barack Obama (<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/08/05/fact-sheet-poweringafrica-increasing-access-power-sub-saharan-africa> y <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/07/25/factsheet-power-africa>).

16 <https://www.forbes.com/sites/christopherhelman/2013/07/01/with-power-africa-plan-obama-to-grease-billions-in-deals-for-g-e/#22cb4ba110c2>.

17 Citado en una carta abierta escrita por 75 grupos africanos al presidente Obama el 10/11/2013, en la que se exige que deje de proporcionar energía sucia por medio de Power Africa (www.foe.org/news/archives/2013-11-75-african-groups-demand-obama-stop-pushing-dirty-en#_ftn3).

18 www.bloomberg.com/news/articles/2016-10-25/ge-venture-to-build-world-s-largest-lpg-power-plant-in-ghana.

19 www.usaid.gov/powerafrica.

20 www.usaid.gov/powerafrica/partners.

21 BBC World Service, 26/4/2017 (www.bbc.com/news/world-africa-39717401).

sector energético por medio de asociaciones público-privadas (APP) y privatización, y de ese modo eliminan deudas y activos de los registros gubernamentales. No obstante, el valor para el país en su totalidad no está claro. Los contratos de muchas APP no les proporcionan a los contribuyentes una relación calidad-precio, como se ha documentado ampliamente en la Unión Europea.

También se tiene en cuenta que asegurar el ODS 7 requiere enfrentar los desafíos del ODS 13 sobre el cambio climático. Un desafío particular impone los denominados “activos bloqueados”, es decir, inversiones en energía con combustibles fósiles que no son compatibles con el ODS 13 ni el Acuerdo de París. Ya observamos que dichos activos se cancelan de manera prematura en Europa y América del Norte. Por lo general, son los gobiernos los que deben hacerse responsables de los costos resultantes. En estos casos, el papel de las empresas estatales merece una investigación más profunda. Incluso después de una ola de privatizaciones y de una liberalización del mercado energético, los gobiernos continúan ejerciendo un control estricto sobre el sector que va más allá de su regulación. Pocos servicios estatales, por ejemplo, les ofrecen a sus grandes consumidores la opción de la energía renovable. Cabe destacar que algunas de las empresas más grandes del mundo, como Apple, Google y Microsoft, han respondido uniéndose a clubes de compradores y han comenzado a invertir directamente en electricidad renovable.²²

Como se discute en todo el mundo, los precios bajos del gas natural (obtenido por fracturación hidráulica) y un pronunciado descenso en el costo de las tecnologías de energía renovable han dejado a un lado el carbón. Los inversionistas han abandonado en masa el sector del carbón, lo que confirma que estos activos se cancelarán. Pero ¿qué ocurre con el impacto que esto tiene en los trabajadores y las comunidades que quedan atrás después del cierre? Las empresas, los sindicatos, las comunidades y los organismos

nacionales encargados de la toma de decisiones tienen la responsabilidad de garantizar los derechos de pensión, facilitar la transición a nuevos empleos decentes y, al hacerlo, de lograr que la transformación energética sea una transición gestionada y justa.

Las oportunidades para cumplir con el ODS 7 son reales y las empresas tienen un gran papel que cumplir. Los inversionistas de impacto social y las pequeñas y medianas empresas ya están marcando una diferencia positiva, dado que desafían a los defensores de supuestas soluciones técnicas globales y a los dinosaurios del cabildeo sobre los combustibles fósiles.

Referencias

Bast, Elizabeth/Makhijani, Shakuntala/Pickard, Sam/Whitley, Shelagh (2014): The Fossil Fuel Bailout: G20 Subsidies for Oil, Gas and Coal Exploration. Londres/Washington, DC: Overseas Development Institute/Oil Change International.
www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9234.pdf

Bloomberg New Energy Finance (2016): Presentación en la Cumbre sobre el Futuro de la Energía de Europa, Oriente Medio y África por Michael Liebreich, director del Consejo Consultivo de BNEF, 11/10/2016.
www.bbhub.io/bnef/sites/4/2016/10/2016-10-11-BNEF-EMEA-Summit-ML-Keynote.pdf

Ernst & Young (2014): From Defense to Offense. Distributed Energy and the Challenge of Transformation in the Utilities Sector.
[www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_-_From_defense_to_offense/\\$FILE/EY-From-defense-to-offense.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_-_From_defense_to_offense/$FILE/EY-From-defense-to-offense.pdf)

International Energy Agency (2015): World Energy Outlook 2015. París.
www.worldenergyoutlook.org/weo2015/

PWC (2014): The Road Ahead - Gaining Momentum from Energy Transformation.
www.pwc.com/gx/en/utilities/publications/assets/pwc-the-road-ahead.pdf

World Bank (2017): State of Electricity Access Report 2017. Washington, DC.
documents.worldbank.org/curated/en/364571494517675149/pdf/114841-WP-v2-FINALSEARwebopt.pdf

Hans J.H. Verolme es fundador y asesor estratégico principal en la Climate Advisers Network (Red de Asesores sobre el Clima).

²² En 2015, Renewable Choice Energy estimó esto en 3 GW (véase www.renewablechoice.com/blog-corporate-energy-buyer/). Véanse también Corporate Renewables Buyers Principles de WRI/WWF (www.buyersprinciples.org/about-us/#Signatories) y REBA (www.rebuyers.org/).

ODS 8

El trabajo decente requiere políticas públicas decentes

POR SANDRA MASSIAH Y SANDRA VERMUYTEN, INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISP)

La desigualdad ha dividido al mundo; 80% de la población mundial vive con menos de 10 dólares al día. La proporción de los salarios en el ingreso nacional ha disminuido constantemente durante décadas, en paralelo con la erosión de las instituciones del mercado laboral. Las políticas neoliberales, las medidas de austeridad implementadas en respuesta a la reciente crisis económica mundial y los recortes del gasto público en países desarrollados y en desarrollo han tenido un impacto negativo en los trabajadores de bajos ingresos, especialmente mujeres y niñas que suelen ser las que sustituyen con su trabajo no remunerado la pérdida de servicios. Se observa un aumento sin precedentes en la participación laboral informal y precaria, donde la presencia de las mujeres es excesiva. El alivio de la pobreza y el empoderamiento de las mujeres deberían estar conectados con el crecimiento de los ingresos y los salarios. La igual remuneración y un salario mínimo vital deben formar parte de los objetivos de la política social y económica. Para alcanzar el ODS 8 sobre “el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas y todos”, necesitamos un cambio radical que acabe con la inacción y que genere inversiones específicas y reformas laborales destinadas a la creación de un mercado laboral inclusivo que garantice el acceso equitativo de las mujeres al trabajo pago y decente, su representación en la toma de decisiones y su capacidad para acceder a servicios públicos y educación de buena calidad.

Durante la mayor parte de los últimos 50 años, las políticas públicas centradas en la gente han dado como resultado un crecimiento sostenido impulsado por los salarios tanto en países desarrollados como en desarrollo. Este crecimiento generó la distribución de ingresos y creó una clase media dinámica. A través de organización y negociación colectiva, los trabajadores y sus familias disfrutaron de niveles de vida superiores a los de sus padres. Esto también tuvo el efecto de aumentar los salarios y mejorar las condiciones laborales en toda la sociedad. Además, los logros en el sector público ayudaron a obtener beneficios para los trabajadores en el sector privado. Los acuerdos que se alcanzaron en el sector público influenciaron los niveles salariales y los niveles de vida y de trabajo de los trabajadores en las áreas de manufactura, distribución y venta al por menor, así como en otras áreas de servicios. De hecho, la política pública preparó el terreno para el crecimiento de muchos países desarrollados y en desarrollo.

Por medio de inversiones gubernamentales en salud, educación, infraestructura (carreteras, telecomunicaciones y otros), transporte y otros servicios públicos, el sector privado pudo crecer y atraer más socios de inversión. Los gobiernos de numerosos países, especialmente en el periodo posterior a la independencia, se desempeñaron como empresarios y proporcionaron estímulo cuando el sector privado no se atrevió a correr el riesgo. Asimismo, el aumento de oportunidades laborales para las mujeres en el sector público ayudó a mejorar sus niveles de vida en muchos países. La mayor participación de las mujeres en el mercado laboral también aseguró que familias completas se beneficiaran y prosperaran.

A través de un diálogo social genuino y eficaz, los trabajadores y sus familias se beneficiaron de las medidas de protección social y de respeto por los derechos humanos y sindicales. A través de los sindicatos y de

organizaciones comunitarias similares, las personas han tenido voz en la sociedad. Con la disminución de las oportunidades de trabajo decente, las sociedades de todo el mundo ahora se caracterizan por la creciente disparidad entre ricos y pobres y mayores desigualdades de todo tipo. Los ataques sostenidos y bien orquestados contra los derechos laborales, la protección social y la redistribución de los ingresos han creado una clase de “pobres que trabajan”.

El aumento del trabajo precario y de medio tiempo ha afectado a los trabajadores en todos los países, en particular a mujeres, jóvenes y personas con discapacidad. En los países con poblaciones que envejecen, la falta de protección social también significa que los ancianos son especialmente vulnerables. La eliminación o la reducción de los sistemas de protección social hacen que las personas mayores vivan sin dignidad ni respeto. Se ven obligadas a buscar un empleo para sobrevivir durante sus últimos años; y la mayoría de las veces, este empleo es un trabajo precario.

La transición a asociaciones público-privadas (APP) y varias formas de privatización que actualmente promocionan los donantes, las instituciones financieras internacionales (IFI) y principalmente la ONU suelen estar en desacuerdo con el objetivo del trabajo decente y sus metas. Las APP y los modelos de privatización se enfocan en la necesidad de los inversionistas de obtener ganancias de sus inversiones, sin prestarles demasiada atención a las necesidades de la gente. La evidencia sugiere que las APP no son la respuesta para alcanzar los ODS. Las revelaciones y las discusiones recientes hacen hincapié en resultados calamitosos en el Reino Unido,¹ por ejemplo, así como en la importancia de contar con un servicio civil sólido al momento de considerar las APP.²

Si se observa más de cerca la situación en el Caribe, las experiencias con las APP, especialmente en Jamaica, han aumentado los costos para los usuarios. Hay una nueva carretera, pero los jamaíquinos que la uti-

lizan pagan tarifas de peaje elevadas, sujetas a aumentos regulares (ahora y en el futuro), lo que hace que cada vez más conductores circulen por la carretera antigua.³ La incorporación de tarifas al usuario para los servicios de salud en Jamaica tuvo resultados tan escasos en el ámbito de la salud que debieron que ser eliminadas.⁴ Después de costos elevados y de muy pocas mejoras en los servicios al público que resultaron de la búsqueda de inversiones privadas en las telecomunicaciones, el gobierno de Belice aprobó cambios constitucionales para garantizar que las telecomunicaciones permanecieran en manos públicas.⁵ En los países en los que se utilizan APP en los servicios de agua y saneamiento, estas asociaciones han provocado el aumento de la deuda nacional. Los desafíos de financiación y las vulnerabilidades de la subregión las ubican en una posición aún más delicada. Surinam, Guyana, Trinidad y Tobago y Belice son países exportadores de productos básicos; otros dependen del turismo. El débil crecimiento y las obligaciones de deuda elevadas en los países que dependen del turismo indican que las posiciones fiscales están bajo mucha presión. Y los países exportadores de productos básicos, debido a la baja demanda mundial, también están sintiendo las presiones financieras.

El futuro del trabajo

En muchos países en desarrollo existe una demanda urgente de “transformar el sector público” para hacer que sea más “moderno”. Los programas de ajuste estructural iniciados en las décadas de 1980 y 1990 intentaron hacerlo, pero los resultados fueron desastrosos. Entre otras cosas, generaron temor y una falta de confianza entre el empleador y los empleados y, como resultado, los trabajadores sintieron que eran atacados de muchas maneras y que sus empleos estaban bajo amenaza. Las preocupaciones recientes sobre el “futuro del trabajo”,⁶ analizadas en las iniciativas para el centenario de la Organización

3 <http://jamaica-star.com/article/news/20160615/high-rates-drive-motorists-toll-roads>.

4 Véase, por ejemplo, www.jamaicaobserver.com/columns/Abolition-of-user-fees--impact-on-access--care-provided--lessons-learnt_46701.

5 www.theguardian.com/politics/2009/aug/28/michael-ashcroft-belize-telemedia-barrow.

6 Véase, por ejemplo, ILO (2017).

1 Benjamin/Jones (2017) y www.world-psi.org/en/report-slams-uks-disastrous-reliance-ppps.

2 www.world-psi.org/en/imf-official-highlights-need-strong-civil-service-and-dangerous-risks-associated-ppps.

Internacional del Trabajo (OIT),⁷ destacan el temor y la incertidumbre en muchos ámbitos, y reconocen en sus proyecciones que la incapacidad actual de los países de generar empleos suficientes para su población trabajadora solo se intensificará en el futuro. Hasta ahora, los análisis (sub)regionales y mundiales no se han enfocado demasiado en el sector público. En muchos casos, el futuro del sector público y de los servicios públicos parece quedar abandonado a su suerte.

En numerosos países en desarrollo, el sector público es el único gran empleador. Para abordar las preguntas y las inquietudes relacionadas con la deuda elevada y el crecimiento débil, las IFI, así como los socios de desarrollo, atacan el sector público, en un intento por reducir su tamaño y alcance. Sin embargo, al mismo tiempo, sugieren que el sector público desempeña un papel clave en el cumplimiento de los ODS. Las demandas para lograr una mayor productividad en el sector público no coinciden con los esfuerzos para calcular los resultados de dichas medidas. El sector privado no enfrenta una presión de este tipo.

Obviamente, los servicios públicos no pueden ser invariables. Necesitan desempeñarse de manera eficaz en un entorno que cambia constante y rápidamente. Los empleados públicos y los trabajadores contratados son usuarios y proveedores de servicios públicos. Son los primeros en señalar las deficiencias y suelen proporcionar soluciones y alternativas para mejorar la prestación de los servicios públicos. Los trabajadores/empleados públicos reconocen la necesidad de un cambio; también reconocen que ese cambio debe gestionarse de manera eficaz. La implementación de los ODS ya ha generado cambios en los servicios públicos y continuará haciéndolo, fomentando una colaboración entre ministerios y departamentos que ha estado ausente mucho tiempo.

Algunos cambios en el sector público son el resultado de políticas cambiantes: los recursos financieros se han reducido y las crisis financieras en curso facilitan que instituciones mundiales impongan su voluntad sobre instituciones regionales y gobiernos locales. Algunos cambios también son el resultado de problemas interna-

cionales: es posible que algunos servicios sean ineficaces o que estén gestionados de manera incorrecta; puede haber casos de corrupción o demasiada interferencia política en las funciones regulatorias. Sin lugar a dudas, todos queremos un país próspero, o sea el desarrollo y el mantenimiento de sociedades equitativas, la mejora y la expansión de servicios públicos de buena calidad y la promoción de tradiciones democráticas sólidas.

Entonces, ¿cómo será la prestación de servicios públicos del siglo XXI? Solemos extrapolar de lo que sabemos, en lugar de predecir las discontinuidades que nos envían en nuevas direcciones. Tal como señala un informe del United States National Intelligence Council (Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos) titulado “Global Trends 2030: Alternative Worlds” (Tendencias mundiales 2030: mundos alternativos):

*“Nos encontramos en una coyuntura crítica en la historia de la humanidad, que podría crear futuros contrastantes. Sabemos que el futuro no está grabado en piedra, sino que es flexible, debido al resultado de la interacción entre megatendencias, agentes de cambio y, sobre todo, la acción humana. Nuestro esfuerzo es alentar a los encargados de tomar decisiones –ya sea que estén en el gobierno o fuera de él– a pensar y a planificar a largo plazo para que los futuros negativos no ocurran y los positivos tengan mejores oportunidades de desarrollo”.*⁸

Debemos pensar en posibilidades y decidir sobre cuestiones que afectarán nuestro futuro considerando el bien común. Los sindicatos de servicios públicos deben ayudar a los gobiernos a pensar en formas de posicionar mejor a los países ante los posibles futuros. Eso requiere que las personas de todos los países comprendan qué deseamos como sociedad y cuáles son nuestros valores. Informados por las opiniones y las necesidades de los trabajadores, especialmente en los servicios y el sector públicos y la comunidad en general, los gobiernos tendrán una mejor capacidad para tomar las decisiones que determinen el rol, las funciones y el carácter general de los servicios públicos. La toma de decisiones debe basarse en una agenda informada y centrada en la gente.

7 www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/centenary/lang--en/index.htm.

8 United States National Intelligence Council (2012), prefacio.

Además de responder a desafíos contemporáneos o actuales, los servicios públicos del futuro también deben tener la capacidad de proporcionar pensamiento estratégico y asesoramiento normativo a los gobiernos. El ritmo del cambio dentro de los servicios públicos también debe responder a los cambios que ocurren en los países y en las comunidades a las que prestan servicios. Esto es especialmente cierto cuando los países trabajan en la implementación de los ODS.

Las demandas de servicios crecen y compiten entre sí mientras los presupuestos disminuyen. Eso requiere de un análisis detallado, en especial cuando el objetivo es promover niveles de vida superiores mediante una mayor productividad nacional. Como asesores normativos, los funcionarios públicos pueden agregar valor sustancial a la toma de decisiones sobre políticas públicas, siempre que se desempeñen en servicios donde se valora su trabajo y se ofrezcan las mejores herramientas y recursos para hacerlo. La calidad genera calidad.

Los avances tecnológicos y científicos y su posible valor agregado para las personas y las sociedades requieren un análisis detallado de las preguntas sobre políticas públicas que necesitan respuestas y soluciones. No importa el futuro del trabajo, cómo luce ni quién lo proporciona: siempre existirá la necesidad de una política pública informada y servicios públicos de buena calidad para garantizar que nadie quede desatendido.

La calidad de los servicios públicos esenciales y las condiciones de los trabajadores de servicios públicos siempre van de la mano. Cuando la digitalización se utiliza para reducir presupuestos, externalizar empleos y descalificar trabajadores, los servicios de atención al público inevitablemente sufren. Este enfoque representa riesgos para la privacidad cuando la información de los ciudadanos se entrega a empresas privadas, y puede aislar a aquellos ciudadanos que no tengan la tecnología requerida para acceder a los servicios en línea. Con demasiada frecuencia, el discurso que acompaña el impulso de la digitalización se basa en la creencia de que el sector público no puede generar las reformas necesarias ni prestar servicios de una manera más “eficaz” y, por lo general, se lo emplea para cubrir la privatización,

la externalización y la pérdida de empleos. La implementación de tecnologías digitales en el sector público debe estar acompañada de una capacitación adecuada, inversiones, la participación de los trabajadores y los usuarios, y la consulta; además, debe basarse en una negociación colectiva.

Financiar la implementación

Los Estados miembros reconocen y aceptan que los ODS son sumamente ambiciosos. También han acordado que se enfocarán en cumplir los objetivos y que las metas deben ajustarse y adaptarse a las circunstancias en los respectivos países. Con el fin de alcanzar los resultados ambiciosos que se enfocan en el trabajo decente, los servicios sociales y públicos, la infraestructura necesaria y un entorno más sostenible, los países necesitan, al menos, los siguientes elementos:

- políticas nacionales fuertes, un Estado de derecho y un marco regulatorio eficaz;
- un sector privado comprometido y sólido que genere empleos decentes;
- inversiones públicas eficaces y efectivas en bienes públicos (educación, atención sanitaria e infraestructura); y
- apoyo internacional responsable y apropiado por medio de marcos normativos equitativos internacionales y cofinanciación internacional.

Estos elementos complementarios constituyen una plataforma nacional en la que los países pueden alcanzar de la mejor manera las metas presentes en los ODS. Todas las partes interesadas nacionales y locales deben involucrarse completamente para determinar qué se necesita y para identificar y decidir la mejor combinación de inversiones públicas y privadas requeridas, al tiempo que garantizan que las políticas claves estén en orden. Los derechos humanos internacionales y las normas de trabajo proporcionan una importante plataforma sobre la que se pueden construir estas políticas.

Las estimaciones para cumplir con los ODS sugieren que la financiación es un desafío importante. Pero ¿es realmente imposible encontrar el dinero necesario? La

evidencia sugiere que las empresas multinacionales utilizan los vacíos legales en los sistemas financieros actuales, así como los paraísos fiscales, para no pagar los impuestos correspondientes. Un sistema fiscal basado en la imparcialidad y la capacidad de pago es un primer paso importante a fin de que los gobiernos generen la financiación necesaria para las inversiones públicas que son claves en el cumplimiento de los ODS. Por medio de sistemas fiscales eficaces y progresivos, los gobiernos pueden movilizar una financiación sustancial para crear el entorno propicio para las inversiones públicas y privadas.

Algunos líderes han sugerido que cumplir con los ODS también es un desafío moral. Después de aceptar la Agenda 2030, ¿los gobiernos, las empresas y otros agentes sociales perseguirán alianzas en todos los niveles en un intento genuino por construir sociedades fuertes y sostenibles para todas las personas? ¿O continuarán promoviendo la supervivencia del más fuerte? Una gran parte de la asistencia oficial al desarrollo debe enfocarse no solo en el fortalecimiento de los sistemas de recaudación impositiva de los países, sino también en la eliminación de la evasión de impuestos, el lavado de dinero y los paraísos fiscales a escala internacional. Estas son fallas que tienen un impacto negativo en el desarrollo económico y social de todos los países, que afectan las vidas y los medios de subsistencia de millones de personas. Para alcanzar los ODS, el énfasis debe cambiar de las APP y la privatización a la creación de trabajo decente, gasto público sostenido y justicia fiscal.

Referencias

Benjamin, Joel/Jones, Tim (2017): The K's PPPs Disaster. Lessons on Private Finance for the Rest of the World. Londres: Jubilee Debt Campaign.

http://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2017/02/The-UKs-PPPs-disaster_Final-version_02.17.pdf

ILO (2017): Report on the Caribbean Future of Work Forum. Kingston, Jamaica, 22/2/2017.

www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-port_of_spain/documents/meetingdocument/wcms_550131.pdf

United States National Intelligence Council (2012): Global Trends 2030: Alternative Worlds. Washington, DC.

<https://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>

Sandra Massiah es secretaria subregional para el Caribe y Sandra Vermuyten es directora de campañas de la Internacional de Servicios Públicos (ISP).

ODS 9

Industrialización, desigualdad y sustentabilidad: ¿qué tipo de política industrial necesitamos?

POR MANUEL F. MONTES, CENTRO DEL SUR

La Agenda 2030 incluye como ODS 9 el compromiso de “construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación”. La introducción de este objetivo en la Agenda 2030 es un logro para los países en desarrollo que varían considerablemente en términos de población, ingresos, tamaño y estructura económica, sistema político y cultura, pero comparten la característica común de un sector industrial subdesarrollado. Para implementar el ODS 9 se necesitan políticas industriales activas que tengan en cuenta aspectos de desigualdad y sostenibilidad.

Todavía existen muchos obstáculos para la implementación del ODS 9, y todavía es una cuestión abierta si este nuevo compromiso puede perseguirse con políticas reales tanto a escala nacional como global. ¿El privilegio de la privatización y las asociaciones y la dilución de las salvaguardias contra la captura corporativa chocan con las políticas necesarias para lograr el ODS 9? Como se argumentará más adelante, el ODS 9 requerirá restablecer el liderazgo del Estado sobre las acciones económicas claves, reservando a las partes privadas un margen de acción sin restricciones. Los controles de los flujos de inversión de cartera, por ejemplo, son críticos para mantener el costo interno de los préstamos indebidamente alto y así ser un obstáculo para elevar la tasa de inversión real. Sin embargo, estos controles generalmente se consideran grilletes en las decisiones privadas sobre dónde y cómo se debe desplegar el capital. Además, en los países en desarrollo, la privatización como instrumento de política *de facto* significa favorecer al sector privado internacional. Por ejemplo, en los tratados de comercio e inversión, los países en desarrollo deben tratar a los inversionistas extranjeros al menos tan bien –si no mejor– como a las empresas nacionales, como sucedió en la época colonial. Las preferencias y las prohibiciones imperiales reforzaron las desigualdades sociales en todas las sociedades de esa era.

En un sentido más profundo, el ODS 9 representa un redescubrimiento del principal desafío del esfuerzo de poscolonización emprendido en el mundo en desarrollo con la asistencia técnica de la ONU en la era inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial. Se consideró necesario el cambio estructural en las economías nacionales y en las relaciones económicas entre las naciones para cerrar la brecha en la productividad del trabajo y los ingresos entre las naciones de reciente independencia y los países avanzados. Esto solo sería posible si todas las antiguas colonias lograban llevar a cabo el desarrollo industrial.

Sin embargo, se puede argumentar que, en la actualidad, el entorno político global es mucho más hostil al desarrollo industrial de lo que era en los años 50. En la década de 2000, la agenda de desarrollo de las Naciones Unidas había evolucionado hasta convertirse en un marco altamente estilizado que pasaba por alto la primacía del cambio estructural. Asociaba los fracasos en la industrialización principalmente a las políticas nacionales y las fallas de gobierno en los países en desarrollo. En el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la agenda de desarrollo de la ONU para gobiernos y donantes se enfocó en aliviar la pobreza y la tensión social.

La (re)introducción de la meta de industrialización en la agenda de desarrollo de la ONU puede atribuirse a la defensa decidida de los países en desarrollo, en particular de los africanos. En previsión de la ampliación de las negociaciones posteriores a 2015 sobre una nueva agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo, estos países acordaron en enero de 2014 una Posición Común Africana sobre el Programa de Desarrollo para después de 2015. Esta posición incorporaba la Agenda 2063 de la Unión Africana, que impulsaba economías “estructuralmente transformadas” 100 años después de la creación de la Organización para la Unidad Africana (OUA) en 1963.¹

¿Qué tipo de política industrial necesitamos?

La historia y la experiencia del puñado de países que han logrado un cierto nivel de industrialización desde la década de 1940 indican el tipo de políticas industriales que se necesitan para alcanzar el ODS 9.

Las propuestas principales son las siguientes:

1. La política industrial debe crear el margen de acción económico y proporcionar las herramientas para las nuevas actividades económicas y medios de subsistencia

La industrialización requiere la determinación permanente y firme de la población para dejar de trabajar en sectores de baja productividad y transferirse a sectores de productividad superior. Es un proceso que permite construir nuevas habilidades y capacidades por parte de la fuerza laboral individual y en grupo. Esto demanda la introducción de tecnología (y su adaptación) en actividades comerciales, ya sea que se invente nacionalmente o se acceda a ella desde el extranjero.

Desde la década de 1980, los organismos de desarrollo internacional han puesto mucho énfasis en el crecimiento impulsado por la exportación en los países en desarrollo. Las antiguas colonias siempre han sido exportadoras activas de productos básicos. Las exportaciones de productos básicos proporcionan divisas extranjeras si los precios de los productos básicos son adecuados,

pero, incluso cuando los precios de estos productos son muy elevados, el éxito de la exportación de productos básicos no generará un aumento en la productividad nacional sin políticas para invertir en nuevas actividades económicas. Los mercados, tanto internacionales como nacionales, refuerzan la estructura predominante de productividad y capacidades nacionales. Por eso los Estados han tenido que desempeñar un rol importante para utilizar las inversiones en actividades nuevas. Esto ha incluido la protección frente a las importaciones extranjeras, subsidios al sector privado y el uso de empresas de propiedad estatal cuando fue necesario.

El crecimiento impulsado por la exportación habría sido una buena apuesta si les hubiera permitido a los países en desarrollo reducir su dependencia de los productos básicos. Cuando su crecimiento se desarrolló rápidamente (desde la década de 1990), China pudo hacerlo. No obstante, la tendencia inquietante es que, desde 1996, los países en desarrollo han aumentado su dependencia de las exportaciones de productos básicos. Alan Roe y Samantha Dodd consideran que esta tendencia se aplica a todos los estratos de los países en desarrollo, pero se observa sobre todo en los países más pobres.² Además, en una comparación rápida de esta tendencia entre 1996-2012 y 1996-2014, se observa que la fuerte caída en los precios de los productos básicos desde 2012 no ha reducido la dependencia de la exportación de productos básicos de los países en desarrollo.

En los últimos años, se ha analizado mucho el concepto de cadenas de valor mundiales (CVM) y lo importante que es que los países en desarrollo participen en estas cadenas. Un país puede participar y producir una parte de un producto mundial sin tener que fabricar el producto completo. Las CVM son tan antiguas como el colonialismo, y la lucha es por determinar dónde se creará el valor agregado y qué país puede obtener la mayor parte de ese valor. En muchos productos mundiales, el diseño y la marca capturan la mayor parte de la cadena de valor, y los países en desarrollo pueden caer en el engaño de que podrán capturar una buena parte de la cadena si liberalizan el comercio y les ofrecen incentivos fiscales a los

1 OUA (2013), p. 3.

2 Roe/Dodd (2017).

inversionistas extranjeros. Según Rashmi Banga, la distribución del valor agregado en las CVM se inclina mayormente hacia los países de la OCDE (67% del valor agregado mundial se acumula en ellos, 9% en China, 5% en el grupo BRIC, 8% en los países menos adelantados en su conjunto).³ Para superar estas desventajas, el solo esfuerzo de unirse a una CVM requerirá políticas industriales que puedan generar mejoras permanentes en la tecnología y las habilidades nacionales, y la diversificación de las actividades económicas en el país de acogida.

2. La industrialización no consiste solo en la manufactura y el crecimiento de las “industrias”. También consiste en el aumento de la productividad en la agricultura y las áreas de servicios

Históricamente, la manufactura ha sido el centro neurálgico de los aumentos más impresionantes en la productividad y los ingresos. Sin embargo, en la mayoría de los países también fueron necesarios una mayor productividad agrícola y servicios de apoyo a fin de liberar mano de obra para la manufactura. El auge de la manufactura, incluso en las industrias químicas, también ha proporcionado los medios para la mecanización y para la mejora de los rendimientos en la agricultura. Cada economía comienza con una estructura heredada y debe encontrar la manera más rápida y, al mismo tiempo, la vía menos costosa para alcanzar el aumento de la productividad en diferentes sectores. Por lo tanto, para que la política industrial tenga éxito se le debe prestar mucha atención a la inversión en mejoras de productividad en la agricultura y en los servicios, y no solo en la manufactura.

El cambio climático es un problema urgente para todos los países. Hasta ahora, la industrialización ha dependido fuertemente de la disponibilidad de combustibles fósiles. Para reducir la dependencia de este tipo de combustibles, todas las sociedades deben cambiar sus tecnologías modernas por aquellas que dependan menos de tales combustibles. También será necesario reducir el agotamiento del agua y de otros recursos, y reducir los desechos de producción y

consumo. El hecho de que todos los países, incluidos los más pobres, deban llevar adelante esta transición puede considerarse el equivalente al imperativo de una nueva revolución industrial a escala mundial para abordar el cambio climático.⁴

Las mejoras tecnológicas y de innovación son una parte integral de la transición de una baja productividad a una alta productividad en las actividades económicas y para dejar atrás los combustibles fósiles y el derroche de recursos naturales. Una tendencia inquietante es que la capacidad de inventar en el ámbito nacional y de adaptar ideas y tecnologías para mejorar la productividad ha sido bloqueada o se ha vuelto prohibitivamente costosa bajo el régimen del Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los acuerdos de libre comercio. Este régimen expone a sanciones comerciales a los países que no cumplen con la obligación de proteger las patentes registradas de agentes privados.

3. La política industrial debe responder preguntas y aplicar políticas respecto de la elección de tecnología y sobre la escala de producción y prestación de servicios más efectiva

En la industrialización, explotar economías de escala ha sido un elemento importante en el aumento de la productividad. La provisión de infraestructura crea mercados más grandes, reduce los costos de los insumos y facilita la explotación de las economías de escala.

Sin embargo, también existen casos, especialmente en partes del sector agrícola y del área de servicios, en los que las operaciones a pequeña escala pueden ser igual de eficaces y más responsables ante el medio ambiente, además de producir resultados económicos más equitativos. El ejemplo es la agricultura a pequeña escala, que permite contar con más mano de obra y reducir el uso de químicos y pesticidas.

La política industrial requiere que los Estados establezcan sistemas de innovación nacional y que los apoyen; el punto de partida son las universidades y los institutos

3 Banga (2013).

4 ONU (2011).

de investigación básica, mientras que el punto de llegada es lograr la viabilidad comercial para nuevos productos y servicios.⁵

4. La política industrial debe permitir el aumento de un sector empresarial nacional sólido

Los nuevos empleos y los productos y servicios mejorados se crean principalmente en empresas, y no solo en el sector público.⁶ La política industrial debe permitir el desarrollo de actividades de manufactura a través de la protección de industrias incipientes, el apoyo a las mejoras tecnológicas, la contratación pública y la coordinación en todo el sector para evitar la competencia ruinosa entre las empresas privadas.

Un sector empresarial local no prosperará a menos que tenga acceso a excedentes de capital adecuados e incluso mayores para poder financiar inversiones adicionales y el desarrollo de capacidades. Cada país en desarrollo posee una variedad de sectores privados pequeños. La pregunta por el desarrollo involucra su ampliación por medio de inversiones y la mejora de su capacidad y productividad para alcanzar niveles mundiales. Históricamente, impulsada en gran medida por políticas nacionales, la intervención del gobierno ha sido necesaria para desarrollar un sector privado local. La inhabilidad de los participantes de países en desarrollo para obtener excedentes suficientes y previsible de su participación en CVM podría ser un obstáculo considerable para construir un sector privado local.

En muchos países en desarrollo, los agricultores y criadores constituyen el sector privado más grande, en cuanto a la cantidad de personas contratadas y su contribución a la economía. En muchos lugares del mundo, este también es el sector en el que se encuentran los medios de subsistencia de las mujeres. La liberalización de las importaciones de alimentos por lo general ha devastado el sector nacional alimentario y agrícola. Las inversiones privadas en el sector agrícola en países en desarrollo se ven obstaculizadas por la amenaza de exportaciones agrícolas subsidiadas de Estados Unidos y la Unión Europea.

⁵ *Ibid.*

⁶ Memis/Montes (2008).

En los acuerdos de libre comercio, también es muy común incluir un capítulo relacionado con la competencia, que requiere que el Estado proporcione acceso a sus mercados nacionales a empresas extranjeras. En el mundo occidental, esta protección de la entrada libre fue importante para proteger a los consumidores de los monopolios y las fusiones. Impuesto en muchos países en desarrollo, este enfoque podría rápidamente provocar la monopolización de los mercados locales por empresas transnacionales con grandes ventajas en financiación, administración, redes internacionales y tecnología.

Otras dos herramientas normativas de la política industrial que son importantes para construir un sector empresarial local también están sujetas en gran medida a medidas disciplinarias internacionales. La primera está relacionada con la contratación pública, que, por lo general, requiere que los licitadores extranjeros puedan competir por contratos que superen un determinado nivel. La contratación pública históricamente ha sido una parte importante de la política industrial para que las empresas nacionales pudieran cubrir los costos fijos de sus emprendimientos emergentes. La segunda herramienta involucra a empresas estatales, que han sido una herramienta importante de la política industrial para proporcionar insumos intermedios y otros insumos básicos, como acero, en caso de que el sector privado nacional no pueda desarrollar un fondo de capital lo suficientemente grande para contribuir con estas industrias básicas.

Una política industrial también debe incluir un capítulo acerca del papel de las inversiones extranjeras. Las inversiones extranjeras pueden ingresar de tres formas: (1) inversión en nuevas instalaciones, lo que genera el establecimiento de nuevas plantas e instalaciones; (2) reinversión o inversión/capacidad adicional en la inversión extranjera existente y (3) fusiones y adquisiciones transfronterizas. De estas, solo las inversiones en nuevas instalaciones tienen una conexión sólida y congruente con la formación de capital; mientras que el hecho de que las reinversiones y las fusiones y adquisiciones cambien o no la escala de operaciones depende en gran medida de las decisiones subsecuentes de los inversionistas.

Además, las autoridades nacionales deben asumir que la inversión de aquellos que no son residentes

La nueva generación de APP en infraestructura: satisfacer las necesidades de inversionistas institucionales

POR DAVID BOYS, INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISP)

Las asociaciones público-privadas (APP) en infraestructura no son muy diferentes de las APP en general, ya que presentan los mismos problemas: los contratos son complicados, legalistas y rígidos; los costos de los préstamos para el sector privado suelen ser siempre más elevados que para el gobierno; en una situación de semimonopolio, existen varias oportunidades para “engañar al sistema” y así aumentar las ganancias; dejar que el sector privado asuma riesgos siempre tiene un costo adicional; los inversionistas privados muy rara vez se comprometen a aportar dinero a los países más pobres; las APP poseen costos ocultos (se estima que representan 10% del valor general) en concepto de pago a consultores, servicios bancarios, abogados y profesionales similares; no hay ningún tipo de eficacia inherente al sector privado; los contratos con el sector privado siempre traen consigo el potencial para la corrupción; el sector privado prefiere proteger su ventaja comercial por medio del ocultamiento; supervisar las APP durante el periodo de vigencia del contrato es sumamente complejo; y la lista continúa.

Las próximas APP en infraestructura agregarán otra complicación: están diseñadas para satisfacer las necesidades de grandes inversionistas institucionales y estarán sujetas a sus necesidades y maniobras (en

lugar de satisfacer las necesidades de los más vulnerables). Desde la crisis financiera de 2008, los bancos han tenido que aumentar su liquidez para poder sobrevivir a impactos futuros. Por lo tanto, no han podido realizar préstamos a proyectos de infraestructura a largo plazo. Cuando esto se suma al paradigma de austeridad existente, se bloquean los dos agentes principales en infraestructura: los bancos y los gobiernos.

Entran en juego los grandes inversionistas institucionales, compuestos principalmente por fondos de pensiones capitalizados, fondos de seguros y fondos soberanos, que poseen efectivo y necesitan vehículos de inversión seguros. Estos fondos, por lo general, no invierten en proyectos de APP específicos, ya que estos son muy pequeños, no poseen liquidez o son demasiado riesgosos. Por lo tanto, prefieren invertir en productos financieros cuyos valores están basados en activos subyacentes (es decir, infraestructura). Y desearán poder llevar adelante ingeniería financiera con los productos que adquieren: extraer fondos del flujo de efectivo, aprovechar sus inversiones, cubrir sus riesgos, reestructurar la deuda y vender porciones, etc.

Este enfoque contiene algunos de los mantras tradicionales, como la suposición de que “lo público es

malo, lo privado es bueno”, que los gobiernos pueden brindar un “entorno propicio” para proteger a los inversionistas, que los riesgos se aplicarán de manera apropiada, etc. Pero existen nuevos elementos, por ejemplo, la “financiabilidad de los proyectos”, la combinación de finanzas públicas y privadas, la creación de grupos de proyectos de APP, la realización de análisis para determinar la relación calidad-precio, la reducción de los riesgos, y otras novedades.

Como si estos elementos no fueran lo suficientemente problemáticos, no existe evidencia que indique que los inversionistas depositarán su dinero en los países que más lo necesitan o que se enfocarán en servicios de infraestructura que estén diseñados para satisfacer las necesidades de los más pobres. De hecho, según un análisis reciente de Kate Bayliss y Elisa Van Waeyenberge de la Escuela de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres,¹ estos inversionistas probablemente inviertan en países que ya poseen la inversión pública más alta.

Además, estamos ante un “pensamiento grupal” asombroso en algunas de las instituciones internacionales clave, ya sea en la

¹ Bayliss/Van Waeyenberge (2017).

ONU (en la Agenda 2030, incluida la financiación para el desarrollo), el Grupo del Banco Mundial, la OCDE, la Unión Europea o en bancos regionales de desarrollo y donantes bilaterales. A este grupo podemos sumar el G20 y el Foro Económico Mundial. Todos ellos transmiten palabras vacías sobre las complejidades de las APP en su apuro por aprovechar los fondos de los inversionistas institucionales. Muchos de los individuos están plenamente conscientes de que las instituciones públicas sólidas son necesarias para evitar distorsiones a partir de la participación del sector privado, pero todos parecen estar de acuerdo con el nuevo mantra.

Pareciera como si estuviéramos a punto de repetir la “exuberancia irracional” que caracterizó al primer grupo de privatizaciones, con la guía del Banco Mundial. Para evitarlo, debemos agudizar y aumentar la conscientización y las movilizaciones para así contrarrestar la fuerza y el poder en aumento del cabildeo financiero.

Referencias

Bayliss, Kate/Van Waeyenberge, Elisa (2017): Unpacking the Public Private Partnership Revival. *The Journal of Development Studies*, Londres. www.tandfonline.com/eprint/miFsJvYIzncm8TulhHUZ/full

David Boys es vicesecretario general de la Internacional de Servicios Públicos (ISP).

eventualmente se repatriará. El economista Yilmaz Akyuz observa que, desde 2000 hasta 2013, las salidas de repatriaciones entre los cinco principales países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN), especialmente entre Malasia, Tailandia y Singapur, superan con creces el ingreso de nuevas inversiones extranjeras.⁷

Desde la década de 1990, la inversión extranjera a través de flujos de cartera ha causado una inestabilidad macroeconómica y financiera intensa y creó las condiciones para crisis financieras, como la crisis asiática de 1997. En cualquier periodo, los flujos de cartera practican constantemente la “caza mayor”, en especial en el caso de los países que no regulan los flujos de capital. Dado que las posiciones en cartera son impulsadas por las motivaciones de cartera de los no residentes, estas pueden estar sujetas a “fluctuaciones de humor”; el evento reciente más espectacular fue la “rabieta por la reducción” de abril y mayo de 2013.⁸

Por estas razones, la política industrial debe comparar los beneficios de las inversiones extranjeras con los costos de la economía receptora. El mejor papel de la inversión extranjera es ayudar a cerrar las brechas en la vía de desarrollo industrial elegida. Es posible que existan otros propósitos. Para cumplir con estos objetivos, los países receptores históricamente han impuesto requisitos de desempeño para los inversionistas extranjeros. Sin embargo, las disposiciones disciplinarias internacionales de la OMC presentes en medidas de inversión relacionadas con el comercio (MIC), en acuerdos de inversión internacional y en tratados bilaterales de inversión limitan rigurosamente el uso de disposiciones de desempeño para inversionistas extranjeros.⁹ Por ejemplo, estas medidas disciplinarias evitan que las autoridades les exijan a

7 Akyuz (2015).

8 “Rabieta por la reducción” es la expresión que se utiliza para hacer referencia al aumento en los rendimientos de los bonos del Tesoro de Estados Unidos en 2013 que fue provocado por la reducción que implementó la Reserva Federal de Estados Unidos para disminuir gradualmente la cantidad de dinero que ingresaba a la economía. La “rabieta” se produjo cuando los inversionistas financieros entraron en pánico ante las noticias que anunciaban esta reducción y retiraron rápidamente su dinero del mercado de bonos.

9 Mohamadieh (2015).

los inversionistas extranjeros que equilibren el uso de divisas extranjeras en importaciones con sus ingresos de exportación o que contraten a gerentes o trabajadores locales. Muchas de estas medidas disciplinarias en realidad dan más privilegios a los inversionistas extranjeros que a los inversionistas nacionales, lo que es contrario a la idea de que el surgimiento de un sector empresarial local es indispensable para el éxito del desarrollo. La política industrial debe encontrar maneras de eludir estas restricciones normativas o, al menos, asegurarse de que los inversionistas locales participen en igualdad de condiciones.

5. La política industrial debe esforzarse por coordinar diferentes áreas normativas y requerirá planificación a largo plazo

La política comercial es importante para el esfuerzo de industrialización. Se ha puesto de moda pensar que las tarifas bajas son una de las “mejores prácticas”. Es una buena práctica para los países que ya están industrializados (poseen sectores industrializados competitivos) porque les ofrecen a los consumidores opciones más amplias y de mejor costo; sin embargo, no lo es para los países en desarrollo. Un patrón más flexible sería apropiado para el desarrollo industrial en todos los países. Se podrían establecer tarifas sobre bienes para apoyar el proceso de aprendizaje y mejora de la tecnología del desarrollo industrial. Para otros productos, las tarifas podrían ser más bajas o nulas siempre que no agoten las divisas necesarias para importaciones esenciales. Cuando una industria alcanza competitividad internacional, las tarifas pueden reducirse de manera considerable para que otros sectores reciban ventajas tarifarias. De hecho, los propios países desarrollados siguen esta estrategia. Las disputas comerciales recientes sobre el requisito de contenido nacional como condición para los subsidios públicos en la producción de paneles solares es un ejemplo típico.

Hacer que la financiación a largo plazo esté disponible con tasas de interés razonables es otro elemento normativo clave para la política industrial. Los países con cuentas de capital abiertas tienen dificultades para proporcionar estos servicios porque sus bancos deben exigirles a los prestamistas una tasa de interés lo suficientemente alta como para compensar posibles

pérdidas de valor en las divisas cuando los inversionistas experimenten “fluctuaciones de humor”. Como parte de la política industrial, es oportuno que los países en desarrollo restablezcan los bancos de desarrollo que cerraron en muchos programas de ajuste estructural. Los bancos de desarrollo pueden proporcionar financiación a largo plazo, además de recaudar fondos a largo plazo. Las autoridades deberán evitar las debilidades de gobernanza en la operatoria de estos bancos.

Los controles de capital son un componente indispensable para la política industrial. Son importantes para mantener las tasas de préstamos nacionales a un nivel bajo y las tasas de cambio como señales fiables de costos y futuras ganancias. Las autoridades nacionales deben resistir la tentación de expandir excesivamente la deuda externa, y de apoyarse en ella, durante los episodios de liquidez internacional abundantes y de precios elevados de productos básicos. Estos episodios siempre acaban mal y, a largo plazo, es preferible proteger la vía de desarrollo social e industrial porque la magnitud de colapsos en las depresiones supera los aumentos de crecimiento en las fases de auge.

Conclusión

El redescubrimiento de la industrialización como un ingrediente para alcanzar el desarrollo sostenible –y su inclusión en la Agenda 2030– nuevamente introduce el debate sobre la política industrial. Los países en desarrollo deben aprovechar esta apertura para volver a experimentar políticas e introducir nuevas actividades económicas y diversificar sus economías.

Los países en desarrollo sin dudas enfrentarán obstáculos, tanto materiales como ideológicos, en la aplicación de la política industrial. Como se comentó anteriormente, las normas y las medidas disciplinarias internacionales imponen limitaciones graves a la política industrial; los países en desarrollo deben tomar medidas conjuntas para atenuar estas limitaciones a fin de lograr que las normas sean más propicias para la política industrial nacional. Mejorar la capacidad del Estado con el objetivo de diseñar e implementar el desarrollo industrial requerirá de un amplio consenso político para sostener un esfuerzo que, de por sí, es a largo plazo.

Referencias

Akyuz, Yilmaz (2015): Foreign Direct Investment, Investment Agreements, and Economic Development: Myths and Realities. Research Paper 63. Ginebra: South Centre.

Banga, Rashmi (2013): Measuring Value in Global Value Chains. Background paper RVC-8. Ginebra: UNCTAD.

Chang, Ha-Joon (1996): The Political Economy of Industrial Policy. Londres: Macmillan Press.

Khor, Martin (2008): Bilateral and Regional Trade Agreements: Some Critical Elements and Development Implications. Penang: Third World Network.

Kozul-Wright, Richard/Poon, Daniel (2017): Learning from China's Industrial Strategy. Project Syndicate.
www.project-syndicate.org/commentary/china-industrial-strategy-lessons-by-richard-kozul-wright-and-daniel-poon-2017-04

Memis, Emel/Montes, Manuel F. (2008): Who's Afraid of Industrial Policy. Informe para la discusión. Colombo: United Nations Development Programme Regional Centre, Asia Pacific Trade and Investment Initiative.

Milberg, William/Winkler, Deborah (2013): Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development. Cambridge: Cambridge University Press.

Mohamadieh, Kinda (2015): Throwing Away Industrial Development Tools: Investment Protection Treaties and Performance Requirements. En: South Centre (2015): Investment Treaties: Views and Experiences from Developing Countries. Ginebra: South Centre, pp. 49-88.

ONU (2011): World Economic and Social Survey 2011: The Great Green Technological Transformation. Nueva York.
www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_current/2011wess.pdf

OUA (2015): Agenda 2063: The Africa We Want. Edición final. Nairobi.
www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063.pdf

OUA (2014): Common African Position on the Post-2015 Development Agenda. Nairobi.
www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/cap_post2015_2014.pdf

Roe, Alan/Dodd, Samantha (2017): Dependence on Extractive Industries in Lower-Income Countries: The Statistical Tendencies. Documento de trabajo WIDER 2017/98. Helsinki: UNU/WIDER.

Wade, Robert (2003): Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. Princeton: Princeton University Press.

Manuel F. Montes es asesor principal de Financiación y Desarrollo en el Centro del Sur.

ODS 10

Exprimiendo al Estado: la influencia corporativa sobre la política fiscal y sus repercusiones en la desigualdad nacional y mundial

POR KATE DONALD, CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS (CENTRO POR LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES, CESR)

Reducir la desigualdad es una de las promesas centrales de los ODS, como objetivo independiente (ODS 10) y como compromiso transversal para “no dejar a nadie atrás”. Reducir la desigualdad requiere recursos; se necesita (re)distribuir los recursos disponibles en la actualidad de una manera más justa y reunir más recursos para invertir en bienes y servicios que combatan la desigualdad. Los impuestos son una herramienta fundamental con la que cuentan los gobiernos para lograr ambos objetivos; es por eso que se incluyó la política fiscal en la meta 10.4 (“Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad”). Sin embargo, hasta el momento, la evasión y elusión fiscal por parte de las corporaciones bloquean estas vías esenciales para reducir la desigualdad.

Los ODS no mencionan de manera explícita la necesidad de redistribución, pero la política fiscal solo puede reducir verdaderamente la desigualdad si es redistributiva, con impuestos progresivos (en los que los agentes con ingresos más altos pagan tasas de impuestos más elevadas) y gasto social a favor de los pobres. Está claro que la forma actual en la que se distribuyen los recursos (beneficiando cada vez más a los más ricos) es un factor importante en la crisis mundial de desigualdad que los ODS buscan combatir.¹ Por otro lado, los ODS reconocen la necesidad de recaudar más recursos: el ODS 17 (y, de hecho, la Agenda de Acción de Addis Abeba) se enfoca principalmente en cómo recaudar dinero para financiar los ODS y hace un particular hincapié en la movilización de recursos nacionales. Al mismo tiempo, tenemos evidencia adicional para demostrar que la inversión pública es un determinante fundamental de la desigualdad; los servicios públicos reducen la

desigualdad y proporcionan “ingresos virtuales”,² mientras que las medidas de austeridad recientes que han recortado la inversión en los servicios públicos han agudizado la desigualdad económica en esos países.³

La elusión y la evasión fiscal (o los abusos tributarios, en conjunto)⁴ bloquean estas vías fundamentales para reducir la desigualdad. Ambas perpetúan una injusta transferencia (hacia empresas multinacionales, directores ejecutivos y accionistas importantes) y privan a los países de ingresos que podrían utilizar para avanzar hacia una mayor igualdad. Este tipo de comportamiento corporativo también afecta la desigualdad entre los países (que el ODS 10 promete asimismo reducir), ya que agota desproporcionadamente los ingresos potenciales de los países en desarrollo y perpetúa el *statu quo* desigual en el poder económico y la gobernanza a escala mundial.

¹ El papel de la política fiscal como un determinante de la desigualdad se analiza con más profundidad en CESR (2016), junto con una variedad de áreas normativas fundamentales. Este capítulo se enfoca específicamente en la política tributaria como un estudio de caso acerca de la influencia corporativa en un área normativa importante que afecta el cumplimiento del ODS 10.

² Oxfam (2014).

³ Oxfam (2013). La OCDE también ha advertido sobre los impactos de la austeridad en la desigualdad de ingresos; véase www.oecd.org/forum/government-balances-growth-and-income-inequality.htm.

⁴ En inglés, el término *tax abuses* se usa para referir a la elusión y evasión fiscal en conjunto. No hay un término equivalente en español, pero en este artículo uso la expresión “abusos tributarios” cuando quiero abarcar ambos conceptos.

El papel del poder corporativo

Los abusos tributarios por parte de las empresas no ocurren en un vacío político, y los subterfugios legales que las empresas utilizan para evadir impuestos no surgen de manera independiente. Las empresas más grandes poseen un poder inmenso y, por lo tanto, desempeñan un papel importante en el fomento de los vacíos legales impositivos, incentivos fiscales, regímenes de secreto financiero y otras políticas relativas a los impuestos que las benefician.

Existe una evidente falta de transparencia en la mayoría de los países respecto del cabildeo y las influencias corporativas sobre las decisiones normativas. Dada su naturaleza, la influencia corporativa suele negarse u ocultarse. Sin embargo, existen determinados contextos en los que el poder corporativo en la política tributaria se ha estudiado o cuantificado. Según algunos descubrimientos recientes de Oxfam América, se calcula que, entre los años 2009 y 2015, las 50 empresas más grandes de Estados Unidos gastaron aproximadamente 2.500 millones de dólares en cabildeo, con casi 352 millones destinados a asuntos fiscales. Mientras tanto, recibieron más de 423.000 millones de dólares en desgravaciones fiscales; 1.200 dólares por cada dólar destinado a asuntos fiscales.⁵ También en Estados Unidos, los investigadores han descubierto que aumentar los gastos de cabildeo registrados en 1% parece reducir las tasas impositivas efectivas hasta 1,6% en el año siguiente para la empresa promedio.⁶ Si se piensa a largo plazo, desde 1952, las ganancias corporativas como un activo del PIB de Estados Unidos han aumentado de 5,5% a 8,5%, mientras que los ingresos fiscales de impuestos sobre empresas como una parte del PIB han disminuido de 5,9% a 1,9%.⁷

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) ha demostrado cómo las elites en muchos países centroamericanos (incluidos aquellos de sectores corporativos, como los de finanzas, agronegocios, café y otros orientados a la exportación) han utilizado su influencia

para luchar por políticas fiscales favorables, bloquear reformas impositivas y preservar vacíos legales y acuerdos extraterritoriales.⁸ Oxfam Perú ha demostrado cómo el sector minero ha logrado con éxito “capturar el Estado”, utilizando su poder para evitar reformas que habrían acabado con la evasión de impuestos, obligado a las empresas mineras a pagar deudas impositivas o establecido impuestos nuevos en medio del vertiginoso incremento en el precio de los metales.⁹

Más allá del cabildeo específico sobre los impuestos, los efectos políticos y económicos perjudiciales del cabildeo corporativo se han presentado crudamente en muchos otros casos. Por ejemplo, un documento de trabajo realizado por personal del Fondo Monetario Internacional (FMI) mostró que el cabildeo por parte de la industria financiera podría haber contribuido a la crisis financiera mundial del periodo 2007-2008, ya que se relacionó *ex ante* con la toma de riesgos y *ex post* con un desempeño aún peor.¹⁰

Los efectos nacionales en la desigualdad económica

Las políticas y prácticas predominantes que hacen que las empresas no paguen los impuestos correspondientes incluyen tasas efectivas más bajas de impuestos sobre ellas, incentivos fiscales, como subsidios y desgravaciones, falta de transparencia en la titularidad e información corporativas, políticas de secreto financiero y vacíos legales en la política tributaria que permiten a las empresas ocultar sus ganancias o trasladarlas a jurisdicciones donde pagan menos impuestos.

Estos métodos han provocado que las arcas gubernamentales pierdan grandes sumas de ingresos potenciales:

- Las **tasas de impuestos** sobre la renta de empresas tanto en países desarrollados como en desarrollo han disminuido entre 15% y 20% durante las últimas tres décadas.¹¹

5 Oxfam América (2017).

6 Richter *et al.* (2008).

7 Blair (2016).

8 ICEFI (2016).

9 Mendoza/De Echave (2016) y Durand (2016).

10 Igan *et al.* (2009).

11 Crivelli *et al.* (2015).

- Se calcula que, por año, se pierden 138.000 millones de dólares equivalentes a ganancias en países en desarrollo a través de **incentivos fiscales** para empresas.¹²
- Los abusos tributarios por parte de las empresas debido a vacíos legales, falta de transparencia y paraísos fiscales consumen aún más los ingresos de los países en desarrollo.
- 100.000 millones de dólares anualmente por medio de elusión de impuestos de empresas multinacionales, según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD).¹³
- 212.000 millones de dólares al año a través de la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (estrategias para eludir impuestos que explotan brechas y divergencias en normas fiscales para trasladar artificialmente ganancias a jurisdicciones de baja tributación o exentas de esta), según economistas del FMI.¹⁴

Estas cifras en muchos casos representan más de lo que los gobiernos de países en desarrollo reciben en asistencia oficial para el desarrollo y se comparan con porciones significativas de su PIB, especialmente de los presupuestos de servicios públicos. Por ejemplo, en Zambia, las pérdidas combinadas del traslado de ganancias en el sector minero pueden ser iguales a 326 millones de dólares al año, lo que equivale a aproximadamente 60% del presupuesto para salud de 2015.¹⁵

El resultado de tales maniobras corporativas es un ingreso gubernamental menor para redistribuir entre aquellos que más lo necesitan y para pagar bienes y servicios que ayudan a “igualar hacia arriba” (por ejemplo, servicios públicos y protección social). Por lo tanto, estas políticas y prácticas obstaculizan los

esfuerzos para lograr una mayor igualdad y se oponen directamente a numerosas metas de los ODS –en particular, las metas 10.1 (“De aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional”) y 10.4– y debilitan o dificultan el cumplimiento de muchas otras (por ejemplo, aquellas que están relacionadas con los servicios públicos o la protección social, e incluso con la igualdad de género y la reducción de la pobreza).

Tal como se describió anteriormente, esta situación también crea un tipo de trampa de desigualdad, en la que la creciente desigualdad económica intensifica la desigualdad política, que luego incrementa la capacidad de las empresas y de las elites ricas para manipular a quienes se dedican a formular políticas para proteger su riqueza y privilegio, mientras que el poder de los sindicatos, por ejemplo, se erosiona cada vez más.¹⁶ Un gobierno con recursos insuficientes también tiene menos capacidad para regular el comportamiento corporativo, para recaudar y auditar impuestos y para moldear el mercado de manera positiva y que respete los derechos humanos.

Efectos internacionales

Además de la infinidad de efectos en la desigualdad nacional, la captura corporativa de la política fiscal en un país puede tener efectos profundos internacionalmente. Este ha sido el caso, por ejemplo, cuando las empresas han cabildeado para obtener “incentivos” fiscales como condición previa para invertir, lo que crea una “carrera hacia el abismo” en términos de tasas de impuestos sobre empresas e incentivos de países que compiten por inversiones. Los países de bajos ingresos que dependen en mayor medida de ingresos por impuestos sobre empresas (pero que además necesitan inversión extranjera) se ven particularmente afectados.

Las políticas tributarias y financieras de los países tienen grandes efectos “secundarios”, en especial aquellas de países ricos que tienen la mayor autoridad sobre la gobernanza económica mundial. Por ejemplo, cuando países como Suiza, el Reino Unido o Estados Unidos presiden las jurisdicciones en las que

12 ActionAid (2013).

13 UNCTAD (2015).

14 Crivelli *et al.* (2015).

15 Alliance Sud *et al.* (2016).

16 Jaumotte/Osorio Buitron (2015).

se resguarda el secreto financiero (paraísos fiscales) y a las que las empresas pueden trasladar fácilmente su dinero para evitar impuestos o minimizar la base imponible en los países en los que operan, los efectos se sienten en todo el mundo. Los abusos tributarios permitidos por dichas jurisdicciones y regímenes normativos representan una carga enorme para los países en desarrollo, ya que limitan su poder adquisitivo, el margen de acción en materia de políticas, el espacio económico y, en mayor medida, su capacidad para reducir la desigualdad. El impacto lo sienten personas reales en estos países; en particular, las personas más pobres y menos beneficiadas son las que sufren las consecuencias, debido a la falta de inversión en la reducción de la pobreza, los servicios públicos y sociales y la protección del ambiente. Como resultado, el progreso hacia una mayor igualdad económica y de género suele verse amenazado y es posible que las violaciones de los derechos de las personas (por ejemplo, a la educación, la salud, el agua y el saneamiento) empeoren o se mantengan.

Al igual que el refuerzo o la exacerbación de las desigualdades dentro de los países, los abusos tributarios transfronterizos de las empresas debilitan otra meta establecida del ODS 10: reducir la desigualdad entre los países. Opera como una versión ampliada e internacional del círculo vicioso de la desigualdad económica y política descrita. Mediante el agotamiento de los recursos de los países más pobres, limita el poder económico y político de estos países, lo que dificulta su capacidad para luchar por cambios significativos en el sistema fiscal internacional o la gobernanza económica mundial. Entonces, por ejemplo, los países ricos se resisten a la demanda de los países en desarrollo para crear un organismo fiscal intergubernamental e insisten en que las normas fiscales deberían continuar siendo una cuestión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en la que tienen un control real.¹⁷

La meta 10.b de los ODS promete “[f]omentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa, para los Estados con mayores necesidades”. En la

actualidad, debido a las políticas y las prácticas que les permiten a las empresas transnacionales evitar el pago de impuestos en los países en los que obtienen ganancias o extraen recursos, está ocurriendo lo contrario. La financiación desaparece de los Estados más necesitados y, a menudo, acaba en paraísos fiscales en Estados muy ricos.

Utilización de los derechos humanos para luchar contra la captura corporativa de la política tributaria

En los últimos años, los directores ejecutivos corporativos reunidos en el Foro Económico Mundial de Davos han lamentado la creciente desigualdad económica, mientras que, al mismo tiempo, muchas de estas mismas empresas hacen todo lo posible para evadir o minimizar sus responsabilidades fiscales. Numerosas empresas transnacionales se apresuran a unirse en asociaciones interesadas en los ODS, alentadas por la adopción poco crítica por parte de los gobiernos de la idea de que el sector privado es un promotor benevolente de la implementación de los ODS. Es revelador que solo una pequeña cantidad de estas alianzas se dedique al ODS 10 (la cifra menor contando cualquiera de los 17 objetivos, por un margen importante), mientras que la mayor cantidad de alianzas se ha registrado en torno del ODS 8, que trata sobre el crecimiento económico, en el que las entidades empresariales naturalmente tienen intereses creados.¹⁸

La cantidad de impuestos que pagan las empresas y el lugar en el que los pagan tienen un profundo efecto en los derechos humanos y las desigualdades. ¿Cómo se puede remediar el *statu quo* de la evasión y la elusión descontroladas de los impuestos sobre las empresas? Esto no es solo una cuestión de “responsabilidad social empresarial”, aunque sería un paso correcto que más empresas importantes reconocieran que pagar los impuestos que les corresponde es indispensable para ser un “buen ciudadano corporativo”. En definitiva, el papel y, de hecho, la obligación de los gobiernos es evitar los abusos tributarios y regular el comportamiento de las empresas.

¹⁷ Chonghaile (2016).

¹⁸ Véase <https://sustainabledevelopment.un.org/partnerships/>.

¿Consolidar la miseria o catalizar las oportunidades? La economía política de las desigualdades en África Oriental

POR ARTHUR MULIRO WAPAKALA, SOCIEDAD INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (SID)

Durante los últimos años, la economía de los Estados miembros de la Comunidad de África Oriental (CAO) ha crecido a pasos agigantados, y la región ha tenido un aumento de 6% anual en el PIB desde 2011. Estas tasas de crecimiento han sido proclamadas como la prueba de que la región finalmente ha realizado un cambio estructural en su economía y esto se considera un presagio de los grandes logros que vendrán. Además, el potencial que surge de los recientes descubrimientos de hidrocarburos y las industrias extractivas en general, así como la tan esperada renovación de la infraestructura ferroviaria, vial y portuaria, antes en ruinas, también han servido para impulsar el optimismo.

Sin embargo, esta expansión económica ha ido acompañada por un crecimiento de la desigualdad en prácticamente todos los países de la CAO. En pocas palabras, no todos los ciudadanos de África Oriental han visto o experimentado los beneficios de estas cifras estelares en el crecimiento del PIB. Se puede decir que, para una gran cantidad de personas, la vida se ha convertido en una travesía más dura y mucho más desagradable. El auge económico no ha generado los empleos esperados y existe una frustración que cada día aumenta más, tal vez por la comprensión

de que estos empleos nunca se materializarán. A pesar de todo el progreso que ha tenido lugar durante los últimos años, los niveles de pobreza, hambre y desnutrición aún siguen siendo extremadamente elevados en la región y sirven para enfatizar el refrán: “No se puede comer el PIB”.

La reducción de la desigualdad en África Oriental no se puede realizar sin antes abordar la estrecha relación entre la política (nacional y regional) y la desigualdad. Es momento de preguntar a los líderes de la región ¿hasta qué punto las instituciones políticas están vinculadas con la persistencia de la pobreza? ¿Qué factores políticos afectan la evolución de la desigualdad y cuáles son los efectos de la desigualdad en las decisiones y los resultados políticos? ¿Existe alguna relación entre las numerosas formaciones étnicas o nacionales y cómo se proveen los bienes públicos?

Lo que sí está claro es que, ante la ausencia de esfuerzos comprometidos para desarmar y recrear las instituciones que distribuyen el poder y las redes que han surgido para extraer beneficios, es poco probable que las desigualdades presentes simplemente desaparezcan. En todo caso, se volverán más evidentes y es posible que, finalmente, incluso opriman a las sociedades que las

alojan. Por lo tanto, el imperativo con el que el liderazgo de la región (en todos los niveles) necesita estar comprometido es la transformación institucional necesaria para garantizar que sea menos propenso a la captura y que sus beneficios se distribuyan ampliamente en la población.

En el State of East Africa Report (Informe del estado de África Oriental) de 2016 de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID), se consideró la economía política de desigualdades en África Oriental y el tipo de papel que podría desempeñar el proceso de regionalización para ayudar a reducir las brechas de desigualdad actuales.¹ La conclusión de los autores fue que todo dependía de las decisiones que los líderes estuvieran dispuestos a tomar; ya sea que estén dispuestos a adoptar medidas audaces para reconfigurar la arquitectura institucional y de poder para garantizar que todos los ciudadanos de la región se beneficien de la integración, o que solo un (pequeño) segmento lo haga.

El informe analiza nueve sectores divididos en tres pilares: un pilar económico, un pilar social y un pilar político. En cada uno de estos sectores,

¹ SID (2016).

el informe hace preguntas que abarcan tres dominios adicionales:

- I El **dominio fiscal**: ¿dónde se obtienen los recursos y cómo se invierten?
- I El **dominio normativo**: ¿qué decisiones relativas a la política se toman (o no) y quiénes se benefician?
- I El **dominio ético**: ¿a quién pertenece el discurso predominante y qué instrumentos se utilizan para debilitar el núcleo moral de la sociedad?

Este informe establece varios mensajes claves para que sus lectores los consideren. Si bien el énfasis de los mensajes se enfoca en los cambios que deben realizarse en el ámbito nacional, es imposible separar los cambios necesarios de la cuestión de la integración regional, ya que cada país se presenta en el espacio regional con sus fortalezas y debilidades individuales y esto influye en el carácter y el ritmo de la regionalización.

Como tal, y según indica el informe, la tarea más grande a la que se enfrenta el Estado en África Oriental en la actualidad no se relaciona tanto con perseguir el crecimiento económico a cualquier precio, sino que tiene que ver con crear las bases para el desarrollo humano duradero en la región. Por ejemplo, el gasto masivo en proyectos de infraestructura “clave” debe incluir el bien público más

amplio desde el principio y no como una idea tardía. Con el refuerzo de los medios de subsistencia de cada ciudadano individualmente, las posibilidades de crecimiento nacional y regional se multiplicarán infinitamente de veces.

Cuando se consideran los niveles de desigualdad presentes hoy en la región, es evidente que el contrato social implícito que ha acompañado a los Estados de África Oriental desde su formación e independencia necesita reconsiderarse y renegociarse con una visión que garantice que la mayoría de los ciudadanos reciban una retribución justa. Es muy probable que si las desigualdades continúan profundizándose, las futuras generaciones en África Oriental vivan peor que la generación actual. En cualquier caso, una “convergencia catastrófica” de política, economía y medio ambiente no es un buen presagio para la región. Cualquier aumento de los desafíos sistemáticos podría sobrepasar sus mecanismos de respuesta y resiliencia.

Por lo tanto, el desafío actual de África Oriental sigue siendo el de desenmascarar y enfrentar las economías políticas que impulsan las desigualdades en el ámbito nacional. Ninguna otra medida ofrecerá un proceso de integración regional que realmente se enfoque en las personas y sea sostenible, uno que transforme las vidas y las opciones de los africanos orientales. Cualquier otra medida será un esfuerzo para consolidar la miseria.

Referencias

SID (2016): State of East Africa Report. Consolidating Misery? The Political Economy of Inequalities in East Africa. Nairobi. www.sidint.net/sites/www.sidint.net/files/SoEA-2016.pdf

Arthur Muliro Wapakala es director general adjunto de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID), con sede en Nairobi, Kenia.

En esta área, las obligaciones relativas a los derechos humanos (incluidas las obligaciones extraterritoriales) pueden tener un valor realmente estratégico y moral. Existen numerosas iniciativas en el ámbito de los derechos humanos orientadas a abordar y controlar el comportamiento corporativo que puede conducir a violaciones de estos derechos. Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la ONU recibieron el apoyo del Consejo de Derechos Humanos en 2011. Por desgracia, no mencionan las prácticas de elusión de impuestos, pero este defecto podría remediarse en los planes de acción nacionales (PAN) que se desarrollan para su implementación. Mientras tanto, existen iniciativas en curso para negociar un tratado vinculante relativo a los derechos humanos entre las empresas transnacionales y otros emprendimientos comerciales (con mucha resistencia por parte de numerosos Estados miembros de la ONU, particularmente, Estados Unidos y los de la Unión Europea). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR) se encuentra en el proceso de elaboración de una nueva observación general sobre actividades comerciales,¹⁹ que ofrecería una interpretación autorizada sobre las obligaciones de los Estados en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para regular el comportamiento empresarial, además de luchar contra los abusos tributarios.

A su vez, los organismos de control de derechos humanos están comenzando a hacer frente a la política fiscal y a los abusos tributarios como una cuestión importante relativa a los derechos humanos. Por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) recientemente cuestionó a Suiza por el impacto perjudicial que sus políticas de secreto bancario tienen sobre los derechos de las mujeres y el desarrollo sostenible en los países más pobres.²⁰ De manera similar, el CESCR expresó señales de alarma²¹ respecto de numerosos

aspectos de la política tributaria en el Reino Unido y recomendó que el país tome medidas estrictas para hacer frente a los abusos tributarios por parte de las empresas.²² Buscar la rendición de cuentas a través de organismos de derechos humanos es, por lo tanto, una manera de avanzar que cada vez posee más potencial.

Las reformas fiscales nacionales son muy necesarias para hacer que el sistema fiscal sea más justo y para acabar con los abusos tributarios; sin embargo, la acción colectiva a escala mundial también es indispensable. En una situación en la que el capital es altamente móvil y las empresas multinacionales se extienden a través de las fronteras, ningún país puede enfrentar estas problemáticas por sí solo. Todos los países tienen una función por desempeñar, pero los países ricos que establecen eficazmente las normas del mercado mundial y sirven como país de origen para muchas de las empresas multinacionales más poderosas tienen una responsabilidad particular. Aquellos países que albergan paraísos fiscales son incluso más culpables.

La meta 10.6 promete “[a]segurar una mayor representación e intervención de los países en desarrollo en las decisiones adoptadas por las instituciones económicas y financieras internacionales para aumentar la eficacia, fiabilidad, rendición de cuentas y legitimidad de esas instituciones”. Se necesita con urgencia un sistema de toma de decisiones relacionadas con los impuestos que sea más democrático e igualitario, para solucionar muchos de los problemas que se describieron anteriormente y facilitar el progreso hacia el ODS 10. Un organismo fiscal intergubernamental de la ONU, por ejemplo, en el que todos los países tengan voz y voto en condiciones equitativas (a diferencia de la OCDE), debe poder reescribir las normas del defectuoso régimen fiscal internacional, especialmente para redistribuir el derecho a gravar el capital de una manera más justa. Los argumentos relativos a los derechos humanos cada vez se tienen más en cuenta en los esfuerzos de los países del G77 y grupos de la sociedad civil para exigir

19 www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/Discussion2017.aspx.

20 www.cesr.org/switzerland-held-account-cost-tax-abuse-women%E2%80%99s-rights.

21 ONU Doc. E/C.12/GBR/CO/6.

22 Ambas decisiones surgieron luego de presentaciones realizadas por defensores de derechos humanos y justicia fiscal, incluidos el Center for Economic and Social Rights y la Tax Justice Network. Para obtener información sobre Suiza, véase Alliance Sud *et al.* (2016), y sobre el Reino Unido, véase CESR *et al.* (2016).

una gobernanza de políticas tributarias más equitativa a escala internacional.²³

Para enfrentar la gran influencia corporativa que existe en la política tributaria, será fundamental la implementación de requisitos de transparencia más estrictos. Esto incluye leyes de difusión e información más rigurosas respecto del cabildeo corporativo, donaciones políticas y acceso a los encargados de formular políticas y los procesos normativos, a escala nacional e internacional (por ejemplo, en la OCDE, la ONU o el G20). No obstante, también requerirá reformas más amplias y de mayor envergadura relativas a la transparencia financiera corporativa, como registros obligatorios de propiedad efectiva, presentación de informes país por país e intercambio automático de información fiscal. La implementación de estas medidas es un paso esencial para cumplir con los objetivos de cooperación internacional de igualdad y gobernanza de la Agenda 2030, que podrían incluirse como indicadores de los ODS. Por desgracia, se ha ofrecido resistencia ante algunas propuestas similares²⁴ en cuanto a los indicadores mundiales a favor de un conjunto que es muy débil respecto de cuestiones de responsabilidad y transparencia corporativas y a la reforma del sistema fiscal internacional. Sin embargo, podrían incluirse en los conjuntos de indicadores nacionales y regionales del ODS 10, del ODS 16 (que busca fomentar sociedades pacíficas e inclusivas, acceso a la justicia e instituciones inclusivas) y en los medios de implementación del ODS 17.

Conclusión

En la actualidad, los sistemas tributarios nacionales e internacionales benefician a las grandes empresas a expensas de la gente, lo que exacerba la desigualdad y debilita los derechos humanos. Los abusos tributarios de las empresas y las tendencias imperantes con respecto a la baja carga tributaria de las empresas transnacionales son un obstáculo importante para el cumplimiento del ODS 10. De hecho, al privar a los países de los ingresos que necesitan con urgencia para invertir en servicios públicos, protección ambiental

y alivio de la pobreza, amenazan potencialmente el cumplimiento de toda la Agenda 2030. No obstante, el ODS 10 es particularmente vulnerable porque la problemática de la desigualdad tiene una relación directa con las personas que controlan los recursos, la cantidad de impuestos que pagan los diferentes grupos y las personas que tienen acceso al poder y la influencia en la política. El objetivo de reducir la desigualdad dentro de los países y entre ellos simplemente no puede resolverse con soluciones basadas en el mercado ni con iniciativas atractivas para el sector privado; requiere verdaderos esfuerzos para transformar las relaciones de poder y la distribución de los recursos para tener alguna posibilidad de éxito.

Referencias

ActionAid (2013): Give Us a Break: How Big Companies are Getting Tax-Free Deals. Johannesburgo.

www.actionaid.org/sites/files/actionaid/give_us_a_break_-_how_big_companies_are_getting_tax-free_deals_2.pdf

Alliance Sud/CESR/Global Justice Clinic at New York University School of Law/Public Eye/Tax Justice Network (2016): Swiss

Responsibility for the Extraterritorial Impacts of Tax Abuse on Women's Rights. Ginebra.

www.cesr.org/sites/default/files/switzerland_cedaw_submission_2nov2016.pdf

Blair, Hunter (2016): Corporate Profits Are Way Up, Corporate Taxes Are Way Down. Economic Policy Institute Economic Snapshot, 22/9/2016.

www.epi.org/publication/corporate-profits-are-way-up-corporate-taxes-are-way-down/

CESR (2017): Towards an International Tax Agenda Based on Rights and Equality for Tax Justice. Nueva York.

www.cesr.org/towards-international-tax-agenda-based-rights-and-equality-tax-justice

CESR (2016): From Disparity to Dignity. Tackling Economic Inequality through the Sustainable Development Goals. Nueva York.

www.cesr.org/sites/default/files/disparity_to_dignity_SDG10.pdf

CESR/Christian Aid (2015): Illustrative Indicators for a Post-2015 Fiscal Revolution. Nueva York/Londres.

www.cesr.org/sites/default/files/CA_CESR_indicators_UNstats.pdf

CESR/Tax Justice Network/Global Justice Clinic at New York University School of Law (2016): UK Responsibility for the Impacts

of Cross-Border Tax Abuse on Economic, Social and Cultural Rights.

www.cesr.org/sites/default/files/downloads/GBR_CESCR_SUBMISSION_JUNE_2016.pdf

23 CESR (2017).

24 CESR/Christian Aid (2015).

Chonghaile, Clár Ní (2016): "A System of Privileges and Benefits": Is a Global Tax Body Needed? En: The Guardian, 11/4/2016. www.theguardian.com/global-development/2016/apr/11/system-privilege-benefits-global-tax-body-oecd

Crivelli, Ernesto/De Mooij, Ruud A./Keen, Michael (2015): Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries. Washington, DC: FMI. www.sbs.ox.ac.uk/sites/default/files/Business_Taxation/Docs/Publications/Working_Papers/Series_15/WP1509.pdf

Durand, Francisco (2016): Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú. Lima: Oxfam Perú. https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/capturadurand%20VF_0_2.pdf

ICEFI (2016): Política fiscal: expresión del poder de las elites centroamericanas. http://icefi.org/sites/default/files/pf_expresion_del_poder_de_las_elites_cr_jm190516.pdf

Igan, Deniz/Mishra, Prachi/Tressel, Thierry (2009): A Fistful of Dollars: Lobbying and the Financial Crisis. Washington, DC: FMI (IMF Working Paper WP/09/287). www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09287.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

Mendoza, Armando/De Echave, José (2016): ¿Pagaron lo justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero. Lima: Oxfam Perú. https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/Pol%C3%ADtica%20fiscal%20peruana%20en%20tiempos%20del%20boom%20minero.pdf

Oxfam (2014): Working for the Many – Public Services Fight Inequality.

Oxfam (2013): A Cautionary Tale: The True Cost of Austerity and Inequality in Europe.

Oxfam América (2017): Rigged Reform: US Companies are Dodging Billions in Taxes but Proposed Reforms Will Make Things Worse. Informe para los medios, 22/4/2017. www.oxfamamerica.org/static/media/files/Rigged_Reform_FINAL.pdf

Richter, Brian Kelleher/Samphantharak, Krislert/Timmons, Jeffrey F. (2008): Lobbying and Taxes. En: American Journal of Political Science 53:4, pp. 893-909 (22/10/2008). http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1082146

UNCTAD (2015): World Investment Report 2015. Reforming International Investment Governance. Ginebra. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf

Kate Donald es directora del Human Rights in Development Program (Programa de Derechos Humanos en Desarrollo) del CESR.

ODS 11

La mercantilización sobre la comunidad: la financierización del sector inmobiliario y su amenaza al ODS 11 y el derecho a la vivienda

POR LEILANI FARHA, RELATORA ESPECIAL DE LA ONU SOBRE UNA VIVIENDA ADECUADA, Y BRUCE PORTER, SOCIAL RIGHTS ADVOCACY CENTRE (CENTRO DE DEFENSA DE LOS DERECHOS SOCIALES)¹

El ODS 11 propone “[l]o lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Este objetivo se enfoca principalmente en el derecho a una vivienda adecuada. La meta 11.1 compromete a los gobiernos, de aquí a 2030, “a asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados [...]”. Las demás metas del ODS 11 parten de allí: mejorar los asentamientos informales, garantizar el acceso a un servicio de transporte que conecte las viviendas con los lugares de trabajo y los servicios sociales, garantizar la participación en la planificación y la gestión de asentamientos humanos y garantizar protección ante los efectos de los desastres naturales. Durante mucho tiempo, todos estos compromisos han sido reconocidos como obligaciones centrales de los Estados respecto del cumplimiento progresivo del derecho a una vivienda adecuada. El desafío más grande del cumplimiento de este derecho para 2030 es el dominio sin precedentes que imponen las empresas financieras en el sector inmobiliario.

Algo único y de importancia histórica sobre el ODS 11 y sus metas es que compromete a los Estados a un cronograma firme para el cumplimiento del derecho a la vivienda. Hasta ahora, los Estados se han ocultado detrás de interpretaciones erróneas de las expresiones sobre “cumplimiento progresivo” del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) para justificar sus engaños e inacciones, con terribles consecuencias para las vidas de las personas afectadas. Ya no pueden decir “tal vez más adelante”. Han hecho un compromiso firme para cumplir los objetivos y los cronogramas que materialicen el derecho a la vivienda. Deben actuar y lograr resultados en un plazo de 15 años.

Reconocer el ODS 11 como una obligación de los derechos humanos proporciona un marco transformativo por medio del cual un compromiso político que no cuenta con un marco detallado de implementación se puede convertir en algo más práctico y viable.

Sumar los derechos humanos al ODS 11 ofrece una forma de gobernanza, un sistema de normas y valores para informar el proceso de toma de decisiones, elaboración de políticas, planificación y desarrollo y una forma de empoderar a los residentes para lograr que los Estados y otros agentes se hagan responsables.

El dominio de las empresas financieras en el sector inmobiliario

En todo el mundo, el desafío más grande que enfrenta el cumplimiento del derecho a la vivienda para 2030 es el dominio sin precedentes de las empresas financieras en el sector inmobiliario. Lo que suele conocerse como “captura corporativa” en otros ámbitos ha ocurrido de manera sistemática y con gran alcance en el sector inmobiliario durante el último cuarto de siglo. En los últimos años, se han producido cambios históricos y estructurales en los mercados inmobiliario y financiero y en las inversiones mundiales. En vez de valorarse como un lugar para vivir en una comunidad, la vivienda se ha convertido en un bien de consumo que se compra y se vende a cambio de una ganancia, que se valora como una garantía para instrumentos financieros que

¹ Este artículo se basa en el informe de 2017 de la Relatora Especial sobre una Vivienda Adecuada del Consejo de Derechos Humanos; véase ONU Consejo de Derechos Humanos (2017).

se comercializan en mercados mundiales y que se trata como un medio para acumular una gran riqueza para unos pocos, mientras se convierte en algo inalcanzable para otros. Estos desafíos mundiales al derecho humano a la vivienda suelen conocerse como “financierización de la vivienda”. La expresión se refiere a la manera en que la inversión de capital en el sector inmobiliario desconecta cada vez más las viviendas de su función social de proporcionar un lugar para vivir. También se refiere a la manera en que los mercados inmobiliarios y financieros dejan de lado el papel que desempeña la vivienda en el bienestar de las personas y las comunidades. En resumen, la financierización de la vivienda se opone directamente a la idea de que la vivienda, como derecho humano, está vinculada a la dignidad personal, la seguridad y la capacidad de tener éxito en las comunidades.

El ritmo y el alcance con que las empresas y los fondos financieros están invadiendo el sector inmobiliario son impactantes. Los inmuebles residenciales del mundo están valuados hoy en 163 billones (millones de millones) de dólares, más de la mitad del valor de todos los activos mundiales y más del doble del PIB del mundo.² Los bancos, los fondos de cobertura y de pensión, las entidades privadas de inversión de capital y otros tipos de intermediarios financieros salen a la búsqueda de viviendas en “ciudades de cobertura” (*hedge cities*) como un puerto seguro para guardar excedentes de capital, generalmente beneficiándose de protecciones fiscales. Los precios de las viviendas ya no son proporcionales a los niveles de los ingresos familiares y, en su lugar, se ven impulsados por la demanda de activos inmobiliarios entre inversionistas mundiales, por lo que, en algunas ciudades, aumentan más de 50% en un periodo de cinco años.³

Las fluctuaciones en los mercados impulsadas por las dinámicas del capital mundial, en lugar de la necesidad de vivienda, se han convertido en la fuerza dominante en el sector inmobiliario. Cuando los precios de las viviendas se disparan, los residentes de bajos ingresos, y a veces los que obtienen ingresos medios, se ven obligados a abandonar sus comunidades debido a los elevados costos de la renta o la hipoteca. Cuando los precios de las viviendas se desploman, los residentes se enfrentan a ejecuciones

hipotecarias y a la falta de hogar. La devastación de vidas y la magnitud de desalojos y desplazamientos causados por la incorrecta regulación de los mercados financieros corporativos no tienen precedentes. En Estados Unidos, durante los cinco años que siguieron a la crisis financiera, más de 13 millones de ejecuciones hipotecarias resultaron en más de 9 millones de familias desalojadas.⁴ En España, más de medio millón de ejecuciones hipotecarias provocaron más de 300.000 desalojos.⁵ Esta magnitud de desalojos debería generar la indignación de la comunidad internacional por las violaciones del derecho a la vivienda. Sin embargo, los estragos de la financiación corporativa y de los mercados financieros mundiales han escapado, en gran medida, de su rendición de cuentas por los derechos humanos.

En lugar de responder ante estas crisis garantizando que los gobiernos y las empresas financieras sean responsables del derecho a la vivienda, el patrón predominante ha consistido en hacer que los gobiernos sean responsables ante los mercados de valores privados y las agencias de calificación crediticia. Las crisis financieras han causado que los gobiernos renuncien al control de los activos y la financiación inmobiliarios y que se lo entreguen a entidades privadas de inversión de capital, al vender grandes cantidades de activos inmobiliarios y de bienes raíces a precios muy bajos a agentes corporativos. Las medidas de austeridad han sido diseñadas para satisfacer las demandas de los prestamistas privados de inversión de capital, en vez de las necesidades de las personas sin hogar, ya que han impuesto más privatización y desregulación y creado más vulnerabilidad a largo plazo para las fuerzas del mercado.

En las economías en desarrollo, incluso los asentamientos informales están sujetos a la inversión especulativa. Los residentes son desplazados y generalmente despojados de su hogar para construir viviendas lujosas que suelen permanecer vacías. Incluso cuando se introducen mejoras en los asentamientos informales, si bien cubren una necesidad importante (como se prevé en la meta 11.1), estas mejoras se han iniciado dentro del marco de asociaciones público-privadas (APP) que, a la larga,

2 Savills World Research (2016), p. 4.

3 Sassen (2016).

4 Sassen (2014), pp. 5-6 (basado en datos de RealtyTrac 2007, 2008, 2009, 2010).

5 Observatori DESC/Plataforma de los Afectados por la Hipoteca (2013), p. 12.

sirven para consolidar la privatización. En lugar de apoyar y desarrollar la producción social de viviendas basada en la comunidad en terrenos considerados un bien público, la “mejora de los barrios marginales” suele incluir a agentes corporativos tanto en la producción de las viviendas como en la prestación de créditos, lo que impone títulos de propiedad individualizados, propiedad privada y dependencia de los mercados financieros mundiales. Tanto en el Norte como en el Sur globales, los modelos de viviendas y terrenos como bienes sociales han sido transformados en viviendas consideradas como bienes de consumo para la acumulación de riqueza.

El dominio de las corporaciones financieras en la toma de decisiones sobre el sector inmobiliario y de bienes raíces y la pérdida de modelos de gobernanza independiente mediante los cuales los agentes y los mercados financieros pueden regularse de manera adecuada han sido graduales y, por lo general, invisibles. La tendencia ahora se ha vuelto bastante rigurosa, con el papel visible y sin precedentes de los millonarios en bienes raíces en el gobierno y la formulación de políticas en Estados Unidos y en todas partes. La captura corporativa de la gobernanza democrática afecta a todos los sectores, pero es particularmente sistemática e integral en el ámbito inmobiliario y de bienes raíces.

La financierización de la vivienda es un ataque triple a los derechos humanos. En primer lugar, debilita la gobernanza democrática y la responsabilidad comunitaria. Cuando el sector inmobiliario está dominado por corporaciones financieras, los gobiernos tienden a rendir cuentas y a responder ante instituciones y acreedores financieros internacionales, en lugar de hacerlo ante los derechos humanos y las necesidades de vivienda de las comunidades. Las decisiones relativas a la vivienda (su uso, su costo, dónde se construirá o si será demolida) que se toman desde salas de reuniones básicamente están desconectadas de los titulares de los derechos. Esto debilita la responsabilidad efectiva en materia de derechos humanos y se contradice con la meta 11.3, que demanda una planificación de asentamientos humanos participativa, integrada y sostenible en todos los países. En segundo lugar, la financierización de la vivienda exagera la desigualdad y la exclusión social, lo que dificulta el cumplimiento del ODS 10, que trata sobre la reducción de las desigualdades, y el ODS 16, que trata sobre sociedades pacíficas, justas e inclusivas. Crea más

riqueza para los ricos y priva a las personas pobres de una vivienda y una comunidad. En tercer lugar, la financierización separa la vivienda de los valores de los derechos humanos de vivir en una comunidad, en igualdad de condiciones en cuanto a dignidad y seguridad; estos son los valores que deben definir la vivienda. Cuando las viviendas se compran y venden como un bien de consumo en lugar de valorarse como un lugar para vivir, se convierten en algo deshumanizado. Los derechos a las ganancias previstas de los inversionistas, amparados en acuerdos comerciales y de inversión, cuentan con la protección de cortes y tribunales, mientras que a los residentes cuyos derechos a la vivienda se violan sistemáticamente se les niega el acceso a la justicia.

El cambio hacia un paradigma de derechos humanos para el cumplimiento del ODS 11

Los mercados mundiales financierizados casi siempre se consideran fuerzas externas más allá del control de los Estados. Sin embargo, la financierización es, de hecho, un resultado de la acción y la inacción de los Estados, sostenida y apoyada por los Estados. Depende de la ejecución por la vía judicial de acuerdos entre los prestamistas y los prestatarios, de leyes que gobiernan el derecho a la propiedad, legislaciones y políticas urbanísticas y del uso de la tierra. Depende de un sistema cada vez más complejo de tratados internacionales y regionales negociados por Estados que gobiernan los términos y las condiciones de las inversiones y las acciones gubernamentales que posiblemente impacten en las ganancias. Los Estados y los gobiernos son perfectamente capaces de rediseñar las leyes y las políticas que gobiernan los mercados inmobiliarios y financieros para reconocer la centralidad del derecho a una vivienda adecuada; la cuestión es que se les permita implementarlas. La capacidad de los Estados para desempeñar esta tarea es central para el cumplimiento del ODS 11. Requerirá una transformación significativa de los sistemas jurídicos y de responsabilidad actuales y nuevas vías de acceso a la justicia, a escala local, nacional e internacional. Tareas ambiciosas, pero no imposibles.

El reclamo de los derechos humanos dentro del sector inmobiliario para que deje de estar en manos del dominio de las finanzas corporativas significará reivindicar el rol de quienes reclaman derechos y, al mismo tiempo, exigir que los gobiernos en todos los niveles, desde el local hasta el nacional, cumplan sus obligaciones de

Recuperación de NUESTRO transporte público

POR ALANA DAVE, FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS TRABAJADORES DEL TRANSPORTE (INTERNATIONAL TRANSPORT FEDERATION, ITF)

El transporte urbano es un sector en el que los ámbitos industrial y político están muy conectados. El transporte público es un servicio fundamental del que dependen millones de personas en todo el mundo. Las autoridades públicas son actores fundamentales en este sector por su función de empleadores y como los encargados de la toma de decisiones. El sector posee una gran importancia estratégica en la vida económica y social de las ciudades. Por lo tanto, para la fuerza de trabajo, la lucha de poder no solo ocurre en los lugares de trabajo con los empleadores (privados o públicos), sino que también se da en el ámbito público, donde se toman las decisiones sobre la propiedad, el control, la organización y la financiación de los servicios públicos. Durante muchos años, los afiliados a la ITF han estado en contra del modelo neoliberal de la privatización y la desregulación, por lo que han apoyado la propiedad y la inversión públicas en infraestructura y operaciones, así como la rendición de cuentas democrática del modo en que se gasta el dinero público. Se reconoce que ahora este cambio es mucho más urgente, debido a la crisis climática.

Los sindicatos de transporte público ocupan una posición estratégica importante en las ciudades. No obstante, su capacidad para ganar en conflictos laborales se ha visto afectada y debilitada gravemente por una gran ofensiva contra los sindicatos y los

trabajadores, incluida la capacidad de huelga. La ITF se está enfocando en reconstruir la fuerza laboral en ciudades específicas y en diferentes medios de transporte, mientras nos posicionamos políticamente para luchar por un sistema de transporte público que satisfaga las necesidades de la mayoría de las personas, así como también del medio ambiente. Estamos reclamando el significado de lo “público” en los intereses de la justicia social y medioambiental, en lugar de hacerlo por los mercados y las ganancias privadas.

NUESTRO transporte público debería garantizar lo siguiente:

- Las necesidades y los derechos de millones de **trabajadores** que dependen del transporte público para sus empleos y que mantienen el transporte público en movimiento.
- Los derechos de los **sindicatos** de transporte público de todo el mundo que han construido y mejorado el sector por medio de la negociación de mejores términos y condiciones de empleo para los trabajadores.
- Las necesidades y los derechos de millones de **trabajadores informales** cuyos medios de subsistencia dependen de la prestación del transporte público.
- Las necesidades y los derechos de millones de **personas comunes** que dependen del transporte

público para trasladarse en las ciudades.

- Las necesidades y los derechos de millones de **personas comunes** que aún no tienen acceso adecuado al transporte público.
- Las necesidades y los derechos de **grupos discriminados o marginados**, como las mujeres, los ancianos, los jóvenes y las personas con discapacidades.

¿Cuáles son nuestros objetivos? Buscamos construir fortaleza sindical entre los sistemas de transporte público integrados y fortalecer los derechos organizativos y de empleo para los trabajadores y los sindicatos. A largo plazo, nuestro objetivo es obtener modelos alternativos de transporte público basados en el trabajo decente y la propiedad pública democrática. No todos pueden expresar su opinión respecto del modo en que se gestiona el transporte público y a beneficio de quién. Con mucha frecuencia, la planificación del transporte público no incluye las opiniones de los verdaderos expertos: los trabajadores y los pasajeros. Si organizamos a los pasajeros y construimos alianzas estratégicas, lograremos hacer más visibles las historias, las experiencias y las necesidades de los trabajadores y los pasajeros.

Tal como expresó Francisco Mora, presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de Rama, Servicios de la Industria del Transporte y Logística de Colombia, afiliada de la ITF:

“Creo que no solo somos trabajadores del transporte, antes que nada, todos somos usuarios del transporte, y también lo son nuestras familias y amigos. Debemos

asegurarnos de que el transporte en las grandes ciudades se vuelva más humano y de que las ganancias no se consideren antes que las necesidades de la gente”.

Alana Dave es líder del programa “Our Public Transport” (Nuestro Transporte Público) en la ITF.

respetar, proteger y satisfacer el derecho a una vivienda adecuada. Estas obligaciones deben entenderse no solo en el contexto de los programas gubernamentales para proporcionar viviendas, sino también en relación con el papel de los gobiernos para regular a los agentes privados y los mercados financieros.

Las obligaciones de los Estados respecto del sector financiero por lo general han sido ignoradas o interpretadas de manera muy limitada. La posición predeterminada, reforzada por la ideología del neoliberalismo, es que los Estados simplemente deberían permitir que los mercados trabajen de acuerdo con sus propias reglas, sujetos solo al requisito de que los agentes privados “no hagan daño” –sin importar lo que eso signifique para ellos– y que eviten las violaciones explícitas de los derechos humanos. Lo que generalmente queda fuera del debate es la idea de que los agentes corporativos deben cumplir con leyes y regulaciones nacionales, y que estas deben estar diseñadas por los Estados de tal manera que sean coherentes con el derecho a la vivienda. Esto significa, por ejemplo, que, si bien no existe una obligación dentro de la legislación internacional de derechos humanos que exija que las empresas privadas proporcionen viviendas asequibles a aquellos que las necesiten, es posible que los gobiernos tengan, en varias circunstancias, la obligación de imponer ese requisito a los futuros desarrolladores. Para el cumplimiento del ODS 11 será importante utilizar la gran cantidad de capital disponible para inversión en viviendas. Sin embargo, depende de los Estados garantizar que las inversiones inmobiliarias sean coherentes con el cumplimiento del derecho a la vivienda. Los Estados no pueden simplemente ampararse en agentes privados, con la diligencia debida, para diseñar políticas de vivienda capaces de cumplir con el ODS 11. Deben desarrollar e implementar activamente nuevos enfoques de inversión para garantizar ese resultado.

Un enfoque centrado en los derechos humanos se basará en modelos innovadores de producción de viviendas y en

la resistencia creciente a la financierización de la vivienda que surge en las comunidades de todo el mundo. Los residentes están demandando que las personas necesitadas puedan acceder a la gran cantidad de viviendas desocupadas controladas por especuladores, que los desarrolladores tengan la obligación de construir viviendas asequibles y diseñadas por y para la comunidad, y que los tribunales protejan el derecho a la vivienda. Los residentes de asentamientos informales están demandando nuevos modelos de mejora basados en la práctica comunitaria y la producción social. Las comunidades exigen un cambio considerable en la gobernanza de las viviendas y los terrenos y rechazan la mercantilización de las viviendas para recuperar el significado de la vivienda en términos de dignidad humana y seguridad, como experiencia vivida y como derecho humano. Algunos gobiernos locales están pidiendo el reconocimiento del papel central que pueden desempeñar para facilitar y apoyar estos tipos de respuestas comunitarias a la financierización. También están abogando ante otros niveles gubernamentales por los cambios legislativos, normativos y fiscales necesarios.

Algunos Estados han impuesto restricciones a compradores extranjeros de bienes raíces residenciales y otros han establecido impuestos a las viviendas desocupadas o lujosas. Algunas jurisdicciones han introducido un impuesto a la especulación de la propiedad y otros han logrado que desarrolladores cambiaran sus planes de viviendas lujosas por desarrollos inclusivos que satisfagan las necesidades de los residentes. Otros gobiernos, como las regiones autónomas de Andalucía y Cataluña en España, han introducido leyes que afirman explícitamente la función social de la vivienda y que facilitan la expropiación temporal de viviendas desocupadas.⁶ Los tribunales nacionales

⁶ Comunidad Autónoma de Cataluña, BOE-A-2015-9725. Junta de Andalucía, BOJA 69, Decreto-Ley 6/2013: Arts. 2, 3, 4.

reconocen cada vez más su importante papel en la aplicación de la legislación nacional de manera coherente con el derecho a la vivienda mediante, por ejemplo, el rechazo de ejecuciones de hipotecas o desalojos que resultarían en la falta de vivienda.⁷

Si bien estas medidas son comienzos importantes y pueden mitigar los efectos de la financierización de la vivienda, también se necesita un cambio más fundamental. El ODS 11 y la Nueva Agenda Urbana (adoptada en la Conferencia Hábitat III en Quito, Ecuador, en octubre de 2016) ofrecen una importante oportunidad para reemplazar la mercantilización de la vivienda como un medio de acumulación de riqueza por el derecho humano a la vivienda como componente de la dignidad, la seguridad y las comunidades sostenibles. A fin de realizar ese cambio, será fundamental lograr un compromiso más sólido de los Estados con los mercados financieros, los organismos regulatorios y las entidades privadas de inversión de capital para garantizar que la inversión inmobiliaria y las iniciativas de desarrollo sean coherentes con las obligaciones de los Estados de cumplir con el derecho a la vivienda para 2030. Los tribunales deben comenzar a interpretar y aplicar todas las leyes nacionales de una manera que considere seriamente la obligación de cumplir con el derecho humano a la vivienda en un plazo razonable, a través todos los medios apropiados, así como las obligaciones vinculantes en todos los niveles gubernamentales. Los compromisos realizados en el marco del ODS 11 pueden tomarse como referencia de esa obligación para con los derechos humanos. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben controlar el efecto de la inversión en el derecho a la vivienda y el progreso del ODS y responsabilizar a los gobiernos y a los agentes privados por las violaciones y la falta de progreso. Los tratados comerciales y de inversión deben garantizar que los Estados cuenten con todas las herramientas necesarias para regular y dirigir la inversión privada a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la vivienda. El trabajo emergente en el área de los negocios y de los derechos humanos debe

aplicarse con más rigurosidad al ámbito más amplio del comercio mundial: el sector inmobiliario y los bienes raíces. Se debe alentar a las instituciones financieras y los inversionistas inmobiliarios a adoptar directrices que reconozcan el papel importante que deben desempeñar en el cumplimiento del derecho a la vivienda.

La implementación de la Agenda 2030 es el momento correcto para insistir en que las obligaciones relativas a los derechos humanos se deben reevaluar para abordar los inmensos desafíos de la financierización de la vivienda y redirigir los vastos recursos disponibles para el cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada.

Referencias

Observatori DESC/Plataforma de los Afectados por la Hipoteca (2013): Housing Emergency in Spain: The Crisis of Foreclosures and Evictions from a Human Rights Perspective. Barcelona. <http://observatoridesc.org/sites/default/files/2013-housing-emergency-spain-observatory-desc.pdf>

ONU Consejo de Derechos Humanos (2017): Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in This Context. Ginebra (ONU Doc. A/HRC/34/51). http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/34/51

Sassen, Saskia (2016): The Global City: Enabling Economic Intermediation and Bearing its Costs. En: *City and Community* 15:2, pp. 97-108. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/cico.12175/epdf>

Sassen, Saskia (2014): Finance as Capability: Good, Bad, Dangerous. En: *Arcade: A Digital Salon*. <http://arcade.stanford.edu/occasion/finance-capability-good-bad-dangerous>

Savills World Research (2016): What Price the World? Trends in International Real Estate Trading. Londres. <http://pdf.euro.savills.co.uk/global-research/around-the-world-in-dollars-and-cents-2016.pdf>

Wilson, Stuart (2009): Breaking the Tie: Evictions from Private Land, Homelessness and a New Normality. En: *South African Law Journal* 126:2, pp. 270-290. http://abahlali.org/files/Breaking_the_Tie.pdf

Leilani Farha es directora ejecutiva de Canada Without Poverty (Canadá sin Pobreza). En 2014, fue designada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU para el cargo de Relatora Especial sobre una Vivienda Adecuada.

Bruce Porter es director del Social Rights Advocacy Centre en Ottawa, Canadá, y asesor jefe del Relator Especial sobre una Vivienda Adecuada.

⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 7; Wilson (2009); City of Johannesburg Metropolitan Municipality v Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another (CCT 37/11) (www.saflii.org/za/cases/ZACC/2011/33.html).

Cuatro pasos importantes para poner en práctica el compromiso transformativo de la Nueva Agenda Urbana para el trabajo decente y ciudades inclusivas y sostenibles (ODS 11)

POR DARIA CIBRARIO, INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISP)

En octubre de 2016, más de 30.000 representantes de gobiernos nacionales, regionales y locales, sindicatos, empresas, el sector académico, el sector de planificación urbana y la sociedad civil se reunieron en Quito, Ecuador, para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III, HIII), donde los representantes estatales adoptaron la Nueva Agenda Urbana (New Urban Agenda, NUA),¹ las directrices de la ONU diseñadas para servir como referencia de las políticas de urbanización durante los próximos 20 años. La NUA está directamente relacionada con la implementación del ODS 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, resilientes y sostenibles”.

Desde el inicio del proceso de la HIII, los sindicatos han dejado en claro que, para que las ciudades sean justas, la urbanización dé como resultado una inclusión socioeconómica duradera y se logre la eliminación de la pobreza y la reducción de la desigualdad, los trabajadores deben tener un lugar central en la agenda normativa, y los compromisos y las políticas urbanas deben encontrar su esencia

en el marco del trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que también concuerda con el ODS 8. Si los medios de subsistencia de los trabajadores urbanos no son sostenibles, las ciudades tampoco lo serán. Lo que terminó siendo el texto final de la NUA dista mucho de las demandas y las recomendaciones de los sindicatos. No obstante, las referencias claras al “empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas y todos”² exigen la implementación y el control de este compromiso de transformación de la NUA para generar empleo decente en las ciudades y las comunidades locales.

En su postura sobre los “Diez puntos clave por unas ciudades justas y por una Nueva Agenda Urbana inclusiva” de HIII,³ los sindicatos condensaron y elaboraron un conjunto de recomendaciones normativas prácticas que siguen siendo una referencia y que pueden servir de guía para cumplir con el compromiso de transformación de HIII de garantizar ciudades sostenibles e inclusivas para todos.⁴ De estos puntos, se destacan cuatro debido a su enfoque

poderoso e integral en la implementación del compromiso de transformación de la NUA en lo relativo al trabajo decente y el ODS 11.

1. La negociación e implementación de pactos tripartitos locales sobre el trabajo decente en ciudades, áreas y regiones metropolitanas

Los pactos tripartitos locales sobre el trabajo decente son poderosos marcos normativos de transformación compartidos que los representantes de los gobiernos urbanos y locales (junto con sindicatos y empresas locales) pueden establecer por medio de un diálogo social y una negociación colectiva, y donde cada parte se hace responsable de lo que le corresponde y comparte compromisos para generar desarrollo socioeconómico sostenible a través de la creación de empleo decente. Dichas medidas pueden incluir lo siguiente:

- políticas locales activas del mercado laboral para la creación de empleo decente, incluida la acción positiva para la igualdad de género, los jóvenes y los trabajadores de mayor edad (NUA, párr. 62) y diversidad;
- mecanismos para promover relaciones de empleo legales y reguladas que cumplan con los

2 NUA, párr. 14b y párr. 57.

3 www.world-psi.org/sites/default/files/en_psi_position_on_habitat_iii.pdf.

4 Cibrario (2016).

1 ONU Asamblea General (2016), citada a continuación como NUA.

derechos laborales y para facilitar la transición de trabajadores informales a la economía formal (NUA, párr. 59);

- I parámetros de referencia de salario mínimo para las ciudades o áreas metropolitanas, catalogación positiva de los empleadores que paguen salarios dignos e incentivos para dichos empleadores;
- I creación de empleos decentes ecológicos con planes de transición justa para aquellas personas que trabajen en operaciones que impliquen emisiones intensas de carbono, en un marco de compromiso de acción climática local que esté en consonancia con el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático de 2015 (NUA, párrs. 75 y 79);
- I medidas de capacitación, mejora de las competencias y empleo necesarias para lograr la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, transiciones a economías digitales y circulares y para construir senderos viables entre la educación y oportunidades de empleo decente, así como intercambios de conocimiento intergeneracionales en comunidades locales;
- I reconocimiento específico del papel de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) en la creación de empleo local y políticas apropiadas para apoyar, mejorar y acompañar su potencial para generar trabajo decente (NUA, párr. 58);

I medidas de coherencia social para apoyar la integración de migrantes y refugiados en la economía y las comunidades locales (NUA, párr. 57).

Cuando se diseñan y se gestionan de manera correcta, los pactos locales sobre trabajo decente son herramientas contundentes de empoderamiento y participación que generan empleos decentes, al tiempo que promueven el cumplimiento de los derechos humanos y de los sindicatos (NUA, párr. 26).

2. La inclusión de cláusulas laborales y medioambientales en las contrataciones públicas, así como la transparencia y la divulgación de los contratos públicos y las medidas anticorrupción

La implementación de la NUA aborda ampliamente la construcción de infraestructura y viviendas, pero dice muy poco sobre cómo acceder al inmenso potencial que representa la contratación pública responsable en los planos social y medioambiental para utilizar las políticas de construcción urbana y de desarrollo de infraestructura y adquirir poder para generar empleos decentes y garantizar que las constructoras y los proveedores contratados respeten los derechos humanos y laborales, así como las normas medioambientales. A través de políticas de contratación pública diseñadas correctamente, los gobiernos locales pueden exigirles a las empresas contratadas que pongan en práctica normas sociales, medioambientales y de trabajo responsables que involucren

a todos los trabajadores en obras según el Convenio 94 de la OIT,⁵ que protejan a la comunidad local de daños relativos a la construcción y la infraestructura deficientes e inseguras y que creen empleos decentes que beneficien a la comunidad y la economía locales.

Las directrices específicas dirigidas a la implementación de una contratación pública responsable para apoyar el compromiso de transformación de la NUA con el trabajo decente y las ciudades inclusivas señalan las siguientes medidas:⁶

- I referencias explícitas sobre el trato y las condiciones igualitarias para todos los trabajadores en obras, independientemente de su origen y situación;
- I acuerdos obligatorios de empleo formal y legal;
- I disposiciones adecuadas para cumplir con las normas y las habilidades de salud y seguridad;

5 OIT, Convenio relativo a las Cláusulas Laborales en los Contratos Públicos, 1949 (www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312239).

6 Los artículos "RESPIRO Guides on Socially Responsible Procurement of Building Construction Work" (Guías de RESPIRO sobre la adquisición socialmente responsable de trabajo de construcción) y "RESPIRO Guides on the Socially Responsible Procurement of Textile and Clothing" (Guías de RESPIRO sobre la adquisición socialmente responsable de productos textiles y de vestimenta) proporcionan directrices adicionales; véase www.respiro-project.eu/en/respiro-guides/.

- I una cadena de responsabilidades durante todo el proceso de subcontratación;
- I medidas de transparencia, con el detalle de contratos públicos y procesos de adjudicación de acceso al público que permitan un escrutinio y una evaluación adecuada;
- I un enfoque integrado hacia la corrupción que involucre a todos los agentes participantes en la contratación pública, que incluya medidas eficaces y adecuadas para sanciones proporcionales y disuasivas; embargo público de beneficios y ganancias obtenidos a través de prácticas corruptas y poco éticas; y la protección de los denunciantes de irregularidades, sus familias y comunidades contra daños y represalias.⁷

3. El acceso universal y la inversión pública en servicios públicos urbanos esenciales

Los servicios públicos accesibles, asequibles y de buena calidad son el pilar fundamental de las ciudades inclusivas y sostenibles. El acceso universal al agua, la energía, la atención médica, el transporte, el manejo de desechos, los servicios sociales, la educación, los espacios públicos, las viviendas sociales y otros servicios públicos esenciales reducen de manera significativa la desigualdad entre las poblaciones urbanas y es un requisito previo

⁷ ISP (2016).

para el respeto de los derechos humanos, incluida la igualdad de género. Cuando las asociaciones público-privadas (APP) ingresan a la prestación de servicios públicos esenciales y priorizan las ganancias y la maximización de dividendos, los objetivos de sustentabilidad social y ambiental que las instituciones públicas deben perseguir se distorsionan y dejan de ser viables. Los empleos esenciales en los servicios se tercerizan, la cantidad de personal se reduce, el salario disminuye, las condiciones empeoran y el trabajo aumenta para sacar el máximo provecho de los recursos del servicio y obtener ganancias privadas: esta también es una destrucción sistemática de empleos decentes que está en conflicto con el compromiso de la NUA.

Después de 20 años que evidencian la falla de las APP para brindar servicios esenciales,⁸ las ciudades y comunidades en todo el mundo están devolviendo progresivamente los servicios esenciales a manos nacionales mediante la remunicipalización (véase el recuadro sobre remunicipalización en el sector del agua en el capítulo 6).⁹ La implementación de la NUA debe basarse en esta lección y depender de la financiación y la gestión públicas como alternativas viables al mantra de las APP para los servicios esenciales urbanos tan necesarios.

⁸ Véase, por ejemplo, Wainwright (2014), Hall (2015), Jomo *et al.* (2016), Romero/Vervynck (2017).

⁹ Kishimoto *et al.* (2014), Reynolds *et al.* (2016).

Cuando los servicios esenciales son propiedad y administración públicas, las ganancias también se reinvierten en el servicio público para mejorarlo o reducir los costos de los usuarios, en lugar de extraerse para pagarles a los accionistas. Esto beneficia a las comunidades locales y fomenta la inclusión socioeconómica urbana, de acuerdo con los compromisos de la NUA y el ODS 11.

4. Justicia fiscal para los gobiernos y las comunidades locales y sistemas fiscales municipales progresivos

Los impuestos son una herramienta clave para combatir la desigualdad y poner en práctica el compromiso de la NUA y así lograr la inclusión socioeconómica urbana y los ODS. La implementación de las políticas mencionadas no es posible sin un flujo sostenido de recursos al que puedan acceder los gobiernos locales y regionales (GLR) sin aumentar la desigualdad. Las ciudades y las áreas metropolitanas son los motores del crecimiento y el desarrollo mundiales, pero, para ser inclusivas, necesitan recursos adecuados con los que financiar los servicios públicos y la infraestructura urbana y local, al igual que invertir en ellos. Los GLR también son los encargados de la implementación real de los marcos mundiales, como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Agenda de Trabajo Decente, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, los ODS y, ahora, la NUA. No obstante, cuando se trata de contar con el

empoderamiento financiero para hacerlo, las medidas de austeridad, la elusión de impuestos, la condicionalidad de los préstamos internacionales, los tratos fiscales y comerciales internacionales, la reducción de las transferencias intergubernamentales y los mandatos sin financiación los despojan cada vez más de los recursos esenciales que necesitan para financiar y ofrecer servicios públicos esenciales a los residentes urbanos y las comunidades locales.

Gran parte del análisis que dio lugar a la NUA y a su resultado se enfoca en la competencia fiscal intermunicipal, las APP, los parámetros de referencia urbanos para el préstamo de recursos en el mercado bursátil y los cargos de las tarifas al usuario. Estas son opciones insostenibles y socialmente regresivas que desvirtuarán el compromiso de transformación de la NUA de ciudades inclusivas y los ODS. Lo que se necesita es una combinación de justicia fiscal para los gobiernos locales y de sistemas fiscales municipales progresivos que incluya lo siguiente:¹⁰

- I Medidas de recuperación impositiva del gobierno central y relaciones y transferencias fiscales intergubernamentales que sean adecuadas. Dado que los GLR no pueden abordar las bases impositivas móviles, los gobiernos centrales deben garantizar que los agentes
 - I El establecimiento de “contratos fiscales y sociales” entre las autoridades de los GLR, las instituciones y los contribuyentes, mediante los que se crea una relación de confianza entre todos estos agentes y los contribuyentes aceptan cumplir con las obligaciones fiscales porque perciben los beneficios y las ganancias inmediatas en lo relativo al acceso a mejor infraestructura y servicios públicos en un contexto de legalidad, imparcialidad, transparencia y responsabilidad.
- corporativos y privados paguen la parte que les corresponde a las comunidades locales en las que están establecidas, operen y generen ganancias a fin de que no se aprovechen de ellas. Esto significa que recaudar ingresos fiscales adicionales, así como fortalecer y empoderar a las autoridades fiscales, hace que los empleados recuperen los impuestos evadidos (en cooperación con otros países), particularmente por parte de empresas transnacionales, que suelen trasladar sus bases impositivas a paraísos fiscales y jurisdicciones de baja tributación. La recaudación de más ingresos en el nivel central, por lo tanto, debe resultar en transferencias superiores para los GLR para que, así, estos puedan cumplir con los ODS e implementar la NUA. Además, las autoridades de los GLR deben participar en la política tributaria a fin de poder demandar una rentabilidad justa para las comunidades locales en términos de ingresos fiscales, la creación local de empleos decentes, la transferencia a una tecnología limpia, la reinversión de ganancias y un precio justo por los bienes.
- I El empoderamiento de los GLR para incrementar y recolectar los impuestos locales y adoptar políticas fiscales municipales progresivas. Según el contexto local y las prioridades, estas incluyen impuestos locales a la propiedad, el comercio, los ingresos, el consumo y la salud, y mecanismos de captura de valor de la tierra.

Referencias

- Cibrario, Daria (2016):** Towards a New Urban Agenda. En: Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development (2016): Spotlight on Sustainable Development 2016. Beirut/Bonn/Montevideo/Nueva York/Penang/Suva. www.2030spotlight.org/en/book/605/chapter/ii11-towards-new-urban-agenda
- Cruz, Jerik (2017):** Fiscal Contracts and Local Public Services: Bridging Tax Justice and Inclusive Cities for the New Urban Agenda. Ginebra: PSI (Research Briefing Note, PSI Local and Regional Government Sector). www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/psi_research_brief_fiscal_contracts_and_local_public_services.pdf
- Hall, David (2015):** Why Public-Private Partnerships 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 <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2288desaworkingpaper148.pdf>
- ISP (2016):** Checkmate to Corruption: Making the Case for a Wide-Ranging Initiative on Whistleblower Protection. Ferney-Voltaire. www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/en_whistleblower_protection.pdf

¹⁰ Para obtener un conjunto completo de recomendaciones normativas viables sobre la financiación de la implementación de la NUA, véase Cruz (2017).

Jomo K.S./Chowdhury, Anis/Sharma, Krishnan/Platz, Daniel (2016): Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for Purpose? Nueva York: ONU (DESA Working Paper 148). www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf

Kishimoto, Satoko/Petitjean, Olivier/Lobina, Emanuele (2014): Here to Stay. Water Remunicipalization as a Global Trend. Ámsterdam/Londres: PSIRU/Multinational Monitor/TNI. www.tni.org/files/download/heretostay-en.pdf

ONU Asamblea General (2016): New Urban Agenda. Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All. Nueva York: ONU (A/RES/71/56). <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646655-E.pdf>

Reynolds, Keith/Royer, Gaëtan/Beresford, Charley (2016): Back in House. Why Local Governments are Bringing Services Home. Vancouver: Columbia Institute, Centre for Civic Governance. https://cupe.ca/sites/cupe/files/back_in_house_e_web_2.pdf

Romero, María José/Vervynckt, Mathieu (2017): PPPs Lead to Dangerous Debts for Developing Countries — It's Time for the World Bank to Act. Bruselas: Eurodad. www.devex.com/news/opinion-pppslead-to-dangerous-debts-for-developing-countries-it-s-time-for-the-world-bank-toact-89726

Wainwright, Hilary (2014): The Tragedy of the Private, the Potential of the Public. PSI/TNI: Ferney-Voltaire/Ámsterdam. www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/alternatives_to_privatization_en_booklet_web_april.pdf

Daria Cibrario es responsable del sector de gobierno local y regional y de empresas transnacionales en ISP.

El fenómeno de las “aerotrópolis”: desarrollo de alto riesgo que boicotea los ODS

POR ANITA PLEUMAROM, TOURISM INVESTIGATION AND MONITORING TEAM (EQUIPO DE INVESTIGACIÓN Y MONITOREO DEL TURISMO)

Junto con la globalización, una nueva forma de desarrollo comercial centrada en los aeropuertos se está extendiendo rápidamente por todo el mundo. Como nodos en los sistemas de producción mundial que ofrecen velocidad y conectividad, los “aeropuertos urbanos” se están convirtiendo en “ciudades aeropuerto” o “aerotrópolis”. Al igual que otras ciudades, la aerotrópolis consiste en un núcleo central con círculos de desarrollo que se extienden hacia afuera. Sin embargo, su núcleo es un aeropuerto, y todo el desarrollo que lo rodea apoya la industria aeroportuaria y, a su vez, es apoyado por ella.

Sus defensores afirman que esta nueva forma urbana es económicamente eficaz, mundialmente competitiva, atractiva y sostenible.¹ Destacan la promesa de crear poderosos impulsores de desarrollo económico local, atraer industrias relacionadas con el turismo, generar fuentes de trabajo para los lugareños y valor agregado para las comunidades vecinas.

Sin embargo, la aerotrópolis subvierte profundamente el objetivo de construir ciudades inclusivas, equitativas y sostenibles. No es una ciudad diseñada para mejorar la vida y los medios de subsistencia de los residentes urbanos y para brindar un margen de acción pública, a fin de promover la democracia participativa y el empoderamiento civil. Es una ciudad impulsada por una combinación de imperativos empresariales privados y control estatal, con los elevados niveles de seguridad y control que acompañan a los aeropuertos. Constituye un megacentro de consumo ostentoso con instalaciones y servicios que complacen principalmente a pasajeros aéreos privilegiados y adinerados de clase alta, con estilos de vida sumamente dinámicos y lujosos, y a empresas transnacionales que desean ofrecer rápidamente sus productos a clientes de todo el mundo.

Además del aeropuerto, los desarrollos de la aerotrópolis suelen incluir hoteles, centros comerciales e instalaciones recreativas; complejos de venta al por menor, de convenciones, de comercio y de exhibición; campos de golf; y áreas de manufactura y depósito. Por lo general, estos proyectos reciben un trato preferencial, como regulaciones laxas y desgravaciones fiscales, y a veces se integran en zonas económicas

especiales (ZEE) más grandes, donde se proporciona infraestructura de apoyo, como redes de transporte, energía y agua.

Quienes reciben los mayores beneficios de dichos proyectos no son las comunidades locales, sino los inversionistas y las empresas internacionales, como empresas de construcción, aerolíneas y otras empresas de transporte, grupos hoteleros, empresas de bienes raíces, aseguradoras y empresas de equipamiento de seguridad, comercios de venta al por menor y empresas de manufactura que se dedican a la exportación.

La proliferación de los planes de aerotrópolis debe considerarse en el contexto de la tendencia mundial de financierizar la infraestructura. El sector financiero codicia los proyectos relacionados con los aeropuertos, que se transforman en activos mediante los cuales los inversionistas privados obtienen inmensas ganancias. Las asociaciones público-privadas (APP) aumentan día a día en la industria aeroportuaria. Sin embargo, el aumento del uso del dinero público (por ejemplo, impuestos, fondos de pensiones y de ayuda) para compensar los riesgos que implican estos proyectos masivos representa una preocupación importante, particularmente en países en desarrollo que luchan contra

¹ Véase, por ejemplo, John D. Kasarda, presidente y gerente general de Aerotropolis Business Concepts (www.aerotropolisbusinessconcepts.aero).

la pobreza, una economía débil y grandes deudas. Las APP tienden a externalizar los costos elevados a los pueblos y la biósfera.

Los proyectos de aerotrópolis devoran grandes superficies de tierra, que a veces superan los 100 kilómetros cuadrados. Los impactos más graves incluyen conflictos relacionados con la tierra: desalojos forzados, pérdida de la biodiversidad y tierra de cultivo, degradación del medio ambiente, contaminación atmosférica, acuática y acústica; y falta de transparencia y responsabilidad. Dada su infraestructura de consumo intensivo de petróleo, los desarrollos de aerotrópolis perpetúan la economía mundial basada en combustibles fósiles que impulsa el cambio climático descontrolado.

Por todas estas razones, la resistencia al negocio de las aerotrópolis ha crecido en todo el mundo: desde el Reino Unido y Turquía en Europa; hasta Tanzania en África; Indonesia, la India y Taiwán en Asia; y México en América Latina. En 2015, una alianza de grupos civiles formó el Global Anti-Aerotropolis Movement (Movimiento Mundial Antiaerotrópolis, GAAM)², con el fin de investigar y controlar los desarrollos y apoyar las iniciativas locales que se oponen a proyectos destructivos en los planos social y ambiental.

Anita Pleumarom es coordinadora del Tourism Investigation and Monitoring Team (TIM-TEAM), una iniciativa independiente de investigación y control para proporcionar información para uso público y participar en campañas de justicia social y ecológica en el ámbito del turismo y el desarrollo.

² <https://antiaero.org/>.

ODS 12

Normas vinculantes sobre empresas y derechos humanos: un prerrequisito importante para garantizar el consumo sostenido y los patrones de producción

POR JENS MARTENS Y KAROLIN SEITZ, GLOBAL POLICY FORUM

La transformación de nuestro mundo, tal como lo indica el título de la Agenda 2030, requiere cambios fundamentales en la manera en que nuestras sociedades producen y consumen bienes y servicios. El sector privado tiene un rol particular en este contexto. Sin embargo, con mucha frecuencia existe una brecha considerable entre los compromisos sociales y ambientales que las empresas asumen y los efectos reales de sus actividades en las personas y el ambiente. En el ámbito internacional, los instrumentos para responsabilizar a las empresas por abusos de los derechos humanos y la violación de normas sociales y ambientales son débiles. Incluso en la Agenda 2030, los gobiernos solo deben “alentar a las empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sustentabilidad en su ciclo de presentación de informes” (meta 12.6 de los ODS). Frente a la deficiencia de los instrumentos actuales, son cada vez más los gobiernos, las ONG, los académicos e, incluso, los representantes de empresas que solicitan normas jurídicamente vinculantes sobre las empresas y los derechos humanos.

Durante los últimos años, ha ganado impulso el debate internacional relativo a las responsabilidades ambientales, sociales y de derechos humanos de las empresas. Una de las razones que alentó este debate fue la creciente crítica pública contra las empresas transnacionales y los bancos. La lista de críticas es extensa: escándalos de contaminación siempre nuevos (en particular, el escándalo de emisiones contaminantes de VW), indiferencia por las normas relativas a los derechos laborales y humanos más básicos (por ejemplo, en la industria textil de Bangladesh o la industria de tecnología de la información de China), denuncias de sobornos masivos (por ejemplo, contra Siemens o, más recientemente, la empresa constructora brasileña Odebrecht), así como estrategias generalizadas para la elusión de impuestos de las empresas (por ejemplo, Google, Starbucks e IKEA).

Las víctimas de violaciones de los derechos humanos por parte de empresas por lo general enfrentan barreras infranqueables para acceder a la justicia. Existe una brecha de regulación, especialmente con

las empresas que operan de manera transnacional. En muchos casos, las víctimas no pueden responsabilizar a estas empresas por sus acciones, ni en el país de jurisdicción, o el país de origen, ni en el país receptor de la iniciativa comercial. Por el contrario, los nuevos acuerdos comerciales y de inversión les garantizan a las empresas transnacionales derechos de inversionista de mucho mayor alcance. Pueden utilizar tribunales privados para demandar a los gobiernos si sus ganancias o potenciales de inversión se ven afectados por nuevas leyes, incluidas las mejoras en normas ambientales y sanitarias.

La experiencia ha demostrado que las directrices voluntarias, tales como los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la ONU,¹ no han podido responsabilizar a las empresas. Cada vez más gobiernos han llegado a la conclusión de que estos Principios Rectores y los mecanismos para su

1 ONU (2011).

implementación solo tenían efectos limitados. Una declaración ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en septiembre de 2013, iniciada por el gobierno de Ecuador y respaldada por 85 países adicionales, indica lo siguiente:

*“Somos conscientes de que los instrumentos jurídicos no vinculantes, como los Principios Rectores y la creación del Grupo de Trabajo, con poderes limitados para encargarse de controlar el cumplimiento corporativo de los Principios son solo una respuesta parcial a las cuestiones urgentes relacionadas con los abusos de los derechos humanos por parte de empresas transnacionales. Estos principios y mecanismos no son suficientes para abordar de manera adecuada el problema de la falta de responsabilidad de las empresas transnacionales en todo el mundo y de la ausencia de recursos jurídicos adecuados para las víctimas”.*²

El economista Joseph Stiglitz, ganador del Premio Nobel, compartió esa opinión. En el Foro sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la ONU de diciembre de 2013, también hizo hincapié en la necesidad de ir más allá de los Principios Rectores de la ONU:

“Necesitamos un cumplimiento internacional transfronterizo, incluidas leyes más generales y sólidas, que ofrezcan derechos legales amplios, para presentar acciones contra empresas que violen los derechos humanos y responsabilizarlas en sus países de origen. [...]”

*“La teoría económica ha explicado por qué no podemos depender de la búsqueda de los intereses propios, y las experiencias de los años recientes han reafirmado esa conclusión. Lo que necesitamos son normas más sólidas, ideas más claras sobre lo que es aceptable –y lo que no lo es– y leyes y regulaciones más fuertes para asegurarnos de que aquellos que no actúen de acuerdo con estas normas sean responsabilizados”.*³

Por desgracia, estas demandas no se reflejaron suficientemente en las negociaciones de la Agenda 2030 y los ODS. En respuesta, el Grupo de Trabajo sobre la Cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas de la ONU declaró lo siguiente en julio de 2015:

2 <http://business-humanrights.org/media/documents/statement-unhrc-legally-binding.pdf>.

3 Stiglitz (2013), pp. 4-5.

*“Observamos que en los nuevos objetivos de desarrollo sostenible propuestos se prevé que el sector privado tendrá un papel clave. A su vez, nos preocupa que no se reconozca lo suficiente el hecho de que las actividades comerciales también pueden tener efectos negativos en los derechos humanos [...]”.*⁴

En la Agenda 2030, los gobiernos solo pudieron coincidir en el siguiente punto moderadamente equilibrado:

*“Fomentaremos un sector empresarial dinámico y eficiente, protegiendo al mismo tiempo los derechos laborales y los requisitos sanitarios y ambientales de conformidad con las normas y los acuerdos internacionales pertinentes y otras iniciativas que se estén llevando a cabo en esta esfera, como los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos y las normas laborales de la Organización Internacional del Trabajo, la Convención sobre los Derechos del Niño y los principales acuerdos ambientales multilaterales, para quienes sean parte en ellos”.*⁵

En la Agenda 2030, los gobiernos no pudieron coincidir en cuestiones que van más allá de los “instrumentos jurídicos no vinculantes” actuales. Esto no evitó que Victoria Tauli-Corpuz, la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, al igual que varios otros expertos, solicitara que la ONU reemplazara “leyes no vinculantes” por “leyes obligatorias” en la política empresarial y de derechos humanos. “Un instrumento internacional jurídicamente vinculante ayudaría de manera significativa en el establecimiento del equilibrio tan necesario en el sistema internacional de derechos y obligaciones con respecto a las empresas y a los gobiernos receptores”, expresó.⁶

4 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16082&LangID=E y www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/20150710_WG_SDGletter.pdf.

5 ONU (2015), párr. 67.

6 Observaciones preliminares de Victoria Tauli-Corpuz, Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, durante la primera sesión del OEIGWG, el 6/7/2015, en Ginebra (www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session1/VictoriaTauli.doc).

El “proceso del tratado”

En este contexto, la resolución del 26 de junio de 2014 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que fue iniciada por Ecuador y Sudáfrica, para establecer un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta (*open-ended intergovernmental working group*, OEIGWG) con el objetivo de “elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante para regular, en el derecho internacional de los derechos humanos, las actividades de empresas transnacionales y otras empresas comerciales”⁷ merece un reconocimiento histórico. Por primera vez desde la disolución de la Comisión de Empresas Transnacionales de la ONU en 1992, se estableció un organismo intergubernamental de las Naciones Unidas para abordar la regulación internacional de las empresas.

Una alianza de cientos de organizaciones de la sociedad civil ha estado al frente de tal demanda. Esta Alianza por el Tratado (www.treatymovement.com) recomienda el establecimiento de un “tratado” vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en lo relativo a los derechos humanos.

La importancia de esta recomendación no solo se ve reflejada en el fuerte apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, sino también en el creciente interés de los Estados miembros de la ONU. Aunque solo 60 países participaron en la primera sesión del grupo de trabajo intergubernamental en julio de 2015, ya son 80 los que asistieron a la segunda sesión, en octubre de 2016.

Las discusiones en torno de la forma, el contenido y el alcance de un posible instrumento jurídico dominaron la agenda de las dos primeras sesiones de este grupo, en 2015 y 2016.⁸ Muchos de los participantes coincidieron en que un acuerdo vinculante debería complementar los Principios Rectores actuales de la

ONU. Los participantes también estuvieron de acuerdo en que dicho instrumento debe abordar no solo los abusos graves de los derechos humanos, sino todos los abusos de los derechos humanos en general.

Elementos de un tratado sobre empresas y derechos humanos

Hasta el momento, algunos expertos jurídicos y organizaciones de la sociedad civil han presentado varias propuestas sobre la forma, el alcance y el contenido de un futuro instrumento jurídico.⁹ Un tratado podría adoptar la forma de un acuerdo integral detallado, un acuerdo de marco más general y breve, un protocolo opcional para un acuerdo actual sobre derechos humanos o un conjunto de acuerdos individuales enfocados temáticamente.¹⁰ La mayoría de las propuestas para tal acuerdo incluyen los siguientes elementos:

1. **Definición de responsabilidades y obligaciones por abusos de los derechos humanos:** un tratado debe establecer la responsabilidad corporativa por abusos de los derechos humanos. Esto implicaría una definición de las responsabilidades específicas de las corporaciones y otras empresas comerciales.¹¹
2. **Compromisos de diligencia debida, incluyendo evaluaciones de riesgo e impacto en los derechos humanos:** un tratado debe exigir que las empresas se comprometan a implementar directrices y que tomen las medidas necesarias para prevenir abusos de los derechos humanos en todas sus actividades económicas, a lo largo de toda la cadena de producción.
3. **Mecanismos de control y cumplimiento:** asegurar la implementación de dicho tratado requerirá mecanismos de control y de cumplimiento correspondientes a escala nacional e internacional.¹²

7 ONU Doc. A/HRC/RES/26/9 (http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/26/9).

8 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOntNC.aspx.

9 www.treatymovement.com/resources/.

10 Deva (2014).

11 International Commission of Jurists (2016).

12 *Ibid.*

4. **Una mejor cooperación intergubernamental para investigar, sentenciar y ejecutar fallos:** un tratado debe exigir que todos los Estados se comprometan a colaborar en todos los asuntos judiciales según un principio de responsabilidad compartida similar al principio que se aplica para combatir la corrupción y el crimen organizado transnacional.
5. **Establecimiento de obligaciones extraterritoriales para que los Estados protejan los derechos humanos:** tal como señaló Olivier de Schutter, ex Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación de la ONU: “Es posible que a los Estados se les deba recordar sus responsabilidades de proteger los derechos humanos extraterritorialmente, mediante la regulación de los agentes corporativos sobre los que pueden influir, incluso cuando dichas regulaciones contribuyen a garantizar los derechos humanos fuera de su territorio nacional [...]”.¹³
6. **Aclaración de la relación entre un tratado y acuerdos comerciales y de inversión bilaterales y multilaterales:** algunos expertos en derecho internacional (como Markus Krajewski, profesor en la Universidad de Erlangen-Núremberg, Alemania) han planteado propuestas específicas acerca de la relación entre los derechos humanos y los acuerdos comerciales y de inversión. Un tratado tendría que ser superior a este tipo de acuerdos o tendría que mejorar, en términos vinculantes, los acuerdos comerciales y de inversión actuales para que incluyan cláusulas eficaces sobre los derechos humanos. El tratado también podría exigir que los Estados realizaran evaluaciones de impacto en los derechos humanos antes, durante y en la etapa final de las negociaciones de nuevos acuerdos. Podría definir mejor las obligaciones de los organismos de garantía de inversión y de crédito a la exportación.¹⁴

Próximos pasos

La tercera sesión del grupo de trabajo intergubernamental se realizará en Ginebra del 23 al 27 de octubre de 2017. Se espera que Ecuador, como presidente del grupo de trabajo, presente un proyecto de los elementos de un instrumento jurídicamente vinculante por adelantado. Este proyecto de elementos se analizará durante la sesión y luego los Estados miembros decidirán los próximos pasos del proceso.

Para que sea exitosa, la Alianza por el Tratado espera que los gobiernos presentes en la tercera sesión del grupo de trabajo intergubernamental fomenten lo siguiente:

- 1 “Una negociación sustantiva, cooperativa y constructiva entre los Estados sobre elementos concretos y detallados del tratado con relación a sus contenidos y alcance;
- 2 “Un abordaje participativo que garantice la presencia de diversas perspectivas de la sociedad civil; y
- 3 “El establecimiento de una hoja de ruta para la conclusión de las negociaciones en un plazo corto”.¹⁵

Aunque el clima político internacional que se respira actualmente no es muy favorable, el proceso del tratado aún brinda una oportunidad histórica para que los gobiernos demuestren que, para ellos, los derechos humanos son más importantes que los intereses de las grandes empresas. Este será un prerrequisito esencial para implementar la Agenda 2030, sin mencionar el objetivo de garantizar patrones sostenibles de producción y consumo.

Referencias

De Schutter, Olivier (2016): Towards a New Treaty on Business and Human Rights. En: *Business and Human Rights Journal* 1:1, pp. 41-67. www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/45E25BD824C6EEB18CD8050752C119E7/S205701981500005Xa.pdf/towards_a_new_treaty_on_business_and_human_rights.pdf

¹³ De Schutter (2016), p. 66.

¹⁴ Krajewski (2017).

¹⁵ www.treatymovement.com/statement.

Deva, Surya (2014): The Human Rights Obligations of Business: Reimagining the Treaty Business. Hong Kong: City University. http://business-humanrights.org/media/documents/reimagine_int_law_for_bhr.pdf

International Commission of Jurists (2016): Proposals for Elements of a Legally Binding Instrument on Transnational Corporations and Other Business Enterprises. Ginebra: ICJ. www.icj.org/wp-content/uploads/2016/10/Universal-OEWG-session-2-ICJ-submission-Advocacy-Analysis-brief-2016-ENG.pdf

Krajewski, Markus (2017): Ensuring the Primacy of Human Rights in Trade and Investment Policies: Model Clauses for a UN Treaty on Transnational Corporations, Other Businesses and Human Rights. Bruselas: CIDSE. www.cidse.org/publications/business-and-human-rights/business-and-human-rights-frameworks/download/1375_b2cf35680353a999bc5900f6c4db1d4a.html

Martens, Jens/Seitz, Karolin (2016): The Struggle for a UN Treaty. Towards Global Regulation on Human Rights and Business. Bonn/Berlín/Nueva York: Global Policy Forum/Rosa Luxemburg Stiftung-New York Office. www.globalpolicy.org/images/pdfs/UN_Treaty_online.pdf

ONU (2015): Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. Nueva York (ONU Doc. A/RES/70/1). <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

ONU (2011): Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”. Nueva York/Ginebra (ONU Doc. A/HRC/17/31, anexo). www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusiness-HR_SP.pdf

Stiglitz, Joseph E. (2013): Discurso frente al Panel sobre Defensa de los Derechos Humanos (revisado). Tercer Foro de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos, 3/12/2013. Ginebra. www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ForumSession2/Statements/JosephStiglitz.doc

Jens Martens es director ejecutivo y Karolin Seitz es representante de programas del Global Policy Forum.

¿Pueden los ODS (interrelacionados) contener a las industrias extractivas?

POR VOLKER LEHMANN Y LENNART INKLAAR, OFICINA DE LA FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG EN NUEVA YORK

Si bien la Agenda 2030 y los ODS reconocen la necesidad de utilizar los recursos naturales de manera sostenible,¹ no existe ninguna referencia específica al uso de recursos no renovables, como los metales, los minerales o los combustibles fósiles. Esta es una omisión grave, ya que la extracción de recursos no renovables de su ubicación original es una actividad inherentemente insostenible, por la que los costos y los beneficios deben abordarse con atención. La extracción de estos recursos a una escala industrial contribuye a muchos de los males del desarrollo insostenible (corrupción, estancamiento económico, violaciones de los derechos humanos, degradación del ambiente, etc.) que ahora la Agenda 2030 pretende corregir. A pesar de las limitaciones de la Agenda, si los ODS se implementaran completamente, la pregunta no sería si esto afectaría la gobernanza de la extracción de recursos y las industrias extractivas, sino qué alcance tendrían las consecuencias.

Por otro lado, se podría preguntar qué tanto debería cambiar este sec-

tor para hacer que el cumplimiento de la Agenda 2030 sea realista. Las instituciones financieras internacionales (IFI) y el Programa de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han realizado ejercicios de mapeo para explicar detalladamente los posibles aportes que la industria extractiva podría ofrecer al cumplimiento de cada uno de los 17 ODS.² Estos ejercicios presentan inconvenientes en, al menos, dos aspectos. En primer lugar, tanto la Agenda 2030 como los problemas que surgen de las industrias extractivas son indivisibles, universales y están interrelacionados, por lo que es posible que representar el progreso objetivo por objetivo no ayude a implementarlos de forma integrada. En segundo lugar, es dudoso hasta qué punto la industria extractiva está dispuesta, de manera voluntaria, a dejar de formar parte del problema y comenzar a ser parte de la solución.

Asimismo, los Estados miembros que firmaron la Agenda 2030 no pondrán en práctica sus prescripciones políticas de manera voluntaria a menos que los presionen para hacerlo. Por lo tanto, un enfoque

alternativo y más productivo hacia la implementación de los ODS sería observar el potencial de la Agenda 2030 para: (a) dominar las industrias extractivas o (b) incluso transformar el modelo de desarrollo actual basado en el consumo de recursos. Está claro que también deberá abordar la pregunta acerca de qué harán los países que dependen de la industria extractiva.

Dominar la industria

Para lograr estos objetivos, los enfoques basados en los derechos humanos ofrecen tanto una herramienta analítica como un marco de acción. En un nivel normativo, la Agenda 2030 fue una oportunidad perdida para ubicar los derechos humanos en el centro de atención, ya que muchos de los objetivos y metas quedaron relegados en relación con las obligaciones internacionales existentes. No obstante, ahora que es momento de poner la Agenda en práctica, para varias cuestiones transversales, la referencia a los derechos humanos actuales se presta al tipo de medida política que podría tener un impacto considerable en las operaciones de las industrias extractivas.

Un buen ejemplo lo representan los derechos sobre la tierra y los recursos, ya que el control y la tenencia de títulos de propiedad por

1 Preámbulo de la res. A/RES/70/1, que hace referencia a “todos los recursos naturales, desde el aire hasta las tierras, desde los ríos, los lagos y los acuíferos hasta los océanos y los mares” (párr. 9), y la meta 12.2: “Para 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales”.

2 Columbia Center on Sustainable Investment/Sustainable Development Solutions Network/UNDP/World Economic Forum (2016) e International Finance Corporation/IPIECA/UNDP (2017).

parte de mujeres, comunidades indígenas y otros grupos marginados se interponen en el camino de los proyectos de la industria extractiva y su uso del terreno a gran escala. Estos derechos están presentes en el ODS 1 sobre la pobreza, en la meta 1.4 (acceso a las tierras y los recursos naturales, al igual que su propiedad y control), en el ODS 2 sobre seguridad alimentaria y agricultura sostenible, en la meta 2.3 (acceso equitativo a las tierras, en particular para comunidades indígenas), y en el ODS 5 sobre la igualdad de género, en la meta 5.a (derechos igualitarios a la tierra y los recursos naturales para las mujeres).

Las metas de estos ODS continúan la reasignación de derechos sobre los recursos que, históricamente, como parte de la agenda de descolonización y libre determinación, estaban reservados para Estados soberanos en el interés de su desarrollo nacional.³ Si bien este enfoque centrado en los Estados dejó a muchos de lado, al menos, para los pueblos indígenas, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) de 2007 mejoró sus derechos a los recursos. La DNUDPI exige el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos para proyectos de extracción de recursos que afecten sus tierras, territorios y otros recursos. Sin embargo, en la realidad, las violaciones graves de los derechos a la tierra, al autogobierno y culturales de los pueblos indígenas continúan. Y el conflicto

renovado entre las naciones indígenas de la reserva Standing Rock y el actual gobierno de Estados Unidos sobre el proyecto del oleoducto de acceso de Dakota demuestra que este problema no se limita a ninguna región particular del mundo.

En cambio, el problema recae directamente dentro de lo que suele resumirse con la expresión “maldición de los recursos”, que significa que los recursos naturales abundantes pueden intensificar conflictos, inhibir el desempeño económico y deteriorar regímenes políticos. El ODS 16 sobre paz sostenible, acceso a la justicia e instituciones inclusivas y el ODS 17 sobre medios de implementación y la alianza mundial para el desarrollo sostenible parecen ser particularmente relevantes, ya que incluyen metas que buscan reducir la violencia (16.1), controlar flujos financieros ilícitos (16.4), reducir la corrupción y los sobornos (16.5), desarrollar instituciones responsables y transparentes (16.6), garantizar el acceso público a la información (16.10), fortalecer la movilización de recursos nacionales (17.1) y movilizar recursos financieros adicionales (17.3).

La herramienta disponible que se adapta a estos ODS es la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (Extractive Industry Transparency Initiative, EITI).⁴ La EITI es el marco actual más integral para la gobernanza de los recursos naturales y ha genera-

do en muchos de los países donde se la implementa (actualmente 51) un aumento en la transparencia y la responsabilidad respecto de los ingresos obtenidos a partir del petróleo, el gas y los recursos minerales. Sin embargo, extender la membresía de la EITI, que es voluntaria para países y empresas, no será en sí suficiente a fin de abordar el problema de la responsabilidad. En primer lugar, es un nombre inapropiado, ya que busca responsabilizar a los Estados y los gobiernos, que pueden ser eliminados de la iniciativa por no cumplir su compromiso, pero no así a las empresas extractivistas.

En segundo lugar, el alcance limitado de la EITI respecto de la transparencia no puede abordar los desafíos transversales del extractivismo para el desarrollo sostenible, es decir, cómo salir de un modelo de desarrollo que se basa en la utilización desigual y cada vez mayor de recursos en un mundo de recursos limitados y cómo combatir las “externalidades” negativas del modelo, en particular los impactos del cambio climático en diferentes partes del mundo.

La transformación más grande: producción y consumo

La extracción de recursos es un medio para cubrir la demanda, que se relaciona principalmente con la producción y el consumo. Una disminución sistemática en la demanda es el punto en el que se decidirá el futuro de la labor extractivista. Por lo tanto, los defectos sistemáticos de los ODS, ya descritos en el

3 A/RES/17/1803.

4 EITI (2016).

informe Spotlight de 2016,⁵ también son particularmente relevantes para la extracción de recursos. Ni el ODS 12 ni la meta 8.4 (“Mejorar [...] la producción y el consumo eficientes de los recursos”) del ODS 8 sobre el crecimiento sostenible podrán lograr en sí mismos un menor consumo de recursos mientras el mantra de un mayor crecimiento económico permanezca sin oposición. Lo mismo ocurre con el ODS 13 sobre tener, al menos, una probabilidad de 50% de cumplir con el límite de 2 grados centígrados de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC); la mayoría de los recursos energéticos basados en el carbono tendrían que permanecer en la tierra. Al menos por escrito, los ODS y la CMNUCC reconocen que existe una responsabilidad común, pero diferenciada, entre aquellos que históricamente se han beneficiado de un modelo de desarrollo económico basado en la extracción intensiva de recursos y aquellos que no lo han hecho. Pero cómo y por qué las industrias extractivas (muchas de las cuales son propiedad del Estado) renunciarían al enorme potencial de ganancias sigue siendo un territorio inexplorado, al igual que la cuestión de desarrollar e implementar modelos en países cuyas economías dependen en gran medida, si es que no lo hacen exclusivamente, de la extracción de recursos.

Está claro que los compromisos multilaterales de los Estados miembros y el deseo del cumplimiento voluntario de la industria no serán suficientes. Sin embargo, el proceso de implementación de los ODS se puede utilizar, a escala nacional e internacional, para destacar la discrepancia entre las bellas palabras de la Agenda 2030 y la *realpolitik* de la extracción de recursos, y para mantener la presión política, incluso en el Foro Político de Alto Nivel (High-Level Political Forum, HLPF).

Durante el HLPF de 2016, los intentos por responsabilizar a las industrias extractivas estuvieron visiblemente ausentes. Como mínimo, cualquier industria extractiva que se considere a sí misma un miembro debería tener la obligación de firmar la EITI y quedar sujeta a la presentación de información sobre el impacto. Solo Francia, Alemania y algunos otros países declararon su apoyo a la EITI en sus revisiones nacionales voluntarias. Desde 2017 en adelante, el HLPF debería convertirse en una oportunidad para presionar a los Estados miembros de la ONU a utilizar los ODS como una herramienta para refrenar al sector extractivo.

Referencias

Columbia Center on Sustainable Investment/Sustainable Development Solutions Network/UNDP/World Economic Forum (2016): Mapping Mining to the Sustainable Development Goals: An Atlas.

Ginebra: World Economic Forum.
<http://unsdsn.org/resources/publications/mapping-mining-to-the-sustainable-development-goals-an-atlas/>

EITI (2016): How the EITI Contributes towards Meeting the Sustainable Development Goals. EITI Fact Sheet. Oslo.

https://eiti.org/sites/default/files/documents/eiti_and_the_sdg_targets_nov_2016_0.pdf

International Finance Corporation/IIPECA/UNDP (2017): Mapping Oil and Gas Industry to the Sustainable Development Goals: An Atlas. Nueva York: UNDP.

www.undp.org/content/dam/undp/library/Sustainable%20Development/Extractives/For%20Comment_Mapping%20the%20Oil%20and%20Gas%20industry%20to%20the%20Sustainable%20Development%20Goals%20-%20an%20Atlas_Feb2017.pdf

Volker Lehmann es analista principal de políticas y Lennart Inklaar es representante de administración y programas en la oficina de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Nueva York.

⁵ www.2030spotlight.org/sites/default/files/contentpix/spotlight/Agenda-2030-en_web_accessible.pdf.

ODS 13

El punto clave: lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible poniendo fin a la captura corporativa de la política climática

POR TAMAR LAWRENCE-SAMUEL CON RACHEL ROSE JACKSON, CORPORATE ACCOUNTABILITY INTERNATIONAL (RESPONSABILIDAD CORPORATIVA INTERNACIONAL), Y NATHAN THANKI, GLOBAL CAMPAIGN TO DEMAND CLIMATE JUSTICE (CAMPAÑA MUNDIAL PARA EXIGIR JUSTICIA CLIMÁTICA)

La influencia de las empresas transnacionales es el mayor obstáculo para lograr el ODS 13, que insta a los Estados a “adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”. Durante mucho tiempo, las empresas transnacionales han dependido de su enorme poder económico y político y han usado métodos tanto sutiles como evidentes para menoscabar las iniciativas de la ONU que buscan lograr sustentabilidad y justicia globales. Esta fuerza se hace evidente, en especial, en la captura corporativa de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Si se debe proteger la equidad y la sustentabilidad, según se plasma en la Agenda 2030, la ONU y sus instituciones deben evitar involucrar a las empresas transnacionales en la formulación de políticas globales, lo que incluye las actividades e iniciativas indirectas que influyen sobre las medidas tomadas por cualquier órgano normativo, no solo en lo que respecta al cambio climático, sino en todas las áreas de desarrollo y sustentabilidad.

ODS 13: esencial para lograr un desarrollo equitativo y sostenible

No se puede subestimar el papel fundamental del ODS 13 en el logro del desarrollo sostenible. Si no tomamos medidas urgentes, la crisis climática continuará causando estragos en todo el mundo, pero tendrá efectos particularmente devastadores para las personas que viven en los países con ingresos más bajos. En pocas palabras, el cambio climático ampliará la brecha de desigualdad y profundizará la pobreza en las personas y los países que no han hecho casi nada para generar la crisis climática.

El cambio climático ya está causando desplazamientos y problemas económicos, y estos efectos se intensificarán si no tomamos medidas urgentes. El año 2016 fue el más caluroso jamás registrado, y una incidencia inusual de desastres naturales, como inundaciones, terremotos y huracanes, dejó un saldo de 175.000 millones de dólares en daños a

su paso.¹ Luego de la sequía del año pasado en el sur de África, se espera que 17 millones de personas requieran asistencia alimentaria antes de la cosecha de 2017; las inundaciones en China causaron 14.000 millones de dólares en daños; las inundaciones y los deslizamientos de tierra en Sri Lanka desplazaron a cientos de miles; y los fenómenos climáticos y meteorológicos desplazaron a 19,2 millones de personas, el doble que los conflictos y la violencia en 2015.² Bolivia soportó la peor sequía en 25 años,³ y 175.000 agricultores marroquíes perdieron su trabajo a causa de la sequía.⁴ Debido a estos desastres naturales, se estima que 250.000 millones de personas, en especial de comunidades de bajos ingresos, migrarán por motivos de cambio climático en 2050.⁵

1 Riley (2017).

2 World Meteorological Organization (2016).

3 Jemia (2016).

4 Middle East Monitor (2016).

5 Christian Aid (2007).

Las empresas de combustibles fósiles han profundizado el cambio climático a sabiendas de que tendría costos medioambientales y sociales devastadores,⁶ pero las prácticas comerciales diarias que emplean estas empresas para aumentar sus operaciones y acumular ganancias también tienen efectos directos y devastadores sobre la igualdad y la sustentabilidad. Por ejemplo, en la selva amazónica del Perú, la empresa petrolera española Repsol, parte de un grupo de 90 empresas que son las principales responsables de crear la crisis climática,⁷ literalmente ha perforado y usado los medios de vida de poblaciones indígenas que han llevado una vida autosuficiente durante generaciones.⁸ Ahora bien, estas poblaciones que supieron ser completamente autosuficientes tienen menos posibilidades de autoabastecerse y se ven forzadas a depender de la misma empresa que las ha puesto en riesgo para cubrir sus necesidades.

Los esfuerzos en todo el mundo destinados a lograr el desarrollo sostenible serán en vano, a menos que actuemos con rapidez y afán para abordar el cambio climático y el peligro que ya implica para la vida y los medios de subsistencia de las personas. Es crucial mencionar que, si la comunidad mundial no logra el ODS 13, tampoco podremos cumplir con los objetivos imperiosos y necesarios de la Agenda 2030.

La captura corporativa de la política climática mundial es una grave amenaza al éxito

Dada la naturaleza esencial del ODS 13 para toda la agenda de desarrollo sostenible, es indispensable que la comunidad mundial examine en detalle la situación y tome medidas a fin de eliminar el principal obstáculo para lograr una política climática sólida y decisiva: la captura corporativa. Desde el desarrollo de la política hasta su implementación, local y mundialmente, los intereses empresariales retrasan las medidas climáticas urgentes, debilitan los compromisos de los países de reducir las emisiones, silencian las iniciativas de los Estados para actuar conforme las necesidades

actuales, la responsabilidad o capacidad históricas, y bloquean las iniciativas de financiación climática en un intento de proteger las ganancias y asegurar una expansión futura.

La intensa presión industrial que busca promover un contexto regulador débil da como resultado compromisos que son voluntarios en naturaleza y débiles en alcance, forma y contenido,⁹ por ejemplo, el Acuerdo de París de la CMNUCC, reconocido como el principal camino internacional para avanzar en el ODS 13. El acuerdo depende de promesas voluntarias, inadecuadas y desiguales de los países (contribuciones determinadas a escala nacional) que no llegan a la altura de las “medidas urgentes” necesarias para abordar el cambio climático de manera efectiva y equitativa ni tienen la oportunidad de mantener el aumento de la temperatura mundial en menos de 2 grados Celsius. Incluso ahora, cuando los gobiernos del mundo trabajan para cumplir con el plazo de 2018 para materializar el Acuerdo de París, los países que tienen vínculos sólidos con la industria de combustibles fósiles continúan socavando en todo momento las medidas importantes. Estos países no solo se oponen rotundamente a las políticas para fortalecer la respuesta mundial a la crisis climática, sino que también intentan debilitar los compromisos contraídos en el Acuerdo de París, a la vez que rechazan los pedidos de los países del Sur global de abordar el papel que la captura corporativa ha tenido en décadas de menoscabo de las medidas climáticas importantes.¹⁰

Esto resulta especialmente preocupante debido a que el principal móvil de la industria de combustibles fósiles (expansión y ganancias) es diametralmente opuesto a la necesidad de frenar de un modo radical las emisiones para hacer frente a una catástrofe climática.

6 Center for International Law (2016) y Carrington/Mommers (2017).

7 Clark (2013).

8 Corporate Europe Observatory/The Democracy Center/TNI (2014).

9 Véanse, por ejemplo, Corporate Accountability International (2017), InfluenceMap (2015), Corporate Europe Observatory/The Democracy Center/TNI (2014) y Leggett (1999).

10 Véanse, por ejemplo, www.nytimes.com/2017/05/16/climate/corporations-global-climate-talks-bonn-germany.html?_r=0 y www.theguardian.com/environment/2017/may/17/fossil-fuel-lobby-to-declare-interests-at-un-talks.

Tácticas empleadas por las empresas transnacionales para impedir las medidas climáticas

A fin de comprender de qué manera las empresas transnacionales han podido socavar la política climática, debemos analizar las diversas tácticas que emplean. Entre ellas, figuran las siguientes:

- Cabildeo directo con los encargados de formular políticas y contribuciones políticas que dejan a los políticos en deuda con la industria y su voluntad.
- Cabildeo indirecto a través de asociaciones de la industria y grupos de fachada que ganan acceso directo a los líderes mundiales que deciden sobre la política climática.
- Cooptación de la ciencia para menoscabar la ciencia fundamentada y promover una ciencia engañosa que ocupe el círculo académico, para incidir cada vez más sobre las bases científicas que informan las políticas.
- Compra de voluntades e influencias uniéndose a iniciativas voluntarias no vinculantes y ofreciendo asistencia técnica a gobiernos, patrocinio corporativo y asociaciones público-privadas (APP). De esta manera, las empresas compran buena voluntad al rescatar económicamente instituciones públicas en momentos de necesidad y adquieren el poder de dictar las soluciones mundiales a los mismos problemas que han creado a sabiendas.

A continuación, se detallan algunos ejemplos de cada una de estas tácticas.

Cabildeo directo con los encargados de formular políticas y contribuciones políticas

- Diez de las mayores empresas de combustibles fósiles, todas ellas incluidas entre las 40 empresas con mayor responsabilidad por emisiones de gases de efecto invernadero,¹¹ gastaron hasta

21 millones de dólares en cabildeo con encargados de formular políticas de Estados Unidos entre 2015 y 2016.¹²

- La industria del petróleo y el gas gastó más de 117 millones de dólares en cabildeo en 2016¹³ y más de 100 millones de dólares en contribuciones políticas solo durante el ciclo electoral 2016 en Estados Unidos.¹⁴ Shell, ExxonMobil, el American Petroleum Institute (Instituto Estadounidense de Petróleo) financiado por la industria, la Western States Petroleum Association (Asociación de Petróleo de los Estados Occidentales, WSPA) y la Australian Petroleum Production & Exploration Association (Asociación Australiana de Producción y Exploración de Petróleo) (ambas asociaciones empresariales del sector) gastaron conjuntamente alrededor de 115 millones de dólares por año para obstaculizar la política climática.¹⁵
- Entre octubre de 2013 y marzo de 2015, en la antesala del Acuerdo de París, ocho entidades o empresas de gas y petróleo con intereses en la industria, cuyas ganancias futuras dependen de una política climática débil, anunciaron haber tenido 143 reuniones con representantes de gobiernos europeos en los más altos niveles,¹⁶ lo que da una idea de la intensidad del cabildeo de toda la industria.
- Los representantes de la industria también se unieron a las delegaciones gubernamentales en las negociaciones de la CMNUCC,¹⁷ lo que les dio tiempo cara a cara con los gobiernos para trabajar en las soluciones a los mismos problemas que las empresas generan. Por ejemplo, los representantes de Shell se unieron a la delegación nigeriana en

¹² EU Transparency Register (2017): perfiles de Repsol, S.A., Shell Companies, BP Plc, Statoil ASA, ExxonMobil Petroleum & Chemical, Chevron Belgium NV, Rio Tinto, Total S.A, ConocoPhillips y Lukoil (<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=en#en>).

¹³ Center for Responsive Politics (2016a).

¹⁴ Center for Responsive Politics (2016b).

¹⁵ Influence Map (2016).

¹⁶ Clarke/McClenaghan/Carter (2016).

¹⁷ Hope (2016).

¹¹ Heede (2014) y Clark (2013).

la Conferencia de las Partes 16 (COP16) en Cancún (2010)¹⁸ y a la delegación brasileña en la COP14 en Polonia (2008).¹⁹

Cabildeo indirecto a través de asociaciones de la industria

- I BusinessEurope, cuya membresía y liderazgo incluye a muchas empresas de combustibles fósiles, ha influido en las propuestas de políticas de la Comisión Europea con tanto éxito que las recomendaciones de políticas climáticas de la Comisión han reflejado la mayoría (si no el total) de los intereses de BusinessEurope, lo que debilita las recomendaciones en forma considerable.²⁰
- I Business Roundtable, la Cámara de Comercio de Estados Unidos, Fuels Europe, la National Mining Association (Asociación Nacional de Minería), la Cámara de Comercio Internacional y el Business Council of Australia (Consejo Empresarial de Australia) son solo seis de los cientos de grupos asociados a la industria o financiados por esta a los que se les permite acceso directo a las negociaciones de la CMNUCC.²¹ Algunos aún deben reconocer en público la quema de combustibles fósiles como el principal motor del cambio climático, mientras que a otras se les permite pleno acceso a las negociaciones de la CMNUCC, aunque se oponen firmemente al Acuerdo de París y menoscaban las políticas climáticas internacionales y nacionales. Juntas, en los últimos años, han gastado millones en cabildeo con los encargados de la toma de decisiones y recibieron millones por parte de las empresas de combustibles fósiles.²²

Cooptación de la ciencia

- I 97% de los científicos en la materia están de acuerdo en que el cambio climático es real y consecuencia

de la actividad humana,²³ pero entre 1998 y 2012 ExxonMobil otorgó más de 27 millones de dólares a instituciones y grupos de expertos que produjeron investigaciones que desacreditaban y ponían en duda la ciencia del cambio climático.²⁴

- I Las empresas siempre han buscado poner en duda los informes científicos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) de la ONU, el organismo internacional líder en el análisis de la ciencia climática. En 1999, cuando el IPCC se preparaba para publicar un informe revolucionario en el que se establecía una relación entre la actividad humana y el calentamiento global, los representantes de la industria lograron reducir un proyecto de informe de 40 a tan solo 11 páginas.²⁵ Un grupo asociado a la industria²⁶ llegó a ofrecer a ciertas personas un pago de 10.000 dólares por criticar los informes del IPCC.²⁷
- I Las empresas financian cada vez más, y con frecuencia en silencio, a algunas de las instituciones académicas más prestigiosas que investigan la energía y el cambio climático, incluidas Harvard (3,75 millones de dólares de Shell), Stanford (financiada por Exxon) y UC-Berkeley (500 millones de dólares de BP).²⁸ Las investigaciones que parecen ser independientes y objetivas son financiadas a través de acuerdos que proporcionan a la industria de combustibles fósiles el poder de encauzar la investigación climática hacia la autopromoción.

Compra de voluntades e influencias

- I Shell, BP, Crescent Petroleum, Électricité de France, General Electric y Rio Tinto están todas asociadas a la ONU,²⁹ lo que proporciona a estas empresas con intereses creados una ventaja económica

18 UN Framework Convention on Climate Change (2010).

19 UN Framework Convention on Climate Change (2008).

20 Corporate Europe Observatory/Friends of the Earth Europe (2014).

21 UN Framework Convention on Climate Change: Admitted NGO Database (http://unfccc.int/parties_and_observers/ngo/items/9411.php).

22 Corporate Accountability International (2017).

23 Cook *et al.* (2013).

24 Greenpeace (2013).

25 Leggett (1999).

26 The American Enterprise Institute (<https://www.aei.org/about/>).

27 Littlemore (2006).

28 Franta/Supran (2017).

29 Adams/Martens (2015).

que pueden usar para moldear la agenda de políticas internacionales. Históricamente, la ONU ha formado alianzas con organizaciones como la Cámara de Comercio Internacional, que está financiada en gran medida por empresas transnacionales³⁰ que tienen un historial de menoscabo de las iniciativas en políticas climáticas.³¹

- I El Pacto Mundial (Global Compact), una iniciativa de alianza no vinculante y completamente voluntaria de la ONU, permite a las empresas autoidentificarse como “socialmente responsables”. Esto les permite evitar con efectividad normas vinculantes y rigurosas, a la vez que promueven una imagen responsable socialmente al asociarse con la ONU.³² En abril de 2017, entre los participantes, se incluían 137 productores de gas y petróleo, incluidos algunos de los principales contaminadores del mundo, como Shell, BP, Repsol, Lukoil y Total.³³
- I Caring for Climate (Cuidar el Clima), una alianza empresarial lanzada por el Secretario General de la ONU en 2007, permite a las empresas promocionarse como líderes en medidas climáticas, a pesar del hecho de que participar en la iniciativa es voluntario y de que la iniciativa carece de mecanismos para comprometerlas a tomar medidas aplicables y específicas.³⁴ Está encabezada por un comité de dirección de ejecutivos corporativos que asesoran a la CMNUCC.³⁵ Como resultado, la institución intergubernamental con mayor responsabilidad para abordar el cambio climático es asesorada por algunas de las mismas empresas que alimentan la crisis.

Se debe redefinir el papel de las empresas transnacionales en el desarrollo sostenible y la política climática

Las empresas transnacionales han empezado a ocupar cada vez más un espacio político en la ONU, un espacio que los Estados miembros, y solo ellos, pueden (y deben) legítimamente ocupar. Como resultado, hay en juego un conflicto de intereses inherente e irreconciliable. Las empresas pertenecen a sus accionistas, y por lo tanto su cometido es generar ganancias y expandirse. El mandato de la ONU y sus instituciones es formular políticas que aporten soluciones a la desigualdad mundial, la pobreza y el cambio climático. Dado que las empresas transnacionales profundizan la desigualdad exteriorizando los costos e ignorando los derechos humanos y, debido a la responsabilidad y culpabilidad de las empresas en contribuir al cambio climático, es evidente que estos dos mandatos son diametralmente opuestos.

La ONU no puede pretender abordar la desigualdad y la pobreza mundial mientras sus instituciones, como la CMNUCC, no tomen medidas determinantes para abordar el conflicto subyacente e irreconciliable que se presenta al permitir a las empresas tener tanta influencia en la formulación de las agendas políticas. Dicha inacción, aun frente a la necesidad evidente, puede verse como un resultado probable de la influencia de la industria.

De hecho, las empresas tienen un papel frente al desarrollo sostenible y el cambio climático. Deberían adaptar activamente sus políticas, productos y prácticas: por ejemplo, pasar de la producción de combustibles fósiles a soluciones de energía sostenible, o eliminar prácticas peligrosas y polémicas, como la perforación en reservas naturales o la fracturación hidráulica. No se puede generar ganancias a cualquier costo, y las empresas deben revertir el curso de destrucción social y ambiental que dejan a su paso. Deben tener la obligación legal de actuar con una urgencia acorde con la magnitud de la crisis climática y no principalmente a través de iniciativas voluntarias inadecuadas, que siempre serán secundarias a la responsabilidad fiduciaria que las empresas tienen de maximizar las ganancias de sus accionistas. Se les debe exigir que implementen prácticas comerciales que respeten las políticas y reglamentaciones sólidas establecidas por los gobiernos, nada más

30 Jewler (2014).

31 Corporate Accountability International (2017).

32 UN Global Compact (www.unglobalcompact.org/what-is-gc).

33 UN Global Compact: Our participants (www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants).

34 <http://caringforclimate.org/about/>.

35 <http://caringforclimate.org/about/governance/>.

ni nada menos. Pero permitir al sector privado que se promoció como la solución y el financista de la sustentabilidad e igualdad deja nuestro futuro literalmente en manos de las mismas entidades que son las principales responsables de ponerlo en tal riesgo.

La ONU no puede continuar atendiendo los intereses de las mismas empresas que han impulsado y continúan impulsando la crisis climática por encima de los intereses de miles de millones de personas cuya vida y medios de subsistencia se encuentran en un equilibrio inestable. El éxito del ODS 13 y, por lo tanto, el éxito de todos los ODS, depende de esto. Si vamos a generar soluciones verdaderas para evitar el desastre y el caos climáticos, debemos librar a la ONU de estos contaminadores de políticas. Si no lo hacemos, los mismos procesos e instituciones implementados para abordar la desigualdad y la sustentabilidad, como la CMNUCC, el Acuerdo de París y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se convertirán en generadores de una mayor injusticia social y ambiental.

Referencias

Adams, Barbara/Martens, Jens (2015): Fit for Whose Purpose? Private Funding and Corporate Influence in the United Nations. Bonn/Nueva York.

www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/Fit_for_whose_purpose_online.pdf

Carrington, Damian/Mommers, Jelmer (2017): "Shell Knew": Oil Giant's 1991 Film Warned of Climate Change Danger. En: The Guardian, 28/2/2017.

www.theguardian.com/environment/2017/feb/28/shell-knew-oil-giants-1991-film-warned-climate-change-danger

Center for International Environmental Law (2016): Smoke & Fumes. Washington, DC. www.smokeandfumes.org/fumes/moments/0

Center for Responsive Politics (2016a): Oil & Gas. Industry Profile: Summary, 2016.

www.opensecrets.org/lobby/induslient.php?id=E01&year=2016

Center for Responsive Politics (2016b): Oil & Gas: Top Contributors to Federal Candidates, Parties, and Outside Groups.

www.opensecrets.org/industries/contrib.php?ind=E01&Bkdn=Source&cycle=2016

Christian Aid (2007): Human Tide: The Real Migration Crisis. Londres: Christian Aid, mayo de 2007.

www.christianaid.org.uk/Images/human-tide.pdf

Clark, Duncan (2013): Which Fossil Fuel Companies Are Most Responsible for Climate Change? En: The Guardian, 20/11/2013. www.theguardian.com/environment/interactive/2013/nov/20/which-fossil-fuel-companies-responsible-climate-change-interactive

Clarke, Joe Sandler/McClenaghan, Maeve/Carter, Lawrence (2016): Revealed: How the Gas Industry Spent Tens of Millions of Pounds Lobbying UK & EU Policymakers. Greenpeace: 25/2/2016. <http://energydesk.greenpeace.org/2016/02/25/revealed-gas-industry-millions-pounds-lobbying-policymakers/>

Cook, John/Nuccitelli, Dana/Green, Sara A./Richardson, Mark/Winkler, Bärbel/Painting, Rob/Way, Robert/Jacobs, Peter/Skuce/Andrew (2013): Quantifying the Consensus on Anthropogenic Global Warming in Scientific Literature. En: IOP Science 8:2, mayo de 2013. <http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/8/2/024024>

Corporate Accountability International (2017): Inside Job: Big Polluters' Lobbyists on the Inside at the UNFCCC. Mayo de 2017. www.stopcorporateabuse.org/insidejob

Corporate Europe Observatory/Friends of the Earth Europe (2014): Ending the Affair between Polluters and Politicians: How the Industry Lobby Gutted Europe's Climate Ambitions. Marzo de 2014. https://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/endingaffair_briefing_final.pdf

Corporate Europe Observatory/The Democracy Center/TNI (2014): Corporate Conquistadors: The Many Ways Multinationals Both Drive and Profit from Climate Destruction. Noviembre de 2014. https://corporateeurope.org/sites/default/files/corporate_conquistadors-en-web-0912.pdf

Corporate Europe Observatory/TNI (2013): The COP19 Guide to Corporate Lobbying: Climate Crooks and the Polish Government's Partners in Crime. Octubre de 2013. https://corporateeurope.org/sites/default/files/cop19_guide_to_corporate_lobbying-with_references.pdf

Franta, Benjamin/Supran, Geoffrey (2017): The Fossil Fuel Industry's Invisible Colonization of Academia. En: The Guardian. 13/3/2017. www.theguardian.com/environment/climate-consensus-97-per-cent/2017/mar/13/the-fossil-fuel-industrys-invisible-colonization-of-academia

Greenpeace (2013): Dealing in Doubt: The Climate Denial Machine vs. Climate Science. A Brief History of Attacks on Climate Science, Climate Scientists and the IPCC. Septiembre de 2013. www.greenpeace.org/usa/wp-content/uploads/2015/11/Greenpeace_Dealing-in-Doubt-1.pdf?f3025c

Heede, Richard (2014): Carbon Majors: Accounting for Carbon and Methane Emissions 1854-2010. Climate Mitigation Services. Abril de 2014. <http://carbonmajors.org/wp/wp-content/uploads/2014/04/MRR-9.1-Apr14R.pdf>

Hope, Mat (2016): Meet the Fossil Fuel Lobbyists and Climate Science Deniers at the Marrakech COP22 Talks. DeSmog Blog: 15/11/2016.
www.desmogblog.com/2016/11/15/meet-fossil-fuel-lobbyists-and-climate-science-deniers-marrakech-cop22-talks

Influence Map (2016): How Much Big Oil Spends on Obstructive Climate Lobbying. Abril de 2016.
https://influencemap.org/site/data/000/173/Lobby_Spend_Report_March_2016.pdf

InfluenceMap (2015): Big Oil and the Obstruction of Climate Regulations. Octubre de 2015.
https://influencemap.org/site/data/000/089/InfluenceMap_Oil_Sector_October_2015.pdf

Jemio, Miriam Telma (2016): La sequía más fuerte de los últimos 25 años golpea la economía boliviana. Mongabay Latam, 20/9/2016.
https://es.mongabay.com/2016/09/sequia-pueblos_indigenas-desastres_ambientales-bolivia-medio_ambiente/?platform=hootsuite

Jewler, Sam (2014): The Gilded Chamber: Despite Claims of Representing Millions of Businesses, the U.S. Chamber of Commerce Gets Most of Its Money From Just 64 Donors. Public Citizen: Washington, DC. 6/2/2014.
www.citizen.org/documents/us-chamber-of-commerce-funders-dominated-by-large-corporations-report.pdf

Leggett, Jeremy (1999): The Carbon War. Londres: Penguin.

Middle East Monitor (2016): 175,000 Lose Their Jobs Due to Drought in Morocco. 8/8/2016.
www.middleeastmonitor.com/20160808-175000-lose-their-jobs-due-to-drought-in-morocco/

Littlemore, Richard (2006): AEI Seeks Scientists for Sale: \$10,000 to First Taker. DeSmog Blog: 9/11/2006.
www.desmogblog.com/aei-want-ad-seeks-scientists-for-sale-10-000-to-first-taker

ONU Framework Convention on Climate Change (2010): UNFCCC Conference of the Parties Sixteenth Session, Cancún, 29/11-10/12/2010: Provisional List of Participants.
<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/misc01p02.pdf>

ONU Framework Convention on Climate Change (2008): UNFCCC Conference of the Parties Fourteenth Session, Poznan, 1-12/12/2008: Provisional List of Participants.
<http://unfccc.int/resource/docs/2008/cop14/eng/misc01p01.pdf>

Riley, Charles (2017): Natural Disasters Caused \$175 Billion in Damage in 2016. En: CNN Money, 4/1/2017.
<http://money.cnn.com/2017/01/04/news/natural-disaster-cost-insurance-2016/>

World Meteorological Organization (2016): Provisional WMO Statement on the Status of the Global Climate in 2016. Ginebra: 2016.
<https://public.wmo.int/en/media/press-release/provisional-wmo-statement-status-of-global-climate-2016>

Tamar Lawrence-Samuel es director de Políticas Internacionales de Corporate Accountability International; Rachel Rose Jackson es investigadora principal de Corporate Accountability International y Nathan Thanki es co-coordinador de Global Campaign to Demand Climate Justice.

ODS 14

El papel de las empresas transnacionales y las industrias extractivas en la minería de los fondos marinos y el impacto en la seguridad alimentaria y la salud de los océanos

POR MAUREEN PENJUELI, PACIFIC NETWORK ON GLOBALISATION (RED DEL PACÍFICO SOBRE GLOBALIZACIÓN)

Uno cosecha lo que siembra.
Moana (mar). ¡Rico! Moana (mar)
Pero ahora hay minas.

Haiku de Tekura Moekaá, 2014

A pesar de la importancia de un océano Pacífico saludable, hay cada día más pruebas de que este ecosistema único está en peligro por amenazas antropogénicas, como la sobrepesca, la destrucción del hábitat, la contaminación y, probablemente, la amenaza más grave de todas: el cambio climático y el consecuente aumento del nivel del mar. El apuro por explotar yacimientos en aguas profundas representa el nuevo límite de la industria extractiva y, quizá, la mayor amenaza a los océanos del mundo en el siglo XXI. Existe una gran preocupación por el hecho de que la minería de los fondos marinos tendría la capacidad de causar la mayor destrucción medioambiental en todo el océano Pacífico y debilitaría gravemente la implementación del ODS 14, que trata sobre conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos. El hecho de que la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos no cuente aún con una política acordada respecto de la gestión sostenible de los minerales de los fondos marinos demuestra la importante brecha mundial en el ordenamiento de los océanos.

Carrera mundial para asegurar el acceso a los minerales

Los economistas describen un fenómeno conocido como superciclo, en el que se espera que la velocidad y la magnitud del aumento de la demanda de minerales, en especial de economías emergentes, den como resultado un suministro inferior a la demanda, y esto hace que la minería de los fondos marinos sea un emprendimiento inminente y, según algunos, inevitable. En la actualidad, algunos consideran estos yacimientos como una alternativa a las fuentes de minerales terrestres, que están mermando rápidamente debido al aumento de la demanda por parte de economías emergentes y, a veces, al suministro no fiable de mercados exportadores claves, en especial en África, China, Rusia y América del Sur.

La minería de aguas profundas ha sido proclamada como la respuesta por empresas transnacionales y países que buscan minerales, como los Estados miembros de la Unión Europea (UE), Japón y Estados Unidos. En 2008, la Comisión Europea (CE) adoptó la Iniciativa de las Materias Primas, que estableció una estrategia para asegurar un acceso confiable e ilimitado.¹ Según un informe de la CE de 2008, eso es necesario para, al menos, 30 millones de puestos de trabajo (europeos) que dependen de la disponibilidad de materias primas en sectores críticos, como los de construcción, productos químicos, industria automotriz, aeroespacial, maquinarias y equipos, que el informe calcula que aportan un valor agregado total de 1,324 billones de

¹ Commission of the European Communities (2008).

euros.² Posteriormente, la UE lanzó diversas iniciativas, incluida la European Technology Platform on Sustainable Mineral Resources (Plataforma tecnológica europea sobre recursos minerales sostenibles), que apunta al desarrollo de tecnología para la minería de aguas profundas.

Hay una competencia creciente a escala mundial por los depósitos minerales marinos. La UE percibe un potencial considerablemente competitivo en lo que denomina minerales “poco explorados” en el fondo marino, que contiene materias primas valiosas, como cobre, cinc, oro, plata y otros metales raros. La UE depende en gran medida de la importación de “minerales de alta tecnología”, como cobalto, platino, tierras raras y titanio, que son cada vez más importantes para el desarrollo de nuevas tecnologías.

La ironía es que productos sofisticados como los automóviles a hidrógeno, que no dañan el medio ambiente, requieren catalizadores a base de platino, y los automóviles eléctricos necesitan litio. Parece ser contradictorio que la UE impulse un método medioambiental no probado y altamente riesgoso para buscar el desarrollo de productos que no dañen el medio ambiente.

Japón, la tercera economía del mundo y una nación isleña que depende de los minerales, lidera los esfuerzos para explotar los minerales de los fondos marinos.³ Ha logrado un progreso sostenido en el desarrollo de la tecnología necesaria para explotar materiales no convencionales en aguas profundas. Conforme el derecho marítimo internacional, Japón tiene poder sobre 200 millas náuticas (370,4 kilómetros) desde sus costas, la sexta zona económica exclusiva más grande del mundo. Al igual que la UE, Japón ha avanzado en sus iniciativas diplomáticas de tierras raras y ha invertido en aumentar su capacidad, incluida la apertura del Rare Earth Research and Technology Centre (Centro de Investigación y Tecnología en Tierras Raras) en Hanói, Vietnam. Se espera que hacia fines de 2017 comiencen las operaciones de prueba en aguas japonesas.

² *Ibid.*, p. 2.

³ Suga/Suzuki (2016).

Gran incertidumbre y preocupaciones crecientes por los posibles efectos de la minería de aguas profundas

A pesar de la importante inversión financiera en el desarrollo tecnológico y el discurso exagerado de los agentes de la industria, no existe una minería comercial de aguas profundas a la fecha y la posibilidad de que eso suceda se ha retrasado reiteradamente.

Existen incertidumbres importantes respecto de lo siguiente:

1. el marco legal,
2. la viabilidad comercial y económica de dichos emprendimientos,
3. los costos ambientales y sociales de la minería de aguas profundas a gran escala.

En un artículo de Japan Times, un geólogo de GEOMAR - Helmholtz Centre for Ocean Research (GEOMAR - Centro Helmholtz para Investigación Oceánica), Alemania, afirmó que el valor real de los minerales que se encuentran debajo del fondo marino sigue siendo en gran medida incierto.⁴ El Banco Mundial confirma esta opinión en su serie Pacific Possible (Pacífico Posible), que argumenta que la minería de aguas profundas “conlleva riesgos desconocidos”.⁵ Ciertas observaciones hasta el momento indican que los depósitos de los fondos marinos destinados a la minería oscilan entre 600 millones y 1.000 millones de toneladas de minerales, lo que incluye 30 millones de toneladas de cobre y cinc.⁶

Nautilus Minerals, una empresa canadiense líder en la industria, posee la mayor cantidad de licencias de exploración y la primera licencia comercial del mundo. En su Annual Information Form (Formulario anual de información) de 2015, Nautilus Minerals admite los altos

⁴ www.japantimes.co.jp/news/2017/02/20/business/demand-increases-rare-earth-metals-deep-sea-mining-gets-second-look/#.WParQPmGMdUSource.

⁵ World Bank (2016), p. 10.

⁶ <https://www.japantimes.co.jp/news/2017/02/20/business/demand-increases-rare-earth-metals-deep-sea-mining-gets-second-look/>.

riesgos y la naturaleza especulativa de la actividad comercial “que incluso una combinación de evaluación detallada, experiencia y conocimiento no podría eliminar”.⁷

La empresa sostiene que la naturaleza de alto riesgo de la actividad comercial se relaciona con los costos de exploración, las técnicas y los equipos no probados, la constante agitación social contra el proyecto y los derechos de adquisición de posibles depósitos de minerales. Como una empresa de exploración que no tiene antecedentes de producción en un campo donde no hay precedentes, Nautilus cree que incurrirá en pérdidas en el futuro, ya que no puede conocer con certeza las cantidades o calidades comerciales de los minerales que se recuperarán.

Las empresas mineras y los gobiernos intentan extraer metales y minerales valiosos en profundidades que varían entre 400 metros y 6.000 metros debajo del nivel del mar; algunos de estos minerales se encuentran cerca de comunidades costeras, mientras que otros están más alejados de las costas. Las aguas en profundidades superiores a 200 metros constituyen 65% de los océanos del mundo y ya son vulnerables a las actividades humanas; la minería de los fondos marinos implica una nueva amenaza. Muchos de estos minerales se encuentran en ecosistemas frágiles, como los respiraderos hidrotermales, lo que plantea inquietudes en la comunidad científica. El profesor Richard Steiner, en un artículo del Huffington Post, explicó que el descubrimiento de los respiraderos hidrotermales en aguas profundas en 1997 en la falla de Galápagos dejó al mundo de la ciencia atónito, ya que estos sistemas de respiraderos dependen por completo de la quimiosíntesis, y no de la fotosíntesis; se trata del primer sistema con estas características del que se tiene conocimiento.⁸

Solo se han descubierto 300 de estos sistemas de respiraderos de aguas profundas hasta el momento; se calcula que pueden existir entre 500 y 5.000 en los océanos del mundo, lo que lo convierte en uno de los ecosistemas más extraños en la biosfera de la Tierra. La bióloga Stace Beaulieu de la Woods Hole Oceanographic Institution

(Institución Oceanográfica de Woods Hole) ha advertido que los ecosistemas de los respiraderos hidrotermales, importantes para la ecología y la biología, pueden estar sujetos a un impacto catastrófico de la minería que ocasionaría la pérdida del hábitat y de los organismos asociados.⁹ Algunos científicos también han advertido sobre los efectos acumulados que podrían causar cambios en los regímenes y alterar los sistemas de soporte vital en aguas profundas, como la bomba biológica y el reciclaje de nutrientes.

Un informe de Blue Ocean Law (Ley sobre un Océano Azul) encargado por la Pacific Network on Globalisation (Red del Pacífico sobre Globalización) indicó que incluso una breve mirada a la bibliografía científica existente establece los siguientes resultados probables de la minería de los fondos marinos:¹⁰

1. extinción de especies y pérdida de la biodiversidad;
2. residuos y penachos de sedimentos que tienen la capacidad de contaminar todas las columnas de agua;
3. absorción de metales pesados y toxinas por parte de la fauna marina, incluida la que es objeto de pesca comercial (como el atún);
4. alteración de los mamíferos marinos debido al ruido y la luz constantes en el agua;
5. riesgo de accidentes y derrames de petróleo debido a un mayor tráfico de barcos y en la superficie;
6. destrucción de arrecifes de coral debido a un aumento en la acidez del agua;
7. posibilidad de inducir actividad sísmica y vulcanismo;
8. aumento de las emisiones de carbono.

Algunos países, entre ellos Nueva Zelanda, Australia, Namibia y México, que cuentan con una importante experiencia y capacidades regulatorias y de control, han

7 Nautilus Minerals Inc. (2016), p. 59.

8 Steiner (2016).

9 www.japantimes.co.jp/news/2017/02/20/business/demand-increases-rare-earth-metals-deep-sea-mining-gets-second-look/#.WRW19MakJaR.

10 Blue Ocean Law (2016b).

adoptado una sólida posición cautelar respecto de las actividades exploratorias de minería de los fondos marinos, mientras sopesan cuidadosamente los beneficios inciertos contra los efectos en una atmósfera de marcadas incertidumbres.

En 2012, el gobierno del Territorio del Norte de Australia implementó una moratoria a tres años tanto en la exploración como en la minería de los fondos marinos en sus aguas costeras y luego aplicó una prohibición total a dicha actividad en reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, así como del posible impacto en las principales industrias marinas.¹¹

En 2015, la Environmental Protection Authority (Autoridad de Protección del Medio Ambiente) de Nueva Zelanda se rehusó a otorgar una licencia exploratoria para extraer nódulos de fosforita en la elevación de Chatham sobre la base del principio precautorio, con el argumento de que el impacto considerable y permanente de la minería supera los beneficios económicos del proyecto.¹² En 2013, Namibia aplicó una prohibición a la minería de fosfato en los fondos marinos, mientras que la autoridad medioambiental federal de México denegó una licencia a un emprendimiento de minería de fosfato en altamar en 2016.¹³

El coordinador residente de la ONU en Papúa Nueva Guinea se sumó al debate afirmando que la minería de los fondos marinos causa una gran destrucción medioambiental, no solo en las comunidades en la provincia de Nueva Irlanda, sino en todo el océano Pacífico.¹⁴ Y agregó que la minería de los fondos marinos podría oponerse al ODS 14, que pone especial énfasis en la conservación y el uso sostenible del océano, los mares y los recursos marinos.

El contexto del Pacífico

El apuro por explotar yacimientos en aguas profundas gana impulso y representa el nuevo límite de la industria extractiva y, quizá, la mayor amenaza a los océanos del mundo en el siglo XXI.

Gran parte de esta “fiebre del oro” de la modernidad se da, lamentablemente, en el Pacífico, donde la capacidad gubernamental es baja (en especial, en lo que respecta a las políticas y la regulación de áreas marinas, al igual que a la aplicación de las normas en estas áreas). Nuestros gobiernos tienen un registro muy deficiente sobre la minería en tierra firme y la necesidad de nuevas fuentes de ganancias para las arcas de los gobiernos es extremadamente alta, una situación que se presta a los abusos tributarios de las empresas transnacionales.

Papúa Nueva Guinea fue el primer país del mundo en emitir una licencia comercial a Nautilus para comenzar la minería en 2019. En todo el océano Pacífico, algunas naciones isleñas, como las Islas Cook, Fiyi, Kiribati, Tonga, las Islas Salomón y Vanuatu, han otorgado licencias de exploración. En el caso de Vanuatu, se otorgaron más de 143 licencias sin que el Parlamento o los ciudadanos lo supieran.

La disputa por el control de los fondos marinos, la última frontera, por parte de empresas transnacionales y gobiernos occidentales ha avanzado en gran medida sin obstáculos, con grandes franjas de fondos marinos (cientos de millones de kilómetros cuadrados) ya autorizadas para exploración y explotación a futuro. Antes de que siquiera se formule la pregunta fundamental de si los habitantes del Pacífico quieren o necesitan la minería de los fondos marinos, los emprendimientos de esta industria son legitimados a través normas reguladoras y la protección medioambiental. Las partes interesadas (en este caso, la Secretaría de la Comunidad del Pacífico, financiada por la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional) han desarrollado marcos legislativos modelo para que los países los adopten e implementen en el ámbito nacional. Esto funciona como una luz verde para la industria. La mayoría de las leyes regionales y nacionales se desarrollaron sin consultar o pedir aportes a la sociedad civil, las comunidades locales y, lo que es más llamativo, los grupos indígenas que probablemente se vean más afectados por las actividades de la minería de los fondos marinos.

11 www.abc.net.au/news/2013-06-12/groote-eylandt-seabedmining-total-ban-nt-govt/4749576.

12 Environmental Protection Authority of New Zealand (2015).

13 www.earthworksaction.org/earthblog/detail/victory_mexico_seabed_mining_project_scrapped#.WRm5H8akJaQ.

14 <https://ramumine.wordpress.com/2017/04/21/un-against-experimental-seabed-mining-in-png/>.

Una investigación encargada por la Pacific Network on Globalisation y llevada a cabo por Blue Ocean Law encontró falencias importantes en el proyecto de legislación modelo, pero no deja de enfatizar los posibles beneficios y, por lo tanto, crea un clima favorable para la industria y los operadores de minería de aguas profundas.¹⁵ Aconseja a los Estados incentivar a los inversores ofreciendo un entorno que fomente las inversiones, mediante una regulación predecible y estable. El proyecto de legislación modelo adoptado por la mayoría de las islas del Pacífico se concentra en gran medida en garantizar un régimen de licencias claro para la industria, a la vez que minimiza la oposición de la sociedad civil.

El proyecto de legislación modelo no logra ofrecer salvaguardias medioambientales y proteger los derechos de los habitantes del Pacífico. Los modelos se basan en el supuesto de que es probable que las actividades se den en aguas profundas lejos de donde viven las comunidades y, en consecuencia, los efectos sean “extremadamente mínimos”, o bien en el supuesto de que las actividades de minería de aguas profundas “casi no tengan impacto” y, por lo tanto, los gobiernos deban aplicar una evaluación de impacto ambiental (EIA) solo de ser necesario. El marco intencionalmente minimiza la importancia del cumplimiento del principio precautorio por parte del Estado, una norma internacional vinculante, y el requisito obligatorio de una EIA.

De igual manera, el marco relega las inquietudes y los intereses de los pueblos indígenas e ignora, en gran medida, sus derechos al territorio, la cultura y los recursos. En especial, no se mencionan los derechos de los pueblos indígenas a un “consentimiento libre, previo e informado” en el desarrollo de actividades que podrían afectarlos. A pesar de las expresiones en contrario, las comunidades tanto en Papúa Nueva Guinea como en Tonga ya están informando sobre el impacto de las actividades de minería exploratoria de los fondos marinos. En Papúa Nueva Guinea, los lugareños han denunciado un aumento en la frecuencia con que aparecen peces muertos en las costas, incluida una cantidad inusual de criaturas de aguas profundas

calientes al tacto, así como aguas oscuras y turbias en exceso. También sospechan que el ruido del muestreo y la perforación exploratoria pueden haber alejado a los tiburones de sus ámbitos tradicionales en el mar de Bismarck, lo que afecta la práctica autóctona de llamamiento de tiburones.

Una revisión independiente de la declaración de impacto ambiental para el proyecto de minería de los fondos marinos propuesto por Nautilus Minerals - Solwara 1 en Papúa Nueva Guinea desde 2009 confirmó algunos de los informes de las comunidades sobre el impacto.¹⁶ Señala un tratamiento insuficiente del daño a la fauna bentónica endémica altamente valiosa, el impacto en las especies pelágicas (fauna de la columna de agua); riesgos de filtraciones de las tuberías de descarga; y la posibilidad de un transporte vertical y horizontal de los penachos de sedimentos y contaminantes a la costa y de que estos entren en contacto con las cadenas alimentarias marinas, lo que afectaría la forma de vida de las comunidades.

En Tonga, la exploración en busca de minerales en los fondos marinos ha aumentado la cantidad de grandes buques que operan en sus aguas, también en lugares de pesca privilegiados por los pescadores locales. Según los pescadores locales, la presencia de estos grandes buques ha alterado las poblaciones de peces y forzado a los barcos pesqueros a realizar desvíos extensos para encontrar peces en aguas menos congestionadas. Los pescadores locales entrevistados argumentan que se sienten relegados a un área cada vez más limitada del mar.

Además, las brechas y los descuidos en el marco legislativo podrían exponer a los países individualmente a responsabilidad (lo que incluye reclamos de indemnización), de conformidad con la ley internacional establecida por daños derivados de las actividades de minería de los fondos marinos bajo su control, tanto dentro de jurisdicciones nacionales como fuera de estas. La falla generalizada que da como resultado la no incorporación de disposiciones regulatorias que ofrezcan suficiente protección ambiental y la norma de “consentimiento libre, previo e informado” para los

15 Blue Ocean Law (2016a).

16 Steiner (2009).

pueblos indígenas representa violaciones graves de las obligaciones legales internacionales.

La promoción desequilibrada de beneficios es muy evidente en el análisis realizado por la consultora australiana Cardno sobre los costos y los beneficios de la posible minería de los fondos marinos lejos de la costa de Papúa Nueva Guinea, las Islas Cook y las Islas Marshall.¹⁷ Dadas las incertidumbres reconocidas y la falta de conocimiento sobre los fondos marinos, la sola mención de un análisis de costos y beneficios es prematura, en tanto que los costos son ampliamente desconocidos e incognoscibles hasta que se lleven a cabo más investigaciones. Pero la amplia promoción del análisis de costos y beneficios entre los países isleños contribuye a la actitud general según la cual la minería de los fondos marinos es una mina de oro a la espera de ser explotada, y no un posible campo minado de cargas humanas, medioambientales y reglamentarias.

Conclusión

El ODS 14, que trata sobre la conservación y el uso de los océanos, es el objetivo donde se debe plantear el problema de la minería de los fondos marinos y donde se deben abordar las obligaciones de las comunidades internacionales con la gestión sostenible de todos los recursos oceánicos. El hecho de que la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos no cuente aún con una política acordada respecto de la gestión sostenible de los minerales de los fondos marinos pone de relieve la importante brecha mundial en el ordenamiento de los océanos sobre estos minerales y traslada la carga del ordenamiento a los Estados insulares del Pacífico y sus pueblos, como campo de prueba.

Los miembros de la comunidad internacional ya han establecido y adoptado una posición cautelosa firme sobre la minería de los fondos marinos dentro de áreas nacionales de jurisdicción que puede ayudar al ordenamiento mundial de los minerales de los fondos marinos e informar sobre este. Como se indicó anteriormente, algunos países, incluidos Nueva Zelanda, Australia, Namibia y México, que cuentan con una

importante experiencia y capacidades regulatorias y de control, han adoptado una posición cautelar firme respecto de las actividades exploratorias de minería de los fondos marinos, mientras que sopesan cuidadosamente los beneficios inciertos contra los efectos en una atmósfera de marcadas incertidumbres.

Existe una gran preocupación sobre el hecho de que la minería de los fondos marinos tendría la capacidad de causar la mayor destrucción medioambiental en todo el océano Pacífico y se opondría al ODS 14, que pone especial énfasis en la conservación y la utilización sostenible de los océanos, los mares y los recursos marinos.

Referencias

Blue Ocean Law (2016a): An Assessment of the SPC Regional Legislative and Regulatory Framework for Deep Sea Minerals Exploration and Exploitation. Guam.
<http://blueoceanlaw.com/publications>

Blue Ocean Law (2016b): Resource Roulette: How Deep Sea Mining and Inadequate Regulatory Frameworks Imperil the Pacific and its Peoples. Guam.
http://nabf219anw2q7dgn1rt14bu4.wpengine.netdna-cdn.com/files/2016/06/Resource_Roulette-1.pdf
<http://www.blueoceanlaw.com/publications>

Cardno (2016): An Assessment of the Costs and Benefits of Mining Deepsea Minerals in the Pacific Island Region. Deep-sea Mining Cost-Benefit Analysis. Suva: Pacific Community.
http://dsm.gsd.spc.int/images/pdf_files/PIR_CBA_Report.pdf

Commission of the European Communities (2013): Strategic Implementation Plan for the European Innovation Partnership on Raw Materials. Bruselas.
https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/eip-raw-materials/en/system/files/ged/20130731_SIP%20Part%20%201%20complet%20clean.pdf

Commission of the European Communities (2008): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The Raw Materials Initiative — Meeting Our Critical Needs for Growth and Jobs in Europe. Bruselas. #COM(2008) 699 final.
[http://aei.pitt.edu/37903/1/COM_\(2008\)_699.pdf](http://aei.pitt.edu/37903/1/COM_(2008)_699.pdf)

Environmental Protection Authority of New Zealand (2015): EPA Refuses Marine Consent Application by Chatham Rock Phosphate Ltd. Wellington.
<http://www.epa.govt.nz/news/epa-media-releases/Pages/EPA-refuses-marine-consent-application-by-CRP.aspx>

¹⁷ Cardno (2016).

Nautilus Minerals Inc. (2016): Annual Information Form 2015, 17/3/2016. Vancouver.
www.nautilusminerals.com/IRM/PDF/1735?AnnualInformationFormForfiscalyearendedDecember312015

Steiner, Richard (2016): Deep Sea Mining a New Ocean Threat. En: Huffington Post, 20/10/2015, actualizado el 20/10/2016.
www.huffingtonpost.com/richard-steiner/deep-sea-mining-newthrea_b_8334428.html

Steiner, Richard (2009): Independent Review of the Environmental Impact Statement for the proposed Nautilus Minerals Solwara 1 Seabed Mining Project, Papua New Guinea. Madang, Papúa Nueva Guinea: Bismarck-Solomon Seas Indigenous Peoples Council.
www.deepseaminingoutofourdepth.org/wp-content/uploads/Steiner-Independent-review-DSM.pdf

Suga, Masumi/Suzuki, Ichiro (2016): Searching Sea for Metal Is Japan's Answer to Land That Has None. En: Bloomberg News, 9/8/2016.
www.bloomberg.com/news/articles/2016-08-08/searching-sea-for-metal-is-japan-s-answer-to-land-that-has-none

World Bank (2016): Precautionary Management of Deep Sea Mining Potential in Pacific Island Countries. Washington, DC (Serie Pacific Possible).
<http://pubdocs.worldbank.org/en/125321460949939983/Pacific-Possible-Deep-Sea-Mining.pdf>

Maureen Penjueli es coordinadora de la Pacific Network on Globalisation con base en Fiji.

ODS 15

Tendencias en la privatización y la captura corporativa de la biodiversidad

POR SIMONE LOVERA, COALICIÓN MUNDIAL POR LOS BOSQUES Y EL CENTRO DE ESTUDIOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE, UNIVERSIDAD DE ÁMSTERDAM

Al igual que en otros sectores, la política de biodiversidad ha sido influenciada de manera considerable por las teorías económicas neoliberales de los economistas ambientales, quienes han promocionado la privatización y la mercantilización de los valores y “servicios” que aporta la biodiversidad, al igual que los mecanismos basados en el mercado y la participación comercial en la política de biodiversidad en general. Lamentablemente, la referencia a los servicios de ecosistemas en virtud del ODS 15 sobre el uso de ecosistemas terrestres abre la puerta a dichas tendencias, que cada vez se enfrentan a una mayor oposición por parte de ciertos países en desarrollo. Un ejemplo es la influencia de los intereses corporativos en el sector forestal, ya que las empresas han intentado deliberadamente socavar algunas metas relacionadas con los bosques en el ODS 15. Además, la promoción de las asociaciones público-privadas (APP) y de la combinación de finanzas privadas y públicas facilita la captura corporativa de la política sobre biodiversidad, lo que podría frustrar una agenda de cambio transformativa.

Los servicios de ecosistemas y la privatización de la biodiversidad

La meta 15.1 del ODS 15 sobre biodiversidad y ecosistemas terrestres insta a los gobiernos a conservar y restaurar “los ecosistemas [...] y los servicios que proporcionan”. El término “servicios”, en apariencia inocente, respalda un discurso sobre el valor económico de lo que se consideran servicios de ecosistemas y que se ha descrito como una estrategia político-científica para integrar la biodiversidad en las economías capitalistas.¹ También alienta a los gobiernos a establecer mercados u otros esquemas de incentivos económicos que ofrezcan pagos por estos servicios de ecosistemas. O, como indica la experta ambiental Jessica Dempsey: “Según argumentan ciertos expertos críticos (entre los que me incluyo), un enfoque de servicios de ecosistemas implica el riesgo de reducir ecosistemas complejos a la lógica del mercado, lo que sienta las bases para una nueva ronda de acumulación y especulación”.

El pago por los servicios de ecosistemas (PSE) representa una técnica económica ambiental para corregir la falla de los mercados convencionales con el fin de reflejar el verdadero valor de la biodiversidad. El fundamento consiste en que, a través de la internalización del valor de los servicios ambientales, la conservación resulta rentable y esto atrae una mayor financiación.² En un mercado de servicios de ecosistemas, dichos servicios se restringen, se miden y se les brinda un valor de mercado a través de un proceso de mercantilización que crea nuevos productos básicos ficticios, como “bonos de carbono” sobre la base de lo que solían ser bienes públicos.³ El PSE puede verse como un reflejo de un enfoque cada vez más popular hacia la gobernanza ambiental en la que “las virtudes y la eficiencia del liberalismo económico suelen darse por sentadas”.⁴

1 Dempsey (2016), p. 92.

2 Pirard (2012).

3 Reynolds (2012) y Beymer-Farris/Bassett (2012).

4 Broughton/Pirard (2011), p. 3.

Se espera que la condicionalidad del PSE conduzca a un aumento en la prestación de servicios de ecosistemas y, por ende, a una conservación más eficiente. También se espera que cree una situación beneficiosa de conservación y desarrollo económico a largo plazo entre las comunidades.⁵ Se supone que las comunidades son libres de elegir si desean participar en los mecanismos de PSE o no. No obstante, los mecanismos de PSE impuestos por el gobierno no siempre son voluntarios y suelen forzar a los ciudadanos, mediante impuestos o de otras maneras, a pagar por captación de carbono u otros servicios ambientales. A veces, también se obliga a participar a los proveedores de servicios, por ejemplo, a través de una decisión de las autoridades locales.⁶ Otras complicaciones con el PSE y otros esquemas de conservación centrados en el mercado es que suelen basarse en fundamentos científicos dudosos y utilizan definiciones e indicadores altamente simplificados sobre los servicios de ecosistemas que prestan.⁷ Aún más problemático es el hecho de que muchos mecanismos de PSE invierten en protección y aumento de la cubierta forestal, sin evaluar desde el punto de vista científico el impacto que estas actividades tienen sobre la mitigación del cambio climático y otros servicios de ecosistemas.⁸ En especial, las plantaciones de monocultivos de árboles suelen tener un impacto negativo considerable en la biodiversidad, las cuencas y la resiliencia al clima, ya que son mucho más propensas a incendios forestales y más vulnerables a tormentas, sequías y pestes inducidas por el cambio climático.

El PSE y otros mecanismos basados en el mercado también pueden tener un importante impacto social negativo. Se calcula que hasta 80% de las extensiones biológicas más importantes del mundo se encuentran en áreas que son territorios de pueblos indígenas u otras

comunidades locales marginadas económica y políticamente.⁹ Existe un reconocimiento cada vez mayor del hecho de que estas comunidades locales juegan un papel clave en la conservación y la restauración de la biodiversidad, debido a sus conocimientos, sistemas de valores y estructuras de gobierno tradicionales, lo que permite una aplicación relativamente efectiva de las normas de conservación local. Pero estas comunidades no suelen contar con derechos territoriales reconocidos de manera formal.¹⁰ Como resultado, los principales beneficios de los esquemas de PSE tienden a destinarse a terratenientes relativamente acaudalados, mientras que los grupos sin derechos reconocidos de tenencia de tierras, que suelen incluir a mujeres, pueblos indígenas, ganaderos y comunidades locales, no tendrán recompensas por sus esfuerzos de conservación de la biodiversidad. En especial, las mujeres tienden a salir perdiendo en el PSE y otros esquemas basados en el mercado, ya que suelen carecer de derechos territoriales formales, incluso cuando tienen un papel fundamental en la conservación y la restauración de la biodiversidad. Los esquemas de PSE no solo ignoran este papel, sino que también pueden llevar a un bloqueo del acceso de las mujeres a los ecosistemas que han conservado y usado para obtener recursos para sus medios de subsistencia.¹¹ La captación de recursos de elite e incluso el acaparamiento de tierras constituyen riesgos inherentes a los esquemas de PSE, según lo demuestra la experiencia en países tan distintos como Nepal y Uganda.¹² En términos más generales, debido a las desiguales relaciones de poder, los esquemas de conservación basados en el mercado tienden a ser más beneficiosos para los compradores de los servicios medioambientales o los intermediarios en esos esquemas y no para los proveedores originales de estos servicios medioambientales.¹³

Durante las negociaciones sobre la Agenda 2030 y los ODS, muchos países en desarrollo compartieron estas inquietudes sobre el impacto social y medioambiental de los mercados en los servicios medioambientales,

5 Pirard (2012).

6 Un ejemplo es el Chinese Sloping Land Conversion Program (Programa Chino de Conversión de Tierras en Pendiente), en el que la decisión de participar suele depender de las autoridades locales, quienes no consultan a los agricultores; véase Bennett (2008).

7 Dar cuenta de un servicio de ecosistemas como la captación de carbono es complicado: calcular el contenido de carbono en los árboles a través de diferentes métodos puede dar como resultado variaciones de más de 100% y es incluso más complejo dar cuenta de otros reservorios de carbono en los bosques, arbustos y suelos; véase Pelletier *et al.* (2012).

8 Porras *et al.* (2013) y Leimona *et al.* (2015).

9 Sobrevila (2008).

10 Por ejemplo, solo 25% de los bosques en países en desarrollo se encuentra bajo un gobierno comunitario reconocido. Bluffstone *et al.* (2013).

11 Seymour (2008) y World Bank (2009).

12 Jindal *et al.* (2008) y Maraseni *et al.* (2014).

13 Peskett *et al.* (2011).

así como sobre el discurso general de los servicios de ecosistemas. Como resultado, se opusieron a las referencias explícitas al concepto de servicios de ecosistemas en las metas y, si bien el texto de negociación de los ODS que se elaboró en abril de 2014 aún incluía seis referencias a los servicios de ecosistemas, el texto final incluye una referencia vaga a “los ecosistemas [...] y los servicios que prestan”, mientras que otras referencias a mecanismos basados en el mercado, como el comercio de compensación por emisiones de carbono, se eliminaron. No obstante, la falta de otras referencias a los servicios de ecosistemas y el PSE en la Agenda 2030 aún no ha detenido la expansión de los esquemas de PSE y otros mecanismos basados en el mercado, que suelen ser promocionados en particular por muchos países donantes y otros con una sólida agenda de “economía ecológica”.

La captura corporativa de los ecosistemas: el caso del sector forestal

Durante las negociaciones de la Agenda 2030, el sector forestal luchó mucho por un ODS independiente relacionado con los bosques, pero, al final, los promotores estuvieron de acuerdo con la mención específica separada de “gestionar sosteniblemente los bosques” en el título del ODS 15 y una meta específica orientada a los bosques. La referencia separada a los bosques junto con los ecosistemas en el título del ODS 15 no tiene mucho sentido desde una perspectiva científica, ya que los bosques son un ecosistema. Pero estuvo en línea con el discurso del sector forestal de que la biodiversidad es solo un elemento de los bosques y de que hay una necesidad de políticas y acuerdos forestales autónomos, además del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Este discurso dio como resultado una fragmentación profunda y en parte intencional en la política forestal internacional. Existen al menos 26 acuerdos internacionales jurídica y no jurídicamente vinculantes relacionados con los bosques; estos acuerdos suelen repetirse o, incluso, oponerse entre sí.¹⁴

La fragmentación jurídica es en gran parte el resultado de los intereses empresariales que dominan el sector forestal. Estos intereses corporativos están enraizados en la misma profesión forestal, que está principalmente orientada a la producción maderera. Muchas agencias forestales públicas tienen el mandato expreso de explotar económicamente los bosques públicos y, como resultado, sus políticas tienden a priorizar la producción maderera por sobre la biodiversidad y otros valores sociales y medioambientales de los bosques. Solo en aquellos países donde un ministerio de medio ambiente es el principal responsable de las políticas forestales estas políticas tienden a priorizar la conservación.

Los intereses empresariales *de facto* de muchos departamentos forestales han impulsado una compleja situación de gobernanza, en la que las agencias públicas tienen un claro incentivo económico para debilitar las normas ambientales. Tal como se describe a continuación, las APP entre las instituciones forestales públicas y privadas y la promoción de las denominadas finanzas mixtas presentaron desafíos aún mayores para la gobernanza forestal, ya que las dependencias financieras creadas por estas alianzas impulsan un factor disuasivo para establecer normas ambientales y sociales estrictas, así como un adecuado cumplimiento de la ley.

Cómo intentaron las empresas debilitar los ODS

Si bien las referencias independientes a una gestión forestal sostenible en el título y las metas del ODS 15 son cuestionables desde una perspectiva de biodiversidad, la meta 15.2 sobre gestión forestal sostenible sí representó una victoria histórica para los conservacionistas forestales porque estableció una meta ambiciosa con el objetivo de detener la deforestación para el año 2020. Esta meta estuvo inspirada en la meta 5 de Aichi del Plan Estratégico del CDB, que estipula que “para 2020, el ritmo de pérdida de todos los hábitats naturales, incluidos los bosques, se habrá reducido por lo menos a la mitad y, donde resulte factible, se habrá reducido hasta un valor cercano a cero”. Vale la pena recalcar que las palabras cruciales “donde resulte factible” y “un valor cercano a cero” fueron eliminadas en la meta 15.2, lo que significa que la meta es mucho más ambiciosa.

¹⁴ Cashore *et al.* (2010) y Gupta (2012).

Esto desencadenó que se discutiera que, entre la presentación del borrador de los ODS en julio de 2014 y su adopción final en septiembre de 2015, la meta 15.2 se había tornado incorrecta y que la fecha final debería ser 2030, ya que el plazo de 2020 sería inalcanzable. Aun así, esta discusión ignoraba el hecho de que, conforme a la Evaluación de los Recursos Forestales de 2015 de la FAO, casi dos tercios de los países del mundo ya detuvieron la pérdida forestal. Para estos países, el principal desafío es la degradación forestal y abordar la pérdida de biodiversidad generada por el reemplazo de bosques por plantaciones de monocultivos de especies exóticas invasivas de árboles, como el eucalipto y el pino, en línea con la meta 15.8, en lugar de detener la pérdida de cubierta forestal.

La participación de las empresas e industrias en el debate fue un síntoma del papel problemático que tienen las grandes empresas en debilitar los acuerdos internacionales a través de su participación activa, y en apariencia benigna, en las políticas de desarrollo sostenible. En septiembre de 2014, 57 grandes empresas, en colaboración con entidades de la ONU y una variedad de otras partes interesadas, organizaron una importante cumbre forestal en la ciudad de Nueva York, donde se adoptó, con grandes pompas, la Declaración de Bosques de Nueva York.¹⁵ La Declaración incluye el compromiso de eliminar la deforestación, pero solo para el año 2030. Debido a la campaña publicitaria que desplegaron, la Declaración fue proclamada como un enorme avance, mientras que la fecha meta en realidad postergaba diez años la que la misma ONU había acordado en julio de 2014. Entre algunas de las empresas que respaldaron la Declaración de Bosques de Nueva York se encuentran Unilever, Nestlé, Walmart, McDonalds y Wilmar International, que dependían, en gran medida, de productos básicos, como carne, soja, aceite de palma y madera, que eran algunos de los principales impulsores de la deforestación; la fecha temprana de 2020 sería, entonces, perjudicial para sus intereses comerciales.

Afortunadamente, la campaña dirigida por empresas para debilitar el ODS 15.2 no tuvo éxito, ya que los Estados miembros no quisieron reabrir las negociaciones so-

bre el complejo texto de consenso al que se había llegado en julio de 2014. También se reconoció que la fecha meta de 2020 estaba acorde con el objetivo general del Plan Estratégico del CDB de detener la pérdida de biodiversidad para el año 2020, ya que sería imposible lograrlo si no se detiene la deforestación, dado que los bosques representan aproximadamente 90% de la biodiversidad del mundo.

Los riesgos de las APP y la participación empresarial para lograr un cambio transformativo

Las APP entre gobiernos, empresas y otros agentes, como ONG, han sido promocionadas de manera activa por la ONU como una estrategia para mantener su pertinencia en los diversos modelos de gobernanza y como una estrategia de recaudación de fondos. La dependencia económica de los organismos de la ONU y de varios gobiernos de los aportes del sector privado a través de alianzas y otras inversiones privadas crea incentivos perversos y conflictos de intereses; además, pone en riesgo su papel como instituciones imparciales que promueven los intereses del público en general. En sectores como el forestal, el impacto ha sido especialmente problemático, ya que las empresas prefieren invertir en actividades con fines lucrativos, como la explotación de plantaciones de monocultivos de árboles, en lugar de actividades no lucrativas o marginalmente lucrativas, como la conservación forestal o la administración forestal de las comunidades. Como se describió anteriormente, las plantaciones de monocultivos de árboles tienen un impacto muy negativo en la biodiversidad y la resiliencia del clima; no obstante, debido a la dependencia que tienen especialmente los fondos climáticos contemporáneos de la financiación privada, varios proyectos de plantación de árboles tienen o están por recibir apoyo financiero a través de estos fondos.¹⁶

¹⁵ www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Forests/New%20York%20Declaration%20on%20Forests_DAA.pdf.

¹⁶ Algunos ejemplos incluyen una inversión recientemente aprobada del Programa de Inversión Forestal en una plantación de teca en Ghana y el proyecto paraguayo PROEZA, que fue propuesto como el primer proyecto relacionado con los bosques financiado por el Fondo Verde para el Clima. PROEZA financiaría el establecimiento de más de 35.000 hectáreas de plantaciones de monocultivo de eucalipto con el fin de proveer biomasa para que el sector sojero seque la soja.

La captura corporativa de la biodiversidad agrícola amenaza el futuro que queremos

POR LIM LI CHING, RED DEL TERCER MUNDO (RTM)

La biodiversidad es la base de la agricultura que necesitamos; una agricultura que pueda aumentar la producción de manera sostenible, alimentar a las personas a través de dietas variadas y ser resiliente a las tensiones ambientales. Es evidente que el modelo convencional e industrial de agricultura falla en muchos aspectos.¹ La necesidad de un cambio de paradigma hacia prácticas agrícolas basadas en la biodiversidad, como la agroecología, es cada vez más urgente, en especial a la luz del cambio climático.²

No obstante, dicha transición se verá estancada si continúa la concentración en los sectores de semillas y pesticidas. Ya en este momento, las seis grandes empresas de semillas y productos químicos (BASF, Bayer, Dow, DuPont, Monsanto y Syngenta) controlan 75% del mercado mundial de agroquímicos, 63% del mercado de semillas comerciales y más de 75% de la investigación y el desarrollo (I+D) del sector privado en materia de semillas y pesticidas (véase el recuadro sobre megafusiones en los agronegocios en el capítulo 2).³

En este momento, reguladores de todo el mundo están evaluando tres

megafusiones en el sector agrícola: Dow Chemical y DuPont; China National Chemical Corporation (ChemChina) y Syngenta; y Bayer y Monsanto. En caso de que se aprueben estas fusiones, un oligopolio terminará controlando los sistemas alimenticios del mundo.

La combinación de poder e influencia de estas empresas es mayor que su participación en el mercado; diversos acuerdos entre empresas, como la concesión recíproca de licencias y las asociaciones en I+D, son, en realidad, formas de colusión y comportamiento de cártel, lo que crea barreras para el ingreso y refuerza su poder de mercado de primer nivel.

Esta concentración exprimiría aún más los sistemas alimenticios del mundo y los limitaría a un estrecho camino tecnológico, caracterizado por una constante dependencia de las semillas patentadas, incluidas las diseñadas genéticamente y los agroquímicos.⁴ La concentración de poder en los sistemas alimentarios refuerza otras restricciones que dan lugar a una menor diversidad en los cultivos debido a la tendencia hacia variedades de cultivos que necesitan una gran densidad de insumos, en detrimento de las

variedades tradicionales y la biodiversidad agrícola.

La consolidación también significa que las empresas estarán en posición de acceder a bancos masivos de datos genéticos. Algunos esfuerzos, como DivSeek, un importante proyecto de banco genético digital internacional, facilitarán el control empresarial y la captación de la biodiversidad agrícola. DivSeek planea vincular y facilitar el análisis de bases de datos que albergarán los genomas de cientos de miles de semillas de cultivo, así como cultivos silvestres relacionados, junto con información característica sobre ellos.

Los registros puestos a disposición del público en virtud de las leyes de libertad de información han revelado el interés del comité directivo de DivSeek en un esquema de financiación propuesto por Syngenta para vender el acceso a los datos genéticos y el evidente consentimiento a las demandas de la empresa sobre el patentamiento de los genes, las secuencias y las características de las plantas,⁵ mientras que un fundador de DivSeek ha ofrecido acceso temprano a las secuencias genéticas para cambio climático y los derechos de patente a DuPont y

1 IAASTD (2009) y UNCTAD (2013).

2 IPES-Food (2016) y Altieri *et al.* (2015).

3 ETC Group (2015).

4 African Centre for Biodiversity (2017).

5 Hammond (2016a).

Syngenta.⁶ El control propietario a través de las patentes sería la mayor captura corporativa de biodiversidad agrícola que se supone debe tenerse en fideicomiso.

El plan de la industria de megasemillas incluye la colaboración con DivSeek para lograr el objetivo de evadir los requisitos de distribución de beneficios cuando accede de manera electrónica a recursos genéticos. El uso de tecnologías de biología sintética, como la síntesis y la modificación genéticas, significa que los datos de recursos genéticos digitales pueden usarse para seleccionar, recrear, manipular y utilizar los genes sin transferir de manera física los materiales, y quizás sin implementar las obligaciones de distribución de beneficios requeridas conforme la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB) y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA). Sin estas obligaciones, el uso de estas tecnologías permitiría a las empresas gozar de los frutos económicos de extraer secuencias valiosas de bancos de semillas internacionales y de otros tipos, mientras dejan rezagados a los agricultores y pueblos indígenas, quienes han fomentado la biodiversidad agrícola.⁷ Esto implica una violación de los derechos de los agricultores y elimina un incentivo para continuar la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad agrícola.

6 Hammond (2016b).

7 Hammond (2017).

Referencias

African Centre for Biodiversity (2017):

African Centre for Biodiversity Submission to the South African Competition Commission on Bayer-Monsanto Merger. Johannesburg.

<https://acbio.org.za/wp-content/uploads/2017/03/ACB-Bayer-Monsanto-Submission.pdf>

Altieri, Miguel A. et al. (2015): Agroecology and the Design of Climate Change-Resilient Farming Systems. En: *Agronomy for Sustainable Development* 35:3, pp. 869-890.

ETC Group (2015): Breaking Bad: Big Ag Mega-Mergers in Play. Dow + DuPont in the Pocket? Next: D Monsanto? ETC Group Communique 115. Ottawa. www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/etc_breakbad_23dec15.pdf

Hammond, Edward (2017): Thousands of Pages of DivSeek Internal E-Mails Released, Offering Detailed Insight into the Controversial Agricultural "Big Data" Project. Penang: Third World Network. www.twn.my/title2/biotk/2017/btk170302.htm

Hammond, Edward (2016a): Digital Genebankers Plan to Ignore UN Request on the Impact of Genomics and Synthetic Biology on Access and Benefit Sharing. Penang: Third World Network. www.twn.my/announcement/digital_genebanks_final_uslet.pdf

Hammond, Edward (2016b): DivSeek Founder Offers Patent Rights on Climate Change Genes to Syngenta and DuPont in Exchange for US \$400,000. Penang: Third World Network. www.twn.my/title2/intellectual_property/info.service/2016/ip160504/DivSeek%20Paper%203_25May2016.pdf

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

IPES-Food (2016): From Uniformity to Diversity: A Paradigm Shift from Industrial Agriculture to Diversified Agroecological Systems. Bruselas: International Panel of Experts on Sustainable Food Systems. www.ipes-food.org

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

Lim Li Ching es investigadora principal en la Red del Tercer Mundo (RTM). Fue la principal autora del informe submundial de Asia meridional y oriental y del Pacífico sobre la Evaluación Internacional de las Ciencias y Tecnologías Agrícolas para el Desarrollo (International Assessment on Agricultural Science, Technology and Knowledge for Development, IASSTD).

Además, un problema inherente a la participación empresarial en la formulación de políticas de desarrollo sostenible es que las empresas pueden aceptar y respaldar medidas de sustentabilidad cualitativa que mejoren la producción, pero no pueden aceptar medidas cuantitativas que afectarían el crecimiento de su producción. No importa la buena voluntad política de ciertos líderes empresariales; las reglas de las economías capitalistas no permiten que una empresa acepte políticas que afectarían el crecimiento económico de su negocio. Por ende, las APP y otras formas de participación empresarial constituyen un obstáculo importante para las políticas que buscan abordar los impulsores de la pérdida de biodiversidad y el cambio climático vinculados con la demanda, como el consumo de carne y lácteos, a través de medidas relacionadas con la cantidad. Sin embargo, ante las restricciones físicas del planeta, se deben establecer límites al crecimiento, particularmente en lo que respecta a productos como carne vacuna, aceite de palma y soja, que tienen un desmedido efecto negativo sobre la biodiversidad y, por ende, sobre la resiliencia de la biosfera.

Conclusión: la participación empresarial como un obstáculo para el cambio transformativo

Los mecanismos de conservación basados en el mercado y la participación empresarial en las políticas de desarrollo sostenible constituyen un obstáculo importante para el cambio transformativo dispuesto por la Agenda 2030. Como se describió anteriormente, los mecanismos de conservación basados en el mercado tienen una base científica débil y corren el riesgo de marginar a los agentes que tienen un papel fundamental en la conservación de la biodiversidad: pueblos indígenas, comunidades locales y mujeres. La participación empresarial sólida en el sector forestal ha generado importantes conflictos de intereses que socavan las políticas de biodiversidad efectivas. Las empresas también han tenido un papel dudoso en el intento de menoscabar una de las metas más ambiciosas de la Agenda 2030. En términos más generales, las APP y los mecanismos financieros mixtos crean importantes conflictos de intereses, tienden a respaldar que todo se mantenga como siempre y marginan e incluso impiden abordar el consumo no sostenible

mediante medidas relacionadas con la cantidad. Por ello, promoverán el mantenimiento del *statu quo*, en lugar del cambio transformativo.

Referencias

Bennett, Michael T. (2008): China's Sloping Land Conversion Program: Institutional Innovation or Business as Usual? En: *Ecological Economics* 65, pp. 699-711.

Beyster-Farris, Betsy A./Bassett, Thomas J. (2012): The REDD Menace: Resurgent Protectionism in Tanzania's Mangrove Forests. En: *Global Environmental Change* 22, pp. 332-341.

Bluffstone, Randy/Robinson, Elizabeth/Guthiga, Paul (2013): REDD+ and Community-Controlled Forests in Low-Income Countries: Any Hope for a Linkage? En: *Ecological Economics* 87, pp. 43-52.

Broughton, Emma/Pirard, Romain (2011): What's in a Name? Market-Based Instruments for Biodiversity. *Health and Environment Reports* 3, mayo de 2011, París: IFRI.

Cashore, Benjamin/Galloway, Glenn/Cubbage, Frederick/Humphreys, David/Katila, Pia/Levin, Kelly/Maryudi, Ahmad/McDermott, Constance/McGinley, Kathleen (2010): Ability of Institutions to Address New Challenges. En: Mery, Gerardo/Katila, Pia/Galloway, Glenn/Alfaro, René/Kanninen, Markku/Lobovikov, Max/Varjo, Jari (eds.): *Forests and Society – Responding to Global Drivers of Change*. International Union of Forest Research Organizations World Series 25. Tampere, pp. 441-485.

Dempsey, Jessica (2016): *Enterprising Nature: Economics, Markets, and Finance in Global Biodiversity Politics*. John Wiley & Sons.

Gupta, Joyeeta (2012): Glocal Forest and REDD+ Governance: Win-Win or Lose-Lose? *Current Opinion in Environmental Sustainability* 4, pp. 620-627.

Jindal, Rohit/Swallow, Brent/Kerr, John (2008): Forestry-Based Carbon Sequestration Projects in Africa: Potential Benefits and Challenges. En: *Natural Resources Forum* 32: 2, pp. 116-130.

Leimona, Beria/Van Noordwijk, Meine/De Groot, Rudolf/Leemans, Rik (2015): Fairly Efficient, Efficiently Fair: Lessons from Designing and Testing Payment Schemes for Ecosystem Services in Asia. En: *Ecosystem Services* 12, pp. 16-28.

Maraseni, T.N./Neupane, P.R./Lopez-Casero, F./Cadman, T. (2014): An Assessment of the Impacts of the REDD+ Pilot Project on Community Forests User Groups (CFUGs) and Their Community Forests in Nepal. En: *Journal of Environmental Management* 136, pp. 37-46.

Pelletier, Johanne/Kirby, Kathryn R./Potvin, Catherine (2012): Significance of Carbon Stock Uncertainties on Emission Reductions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries. En: *Forest Policy and Economics* 24, pp. 3-11.

Peskett, Leo/Schreckenberg, Kate/Brown, Jessica (2011): Institutional Approaches for Carbon Financing in the Forest Sector: Learning Lessons for REDD+ from Forest Carbon Projects in Uganda. En: *Environmental Science & Policy* 14:2, pp. 216-229.

Pirard, Romain (2012): Payments for Environmental Services (PES) in the Public Policy Landscape: "Mandatory" Spices in the Indonesian Recipe. En: *Forest Policy and Economics* 18, pp. 23-29.

Porras, Ina/Barton, David N./Miranda, Miriam/Chacon-Cascante, Adriana (2013): Learning from 20 Years of Payments for Ecosystems Services in Costa Rica. Londres: International Institute for Environment and Development.

Reynolds, Travis W. (2012): Institutional Determinants of Success Among Forestry-Based Carbon Sequestration Projects in Sub-Saharan Africa. En: *World Development* 40:3, pp. 542-554.

Seymour, Frances J. (2008): Forests, Climate Change, and Human Rights: Managing Risks and Trade-Offs. En: Humphreys, Stephen (ed.). *Human Rights and Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 207-237.

Sobrevida, Claudia (2008): The Role of Indigenous Peoples in Biodiversity Conservation, the Natural but often Forgotten Partners. Washington DC: World Bank.

World Bank (2009): Gender in Agriculture Sourcebook. Washington DC.

Simone Lovera es directora ejecutiva de la Coalición Mundial por los Bosques e investigadora invitada en el Centro de Estudios de Desarrollo Sostenible de la Universidad de Ámsterdam.

ODS 16

La implementación progresiva de la Agenda 2030 depende de alcanzar la paz sostenible

POR ZIAD ABDEL SAMAD, ARAB NGO NETWORK FOR DEVELOPMENT (RED DE ONG ÁRABES PARA EL DESARROLLO, ANND)

En septiembre de 2015, se alcanzó un compromiso a escala mundial para lograr el desarrollo sostenible para todos, sin dejar a nadie rezagado, con la adopción de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Etiquetado como “uno de los objetivos más polémicos”¹ o con “orígenes controvertidos”², el ODS 16 ocupó su lugar entre los 17 objetivos, mediante la reafirmación de que la paz, la justicia, las instituciones efectivas y responsables, así como las sociedades inclusivas, son requisitos previos para un desarrollo sostenible. El ODS 16 se distinguió por su naturaleza transformativa, ya que requiere una implementación genuina, un control efectivo y una mayor rendición de cuentas para el progreso general de la Agenda 2030. No obstante, en la actualidad no hay un verdadero progreso respecto de este objetivo.

Una breve revisión de la seguridad y la paz mundial presenta un panorama sombrío. Basta con solo ver Oriente Medio:

- Según un informe de la ONU,³ de los más de 65 millones de personas desplazadas en todo el mundo, alrededor de 5 millones de refugiados en países limítrofes a Siria afectados por la guerra están a la espera de una solución política para ponerle fin a la guerra y lograr una justicia transitoria.
- El mundo sufre 71 conflictos diferentes, de los cuales 11 son guerras civiles de extrema violencia; 6 en la región árabe y 8 en Oriente Medio.⁴
- Ya han pasado casi 70 años desde que los palestinos sufren la ocupación ilegal; para ellos, la paz y la autodeterminación van de la mano.

- Recientemente, el ex-presidente de Egipto, Hosni Mubarak, fue liberado (luego de seis años de arresto domiciliario), lo que en palabras de Malek Adly, defensor de derechos humanos, es “un claro ejemplo de la persecución selectiva que existe y da fe de la politización cada vez mayor de los tribunales”.⁵

En dicho contexto, la naturaleza transformativa del ODS 16 lo hace excepcionalmente poderoso, pero difícil de lograr, ya que requiere cambios considerables en todos los aspectos interrelacionados: la paz debería ser sostenible, positiva (es decir, no solo como ausencia de violencia); la responsabilidad debe ser mutua; las sociedades inclusivas requieren la adopción de nuevos contratos sociales; la justicia debe ser integral e incluir la justicia social, económica, medioambiental, cultural y política. Además de esto, el compromiso con el ODS 16 debe profundizarse junto con los recursos destinados a la financiación del desarrollo, en lugar de las inversiones y los gastos militares. El gasto militar a escala mundial en 2015 fue de 1,676 billones de

1 <http://sdg.iisd.org/news/undp-administrator-discusses-post-2015-agenda-sdg-16-and-soft-means-of-implementation/>.

2 www.idlo.int/news/highlights/opportunities-and-challenges-implementing-goal-16.

3 UNHCR (2016).

4 www.conflictmap.org/conflicts.

5 www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/03/egypt-mubarak-release-mixed-reactions-ahmed-douma.html.

dólares, alrededor de 2,3% del PIB total del mundo.⁶ La reasignación de recursos para el desarrollo sería la clave para lograr los ODS, y un cambio de la militarización como negocio hacia la financiación del desarrollo sería fundamental para lograr el ODS 16.

Paz: darle una oportunidad a la paz (positiva y sostenible)

En 1969, las palabras de John Lennon lo resumieron de manera muy simple: “Solo te pedimos que le des una oportunidad a la paz”. Pero ahora debemos resaltar que la paz debería ser positiva y sostenible. En otras palabras, la voluntad política de dar una oportunidad a la paz y así llegar a la ausencia de violencia, conflictos y guerras debe complementarse con un enfoque integral que abarque todos los aspectos de la seguridad humana. Hace más de dos décadas, en 1994, en el Informe sobre Desarrollo Humano de la ONU se presentó el concepto de seguridad humana.⁷ Con siete componentes identificados (seguridad económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política), la seguridad humana, definida en términos simples como libertad para vivir sin temor y sin miseria, requirió salir del enfoque de seguridad centrado en el Estado. Esta transición se reafirmó en el informe, que estipulaba que “este es el momento de hacer la transición desde el concepto estrecho de la seguridad nacional hacia el concepto globalizador de la seguridad humana”.⁸

No obstante, actualmente el contexto mundial presenta el panorama inverso; el discurso y las prácticas recientes en cuanto a seguridad promueven antes que nada la seguridad nacional. Es fácil recordar cuando el presidente de Estados Unidos prometió construir un muro fronterizo para aumentar la seguridad nacional o cuando la Unión Europea formalizó acuerdos fronterizos con Turquía o propuso un nuevo marco de políticas migratorias a los países socios del sur del Mediterráneo, conforme el cual la prioridad es mantener a los refugiados cerca de sus hogares y así trasladar la carga en aras de la seguridad de la Unión.

Sin embargo, un estudio detallado del ODS 16 demuestra que la implementación de las metas 16.4, 16.5, 16.6, 16.7 y 16.8, que abordan flujos financieros ilícitos y tráfico de armas, corrupción, transparencia, toma de decisiones inclusiva y representativa y gobernanza mundial, sería decisiva. Esto se debe, en especial, a que estas metas tratan problemas sistémicos en el orden neoliberal actual, incluidos la falta de transparencia y un margen de acción menor en materia de políticas. No obstante, los indicadores de estas metas son principalmente cuantitativos, por lo que se requiere que quienes controlan y defienden una implementación genuina afronten en todo momento los aspectos cualitativos. El marco para una paz positiva y sostenible debería coordinar estos esfuerzos a fin de que las metas se conviertan en resultados efectivos. Pero esto no es suficiente y debe complementarse con un enfoque elaborado de justicia, responsabilidad e integración.

Justicia: brindar justicia social a todos

¿Cómo podemos lograr la justicia? Esta pregunta puede tener diversas respuestas, según si se considera la justicia como un concepto relativo o subjetivo. Pero al seguir un enfoque basado en los derechos, como lo hace la Agenda 2030, la justicia puede interpretarse específicamente como brindar justicia social a todos.

En un primer momento, esto requiere un cambio total que se aleje de los enfoques de políticas neoliberales que se fomentan desde hace mucho tiempo. Estas políticas, que implican liberalización del comercio, privatización y esfuerzos para atraer inversión extranjera directa, combinadas con una reducción en la intervención del Estado y un margen de acción menor en materia de políticas, llevaron a un aumento y una profundización de las desigualdades dentro de los países y entre ellos, lo que dio como resultado una falta de justicia social. La ONU dedica un día al año, el 20 de febrero, a la justicia social, como un acto simbólico para recordarnos que debemos luchar para tratar las desigualdades y las injusticias sociales durante los otros 364 días.

En esta lucha, lo principal es una revisión de las políticas de redistribución. Es una obligación garantizar la tributación progresiva y la protección social para todas las personas, al igual que luchar contra el trabajo informal a través de políticas de generación de empleo

6 www.sipri.org/commentary/blog/2016/opportunity-cost-world-military-spending.

7 PNUD (1994).

8 *Ibid.*, p. 24.

sostenibles. Dichas revisiones de políticas deberían fortalecerse con un cambio de un Estado rentista a un Estado desarrollista en el que las políticas se basen en los derechos y se centren en las personas, y los procesos de toma de decisiones sean inclusivos y representen diferentes opiniones.

En tal enfoque, el Estado de derecho y la justicia se disfrutarían no solo bajo la sombra de las fuerzas policiales, los tribunales y las cárceles. Con la meta 16.3, los gobiernos se comprometen a “promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”. Esta meta es bastante integral, ya que cubre las injusticias a escala nacional e internacional y hace hincapié en la “igualdad” de acceso a la justicia para “todos”. Esto también incluiría, por ejemplo, las injusticias que surgen de los acuerdos comerciales.

A fin de implementar el objetivo de la justicia social para todos, se podrían generar nuevos contratos entre el Estado y los ciudadanos que combatan las desigualdades en múltiples niveles, ya sean geográficos, políticos, de género, éticos, religiosos, sociales, económicos, culturales o medioambientales. No obstante, la rendición de cuentas del Estado no es suficiente por sí sola. En realidad, necesitamos que aumente la rendición de cuentas mutua mediante la implementación de la Agenda.

Rendición de cuentas: aumentar la rendición de cuentas mutua

La rendición de cuentas por parte del Estado es fundamental para los ciudadanos, quienes deben poder responsabilizar a sus gobiernos por los compromisos y exigir políticas efectivas para abordar cuestiones de desarrollo clave. El ODS 16 trata el objetivo de la rendición de cuentas con una meta específica, la meta 16.6, que requiere “crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”. El marco de indicadores de progreso identifica la asignación de los gastos gubernamentales principales por sector y la proporción de la población satisfecha con sus experiencias en cuanto a los servicios públicos. No obstante, la práctica a la que nos enfrentamos no es tan simple como parece. Los gobiernos permanecen limitados en la adopción de las políticas y

medidas para lograr esta meta, ya que deben respetar las condicionalidades que conlleva la financiación y seguir las indicaciones de políticas neoliberales establecidas por las instituciones financieras internacionales (IFI) y otras. Estas indicaciones han dado como resultado la adopción de medidas estrictas de austeridad en muchos países, lo que aumenta el desempleo y la violación generalizada del derecho a la protección social para muchas personas, incluidos ancianos, personas con discapacidades y mujeres. En otras palabras, las instituciones efectivas fracasan, ya que los intereses privados superan a los intereses públicos y las normas establecidas por los poderes empresariales multinacionales y las IFI pasan a dominar los intereses nacionales.

Además, el ODS 16 permanece limitado en cuanto al alcance cuando se concentra solo en la rendición de cuentas del Estado como un aspecto esencial para lograr sociedades pacíficas. La rendición de cuentas de todos los agentes de desarrollo es mutua y está entrelazada para lograr la paz de la sociedad. Pero no todos reciben la misma atención. La rendición de cuentas del sector privado está mayormente subexpuesta, sobre todo en lo que respecta a la protección frente a las violaciones de los derechos humanos. Pensemos en el caso de una mujer trabajadora en una empresa textil en un país en desarrollo. La falta de condiciones laborales decentes, la ausencia de protección social e incluso, quizá, el acoso sexual en el trabajo deben señalar no solo al Estado, sino a las empresas y sus clientes, por lo general, empresas minoristas transnacionales. Una perspectiva a largo plazo sobre la rendición de cuentas requeriría de normas jurídicamente vinculantes para todos los agentes de desarrollo, incluidas las empresas nacionales y las transnacionales, a fin de implementar los ODS. En este contexto, la medición del progreso en la prestación de determinados servicios públicos o la asignación de más recursos presupuestarios destinados a la salud y la educación que afectarían directamente la vida de una mujer se considerarían solo un progreso a corto plazo, ya que no abordan ninguna de las causas subyacentes a las desigualdades que ella enfrenta. Pero ¿cómo se la puede llegar a escuchar si no cuenta con un entorno propicio para que se exprese?

Inclusión: respaldar un entorno propicio

Si bien el indicador de la cantidad de personas satisfechas con los servicios públicos es útil para relacionar

la meta con la experiencia de personas reales, el progreso según este indicador requiere de un entorno propicio para que se escuchen sus voces. Una persona no se sentiría excluida si se le pidiera su opinión, se la escuchara y tomara en cuenta. No es posible lograr esto a través de encuestas para marcar casillas y consultas realizadas al azar. Las personas deben gozar de libertades básicas de reunión, expresión y asociación. También deben tener acceso a información y recursos oportunos y confiables para participar activamente en la formulación de políticas públicas. En respuesta, los diálogos en el ámbito nacional entre múltiples interesados deben ser una práctica común, a través de la cual se mantenga la transparencia en todas las áreas de políticas, incluidas las políticas claves, como el comercio, el desarrollo y las inversiones, entre otros. Todas las herramientas necesarias en distintos niveles para los diálogos sociales nacionales deben contar con el respaldo de instituciones representativas y accesibles para todas las personas.

Lamentablemente, la reducción en el margen político es una realidad tanto para el hemisferio norte como para el sur: tomemos el caso de un defensor de derechos humanos que se enfrenta violaciones de derechos humanos debido a una prohibición de viajar, un encarcelamiento, una detención arbitraria o una protesta contra la intervención policial. En muchos países se arresta a los manifestantes. No obstante, siempre se realizarán reclamos por la dignidad humana, incluido el respeto por estas libertades esenciales, y nunca se eliminarán. De hecho, cuando se produjeron marchas no violentas, como la Marcha de las Mujeres en Estados Unidos y en varios otros países en enero de 2017, todos nos esperamos. De igual manera, cuando el Cuarteto Tunecino ganó el Premio Nobel en 2015 o cuando los cascos blancos sirios fueron nominados en 2016, nuestra confianza en el poder de las personas salió a la luz una vez más.

En este sentido, las metas específicas del ODS 16 son importantes en términos de modificaciones en la situación a escala nacional (16.10 sobre el acceso a información y protección de libertades fundamentales en particular), pero la inclusión es importante más allá del ámbito nacional. Las desigualdades y los desfases en la representación tienen que abordarse a escala internacional también. De este modo, la meta 16.8 complementa la inclusión, ya que apunta a “ampliar y fortalecer la participación de los

países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial”. Sin embargo, dichas reformas institucionales solo serían un pequeño paso en respuesta a la necesidad general de cambios estructurales en el paradigma de desarrollo promocionado. Las necesidades de desarrollo y el modo en que las instituciones de gobernanza global abordan estas necesidades de desarrollo deben ser una pregunta clave que no debemos olvidar.

Conclusión

La Agenda 2030 marca una sólida relación entre establecer seguridad y paz sostenibles, construir la democracia, promover los derechos humanos e implementar políticas relevantes para la justicia social y el desarrollo sostenible. Todos estos elementos se detallan en el ODS 16 y en sus metas. En consecuencia, resulta evidente que la evaluación general del ODS 16 es una de las más complicadas y difíciles.

En la práctica, las condiciones de seguridad en todo el mundo se están deteriorando. Los conflictos armados aumentan en todo el planeta, tanto en número como en atrocidad, lo que da como resultado millones de refugiados, inmigrantes y personas desplazadas internamente, además de la enorme pérdida de recursos humanos y físicos. La desigualdad aumenta debido a una concentración inaudita de riquezas en manos de unos pocos. Todos estos factores, y muchos otros, demuestran las enormes dificultades que enfrentan los esfuerzos por lograr el ODS 16, pero hace que su implementación sea todavía más importante. Por lo tanto, el ODS 16 debe ser una prioridad y establecer un marco para todos los otros objetivos y metas, a fin de lograr en verdad un desarrollo sostenible para todas las personas.

Referencias

PNUD (1994): Human Development Report 1994. Nueva York. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf

UNHCR (2016): Global Trends. Forced Displacement in 2015. Ginebra. <https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf>

Ziad Abdel Samad es director ejecutivo de la Arab NGO Network for Development (ANND), con sede en Beirut, Líbano.

Empresas militares y de seguridad privadas: obstáculo para la concreción del ODS 16

POR LOU PINGEOT, GLOBAL POLICY FORUM (FORO SOBRE POLÍTICA GLOBAL, GPF)

La industria militar y de seguridad privada ha crecido de manera constante desde mediados de la década de 1980. En 2009, el mercado de seguridad mundial se estimaba entre 100.000 millones y 165.000 millones de dólares por año, con una tasa de crecimiento anual de 7% u 8%.¹ Esto significa que, en la actualidad, la industria rondaría entre 170.000 millones y 300.000 millones de dólares. Además, en un estudio realizado en 2011, se calculó que la cantidad de empleados en el sector de seguridad privada formal era de entre 19,5 y 25,5 millones en todo el mundo, una cifra que supera la cantidad de oficiales de policía en el planeta.² En la actualidad, las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP) ofrecen una amplia gama de servicios, desde apoyo a militares estatales involucrados en conflictos hasta servicios de custodia para empresas y personas y el manejo de cárceles privadas.

La industria militar y de seguridad privada afecta de manera directa la concreción del ODS 16 de “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, proporcionar acceso a la justicia para todas las personas y construir instituciones responsables, eficaces e inclusivas en todos los niveles”.

Esta industria no solo contribuye directamente a la violencia en los conflictos, sino que también permite la reproducción de desigualdades socioeconómicas.

Las EMSP y los conflictos. Las EMSP tienen un papel clave en posibilitar los conflictos externalizando los costos políticos, económicos y humanos. En Afganistán e Irak, por ejemplo, Estados Unidos ha podido contar con una fuerza laboral de empleados mal pagos de países pobres, contratados por las EMSP, a veces sin saber que trabajarían en una zona de guerra.³

Las EMSP han logrado que las sociedades democráticas muestren menos aversión a la guerra mediante el ocultamiento de sus costos. En una comunicación interna, el Ministerio de Defensa británico ha resaltado que “ni los medios ni el público occidental parecen identificarse con los contratistas de la manera en que lo hacen con el personal militar. Por ende, las bajas dentro de la fuerza contratada son más aceptables en aras de fines militares que aquellas dentro de nuestras propias fuerzas”.⁴

En otras palabras, la industria militar y de seguridad privada permite a los gobiernos sortear el proceso democrático haciendo que la guerra sea más aceptable al público y menos susceptible de supervisión.⁵

Disponibilidad de armas. Según un cálculo conservador, las EMSP tenían entre 1,7 y 3,7 millones de armas de fuego en todo el mundo en 2011. Esto no incluye las armas ilegales y las no declaradas, que posiblemente aumentarían significativamente esta cifra. De hecho, se ha denunciado que las EMSP adquieren armas en forma ilegal (y las almacenan inadecuadamente) en lugares como Afganistán, Brasil, la India, Irak y Tanzania.⁶ Así, la industria militar y de seguridad privada aumenta la disponibilidad de armas en países tanto en paz como en guerra y aumenta el riesgo de que estas armas se usen contra los civiles. En una encuesta de 2009 en Israel, por ejemplo, se detectó una relación entre los incidentes de violencia doméstica y homicidio y las armas de fuego aprobadas para los guardias de seguridad privada.⁷

3 Véase, por ejemplo, Stillman (2011).

4 Cita extraída de www.theguardian.com/uk-news/2013/sep/26/mod-study-sell-wars-public.

5 Avant/Sigelman (2010).

6 Florquin (2011).

7 Mazali (2009).

1 Abrahamsen/Williams (2009).

2 Florquin (2011).

Las EMSP y la desigualdad socioeconómica. La industria militar y de seguridad privada se ha expandido en especial en aquellos Estados que experimentan altos niveles de desigualdad entre ciudadanos pudientes y pobres.

A medida que las desigualdades crecen, los ricos cercan sus hogares, los fortifican y los hacen vigilar por personal armado; de esta manera, suelen eludir los servicios policiales no confiables. Esto forma parte de una tendencia más general en la que las personas pudientes no utilizan los servicios públicos. Si bien resulta más evidente en economías emergentes, como Brasil y Sudáfrica, también afecta a los países más ricos, como Estados Unidos.⁸

Al brindar servicios de seguridad que permiten a las personas pudientes aislarse del resto de la sociedad, la industria militar y de seguridad privada tiene un papel fundamental en la agudización de la desigualdad.

El complejo industrial de prisiones.

En los últimos años, la industria militar y de seguridad privada ha extendido sus actividades a la gestión de prisiones privadas y centros de detención para inmigrantes. G4S, la empresa de seguridad privada más grande del mundo, ha dirigido prisiones (en el Reino Unido y Sudáfrica, entre otros países) y centros de detención para inmigrantes (por ejemplo, en el Reino Unido y Australia). Según la opinión de muchos críticos, la privatización

del sistema carcelario conduce directamente a un aumento en las tasas de encarcelamiento. La Unión Americana de Libertades Civiles (American Civil Liberties Union, ACLU), por ejemplo, argumenta que la construcción de cárceles con fines lucrativos da como resultado casos de encarcelamiento injusto, que afectan de manera desproporcionada a las minorías marginadas.⁹

Los esfuerzos por lograr una mejor regulación de la industria militar y de seguridad privada solo abordan parcialmente estas cuestiones urgentes. En definitiva, las EMSP no solo son un síntoma de las elecciones políticas que han generado conflictos y un crecimiento de la desigualdad, sino que también posibilitan estas mismas elecciones.

Referencias

Abrahamsen, Rita/Williams, Michael C. (2009): Security Beyond the State: Global Security Assemblages in International Politics. En: *International Political Sociology* 3:1, pp. 1-17.

Avant, Deborah/Sigelman, Lee (2010): Private Security and Democracy: Lessons from the US in Iraq. En: *Security Studies* 19:2, pp. 230-265.

Florquin, Nicolas (2011): A Booming Business: Private Security and Small Arms. En: *Small Arms Survey*, pp. 101-133.

Mazali, Rela (2009): The Gun on the Kitchen Table: The Sexist Subtext of Private Policing in Israel. En: Farr, Vanessa/Myrntinen, Henri/Schnabel, Albrecht (eds.). *Sexed Pistols: the Gendered Impacts of Small Arms & Light Weapons*. Nueva York: UN University Press.

Pastor, James F. (2003): The Privatization of Police in America: An Analysis and Case Study. McFarland.

Shapiro, David (2011): Banking on Bondage: Private Prisons and Mass Incarceration. Nueva York: American Civil Liberties Union. www.aclu.org/files/assets/bankingonbondage_20111102.pdf

Stillman, Sarah (2011): The Invisible Army. En: *The New Yorker*, 6/6/2011. <https://www.newyorker.com/magazine/2011/06/06/the-invisible-army>

Lou Pingeot es asesor de políticas en el Global Policy Forum.

⁸ Pastor (2003).

⁹ Shapiro (2011).

Protección de denunciantes de irregularidades: qué tan comprometidos están los gobiernos en abordar la corrupción

POR CAMILO RUBIANO, INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISP)

La ONU calcula que se paga un billón de dólares en sobornos por año, mientras que más del doble de esa cantidad (2,6 billones de dólares) se roban anualmente en casos de corrupción.¹ Esto corresponde a más de 5% del PIB mundial. En cambio, los resultados de un estudio reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) indican que es más probable que el fraude y las irregularidades se den en organizaciones cerradas y reservadas.²

Las denuncias de irregularidades son una herramienta clave para detectar el fraude y las actividades indebidas. La protección de los denunciantes puede facilitar la efectividad de los trabajadores para detener las irregularidades en una primera etapa al expresar sus preocupaciones antes de que se desaten los escándalos y las partes interesadas incurran en enormes daños.

No obstante, y más allá del progreso logrado en la última década y el auge en la implementación de marcos de protección de denunciantes de irregularidades y concienciación en muchos países, algunos casos de alto perfil también han evidenciado fallas, tanto en la ley

como en la práctica. La falta de leyes dedicadas e integrales es una de ellas. La protección legal suele dispersarse en muchas normas diferentes, con énfasis en los canales de denuncias y la infraestructura para divulgar la información. Como resultado, los trabajadores que realizan las denuncias siguen padeciendo acoso, represalias y amenazas. Además, la falta de claridad y un enfoque coherente sobre qué se considera una “divulgación protegida” han hecho que los denunciantes de irregularidades sean despedidos e, incluso, enviados a la cárcel por incumplir acuerdos confidenciales y de no divulgación. Otros marcos también incluyen un procedimiento afín a los programas de protección de testigos. Si bien esto puede ofrecer un escudo contra el acoso y las amenazas, no logra proteger los empleos de los denunciantes.

Un nuevo informe de la ISP proporciona argumentos, evidencia y ejemplos de cómo un programa sólido de protección de los denunciantes con el respaldo activo de los sindicatos es una herramienta fundamental (si no la más importante) para combatir la corrupción.³ Algunos de los resultados clave del informe son los siguientes:

- Los acuerdos de denuncias de irregularidades son medios importantes para detectar el fraude. Sin embargo, las denuncias por parte de empleados son una manera más efectiva de sacar a la luz las irregularidades que la observación directa, los controles de rutina, las auditorías internas, la investigación externa y los reclamos externos. Un Global Fraud Report (Informe sobre fraude mundial) reciente demostró que, en 32% de los casos en que se descubrió fraude, un empleado había presentado la denuncia para proporcionar información que facilitó una investigación. En Estados Unidos, 48% de los casos en que se descubrió fraude fueron facilitados por empleados que presentaron denuncias.
- La falta de marcos de protección por denuncias de irregularidades da como resultado muchas formas de represalia y venganza, como marginación, degradación, pérdida del empleo, pérdida de ingresos, agresión e incluso asesinato. Una serie de estudios en el sector público de Estados Unidos indica que entre 16% y 38% de los trabajadores que realizan denuncias sufren represalias. En Australia y el Reino Unido, se detectaron porcentajes similares de represalias

1 UNODC (2016).

2 OCDE (2016).

3 PSI (2016).

por denuncias de irregularidades. No obstante, en Noruega, las tasas de represalia son muy inferiores (entre 7% y 18%) debido a una legislación firme y tasas de sindicalización muy altas.

- Según un cálculo basado en 13 países, se estima que el porcentaje de trabajadores que necesitarían protección de denunciantes de irregularidades en algún momento sería 7% de la fuerza laboral mundial.
- Las denuncias de irregularidades ante los medios representan solo la punta del iceberg de las denuncias. Los denunciantes de irregularidades suelen plantear sus inquietudes ante diferentes públicos durante el proceso, y la gran mayoría de los denunciantes tienden a plantearlas internamente más de una vez antes de hacerlo externamente, si es que lo hacen. Según ciertos resultados, 97% de las denuncias de irregularidades comienzan como una denuncia interna y 90% permanecen en dicho nivel.
- La legislación y las políticas en casos de denuncias de irregularidades también conllevan un costo. No obstante, los programas de protección de denunciantes de irregularidades demuestran que los beneficios superan los costos. La participación de los denunciantes en el descubrimiento del fraude y otras irregularidades implica procedimientos regulatorios más extensos y, por ende, más costos. Sin embargo, la

participación de los denunciantes ayuda a los reguladores a construir casos más sólidos. Los beneficios de contar con casos más sólidos se traducen en una tasa de éxito más alta en los procedimientos y en multas económicas más elevadas. En un sistema anticorrupción, se necesita un marco específico de denuncia de irregularidades para los empleados que pueden divulgar conocimiento interno o actividades indebidas de la organización.

- Sobre la base de 37 años de lecciones aprendidas, las seis disposiciones claves de una legislación sólida de protección de denunciantes de irregularidades incluyen: poner la carga de la prueba sobre el empleador, foro (independencia de los organismos de aplicación), ayuda final, ayuda intermedia, medidas correctivas y servicios de apoyo (educación y difusión). Si bien existen muchos ejemplos de mejores prácticas en cuanto a estas seis disposiciones claves, el panorama general de implementación efectiva, así como el grado, en la legislación de protección de denunciantes de irregularidades es ambiguo.

Esto exige una iniciativa comparativa: un marco sólido de protección de denunciantes de irregularidades para proteger a los trabajadores que luchan contra la corrupción, pero también para que la lucha contra la corrupción sea un compromiso creíble y serio. Los colaboradores sociales y la

Organización Internacional del Trabajo (OIT) tienen una función importante en este sentido. Por ejemplo, la protección de denunciantes de irregularidades gana impulso dentro del movimiento sindical; además de diversas iniciativas nacionales, los sindicatos europeos encabezan una campaña respaldada por la European Federation of Public Service Unions (Federación Sindical Europea de Servicios Públicos, EPSU) y la ISP.⁴

La OIT fue una de las primeras organizaciones internacionales en abordar este tema. El Convenio sobre la Terminación de la Relación de Trabajo de 1982 fue uno de los primeros instrumentos internacionales que incluyeron la protección de denunciantes de irregularidades, ya que estipuló que la presentación de una queja o la participación en procedimientos contra un empleador no son motivos válidos para el despido y determinó que la carga de probar el motivo de despido recae en el empleador. Esta carga de prueba inversa ha sido fundamental para proteger a los denunciantes de irregularidades. De este modo, la OIT tiene nuevamente un rol en expandir dicha protección y garantizar que se implemente una norma internacional sólida.

Si los gobiernos realmente desean abordar el problema de la corrupción como parte de la Agenda 2030 y el ODS 16, deben tomar medidas ya mismo en cuanto a la protección de los derechos de los denunciantes de irregularidades.

4 <https://whistleblowerprotection.eu/>.

Referencias

ISP (2016): Checkmate to Corruption: Making the Case for a Wide-Ranging Initiative on Whistleblower Protection. Ferney-Voltaire.
www.world-psi.org/en/checkmate-corruption-making-case-wide-ranging-initiative-whistleblower-protection

OCDE (2016): Committing to Effective Whistleblower Protection. París.
www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm

UNODC (2016): Corruption and Development. Ficha informativa. Viena.
www.anticorruptionday.org/documents/actagainstcorruption/print/materials2016/corr16_fs_DEVELOPMENT_en_PRINT.pdf

Camilo Rubiano es funcionario de la Administración Nacional y de Derechos Sindicales en la Internacional de Servicios Públicos (ISP).

ODS 17

¿Medios de implementación o medios de apropiación?

POR STEFANO PRATO, SOCIEDAD INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (SID)¹

El ODS 17, “[f]ortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible”, articula las medidas claves que se espera desbloqueen el progreso en pos de la Agenda 2030. Se contextualiza y complementa con la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA) y los medios de implementación específicos de cada ODS. Si bien la sociedad civil denunció su insuficiencia para cumplir con las ambiciones de la Agenda 2030, el marco combinado de medios de implementación y la AAAA ofrece puntos de entrada útiles para continuar con el progreso. Dos problemas principales dificultan la implementación: la negativa de los países desarrollados a participar en una democratización de la gobernanza económica mundial y la parcialidad del sector privado dominante.

Las dimensiones aparentemente olvidadas de la Agenda 2030

El proceso inicial para implementar la Agenda 2030 ha experimentado un impulso muy fuerte hacia la implementación nacional. Aunque dicho enfoque nacional es necesario y bien recibido, el término “nacional” tiende a usarse principalmente para referirse a los países en desarrollo y las dimensiones globales de la agenda son constantemente minimizadas. Los países desarrollados, por lo tanto, logran desviar la atención de sus responsabilidades hacia el progreso nacional de los países en desarrollo. El importante debate sobre los “cuatro grandes elefantes” del sistema mundial, a saber, el comercio, las finanzas, el clima y la movilidad humana, sigue siendo periférico, o no se lo aborda en absoluto, en el proceso de implementación y revisión de la Agenda 2030. Esto es así a pesar de la constante evidencia de que no se puede lograr un progreso real y duradero sin reordenar la

gobernanza de estos cuatro factores de formación principales en relación con los imperativos de los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Lamentablemente, el Foro sobre Financiación para el Desarrollo de 2017 del Consejo Económico y Social confirmó la renuencia de los países desarrollados a abordar estos asuntos mundiales dentro del contexto de la ONU y reafirmó su intención de continuar protegiendo a las instituciones que controlan. Resulta interesante que los “adalides de la democracia” parezcan rechazar la democratización de la gobernanza económica mundial. A la vez, el debate sobre los medios de implementación y la financiación para el desarrollo continúa siendo liderado por una parcialidad del sector privado dominante que, bajo el inquietante lema de que “es buen negocio el desarrollo sostenible”, identifica en el desbloqueo de acciones y finanzas privadas la clave fundamental para la implementación de los ODS.

Incoherencia en las políticas y gobernanza económica mundial

Más que en la provisión de recursos, el primer problema real en la búsqueda de medios de implementación puede, por lo tanto, encontrarse en la resistencia al rediseño democrático de la gobernanza económica

¹ Este artículo amplía el editorial del autor titulado “Financing for Development: The Progress Money Cannot Buy” (Financiación para el desarrollo: el progreso que el dinero no puede comprar), publicado en la revista *Development* 59:1, dedicada a la financiación para el desarrollo.

mundial. El progreso en la cooperación internacional en cuestiones tributarias, la sostenibilidad de la deuda, los sistemas de comercio multilateral equitativo y la alineación de instituciones financieras internacionales (IFI) con el desarrollo sostenible requiere nuevas instituciones y marcos universales y democráticos o la democratización de los existentes. Algunos ejemplos notables son los pedidos de los países en desarrollo respecto a que haya un organismo fiscal intergubernamental en el nivel mundial y un mecanismo efectivo de reestructuración de la deuda internacional. Lamentablemente, el pedido de democratización se enfrenta al obstinado rechazo de los países desarrollados, que prefieren continuar generando y fortaleciendo sus propias instituciones (por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) o aquellas que controlan de manera irregular (por ejemplo, las instituciones de Bretton Woods).

Esto no solo representa un obstáculo para el progreso, sino que también continúa fomentando una incoherencia importante en las políticas, a pesar del hecho de que la coherencia de las políticas con los derechos humanos y el desarrollo sostenible es uno de los pilares fundamentales para lograr la implementación de la Agenda 2030. En este sentido, la reserva expresada por Estados Unidos sobre el resultado intergubernamental del Foro del ECOSOC sobre el Seguimiento del Financiamiento para el Desarrollo 2017² es emblemática: “Estados Unidos de desvincula del párrafo 20 que solicita a todas las organizaciones e instituciones regionales y mundiales tomar en cuenta los ODS cuando desarrollen sus estrategias, políticas y prácticas”.³ Evidentemente, esta afirmación muestra la urgencia de los problemas que plantean a la gobernanza económica mundial el cambiante contexto geopolítico y el resurgimiento de políticas firmes de poder, ya que estas generan profundas consecuencias en procesos basados en el consenso, en los que no pueden alcanzarse acuerdos de “todos menos uno” o “menos unos pocos”. Tanto el seguimiento como la revisión de la Agenda 2030 y el proceso de seguimiento de la financiación para el desarrollo encajan dentro de esta categoría.

La otra víctima de la incapacidad de lograr la democratización de la gobernanza económica mundial es la aspiración de abordar problemas sistémicos, una de las principales características del Consenso de Monterrey sobre la financiación para el desarrollo. Las reformas inadecuadas en el mercado financiero, la constante incapacidad de lidiar con los impulsores financieros de la volatilidad en el precio de los productos básicos, los nuevos desafíos a la sostenibilidad de la deuda, promovidos también por la financierización de la infraestructura, y la resistencia a usar mecanismos, como los derechos especiales de giro, para fortalecer las redes de seguridad financiera contribuyen a aumentar los riesgos sistémicos del patrón de globalización actual, sin mencionar la constante resistencia de algunas personas a reconocer acabadamente la naturaleza sistémica del riesgo climático. Lamentablemente, el proceso de seguimiento de la financiación para el desarrollo aún no ha demostrado ser capaz de proporcionar el espacio necesario para medidas de precaución y de previsión con el fin de asegurar la búsqueda de desarrollo sostenible ante la próxima crisis sistémica.

A medida que se presiona a los países en desarrollo para que avancen con la implementación nacional de la Agenda 2030, los obstáculos estructurales sistémicos continúan limitando el margen fiscal y de políticas para lograr las medidas de desarrollo y cambiar el centro de gravedad de sus economías a favor del mercado local. Esta situación continúa relegando a muchos países (en especial, muchos países africanos) a condiciones de dependencia de productos básicos y niveles inaceptablemente bajos de diversificación económica, dada su posición desigual en la organización mundial de la producción. Otro ejemplo inaceptable de la incoherencia en políticas se manifiesta en los continuos intentos de establecer jerarquías normativas entre los derechos de los inversionistas y los derechos humanos a través de acuerdos comerciales y de inversión, lo que restringe aún más el margen de acción en materia de políticas de desarrollo para los países en desarrollo.

Predilección por el sector privado frente al reordenamiento necesario del modelo comercial

El segundo problema para la implementación adecuada del ODS 17 es el discurso dominante relacionado con el sector privado. Aquí, los principales impulsores no

2 ONU (2017).

3 United States Mission to the United Nations (2017).

son del todo claros. Muchos se apresuran a señalar los intentos de apropiarse del margen de acción pública por parte de agentes privados, en general, grandes empresas. Si bien la situación puede ser así, la predilección por el sector privado de muchos representantes gubernamentales suele ser desalentadora y expone una postura de renuncia a las responsabilidades del Estado frente a los problemas que este se siente inadecuado o incapaz para afrontar. En ocasiones, el deseo del Estado de ceder la esfera pública al sector privado parece superar el deseo del sector privado de apropiársela. Esto genera un contexto de negociación muy débil, en el que los intentos de seducir al sector privado suelen derivar en una verdadera seducción del Estado.

En este marco, la cuestión del sector privado no se suele plantear de manera correcta. Quizá sea cierto que la participación del sector privado contiene muchas de las claves para lograr la implementación de la Agenda 2030. Pero la premisa de dicha participación debe ser el reconocimiento de que los marcos económicos actuales son responsables de los niveles inaceptables de explotación de personas, comunidades y recursos naturales y de que dañan nuestros ecosistemas y continúan reproduciendo una división neocolonial del trabajo que relega a muchos países en desarrollo al extremo más bajo de la organización mundial de la producción. Además, estos marcos prosperan por medio de estructuras patriarcales y continúan explotando el papel de las mujeres en la reproducción social. Esto ha llevado a un enfoque de la producción y la productividad que considera externos los imperativos sociales, medioambientales y políticos del desarrollo sostenible. El papel fundamental del Estado es el de volver a trazar las líneas que generan la brecha actual entre lo que es legal y lo que es sostenible. Esperar que esta brecha se resuelva mediante iniciativas voluntarias del sector privado significa que el Estado rehúye la responsabilidad de regular para el interés público. Además, también es un cuento de hadas.

No obstante, las iniciativas reguladoras no son una tarea fácil en la economía globalizada actual y requieren altos grados de concertación en las medidas globales para evitar “carreras hacia el abismo”. En este contexto, vuelve a surgir la cuestión de la gobernanza, tomando en cuenta que las clasificaciones y prescripciones de políticas

implícitas de los informes Doing Business (Haciendo negocios) y Facilitando los negocios en la agricultura (Enabling the Business of Agriculture, EBA) del Banco Mundial impulsan la desregulación del sector privado en todo el mundo. Ante este contexto, el primer paso inmediato para recuperar el rol normativo del Estado sigue siendo el proceso iniciado por el Consejo de Derechos Humanos a través del establecimiento del Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta sobre las Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales en materia de Derechos Humanos. El mandato de este grupo de trabajo es elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante para regular, en cuanto a las normas de derechos humanos internacionales, las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales (véase el capítulo 12).

Pero la regulación no es el único instrumento disponible. El uso de instrumentos fiscales para rectificar la fijación de precios relativos de los factores de producción, por ejemplo, reduciendo o eliminando impuestos sobre la renta del trabajo mientras se aumentan los impuestos sobre el uso de los recursos naturales, puede guiar la innovación en direcciones diferentes a la búsqueda constante actual para minimizar el factor del costo laboral. Lamentablemente, los debates sobre políticas que se llevan a cabo para analizar estas opciones son muy escasos. Por el contrario, los incentivos normativos y fiscales suelen dirigirse precisamente a los infractores, por ejemplo, eliminando impuestos sobre transiciones productivas a patrones de producción más sostenibles, para socializar de esta manera el costo del ajuste, en lugar de obligar al sector privado a que lo asuma. Resulta interesante que existan esquemas de incentivos limitados para respaldar modelos económicos alternativos que internalicen por completo dimensiones sociales, medioambientales y políticas, como la agroecología, las economías circulares y las economías sociales solidarias, entre otras.

El dilema entre lo público y lo privado

Más allá del reordenamiento del modelo comercial con el desarrollo sostenible, la segunda dimensión fundamental de la predilección por el sector privado se relaciona con el pedido, en ocasiones la súplica, de que el sector privado se asocie con el sector público para prestar servicios y bienes públicos. La denominación

Apalancamiento de la corrupción: cómo los fondos del Banco Mundial terminaron por desestabilizar las democracias jóvenes en América Latina

POR ROBERTO BISSIO, SOCIAL WATCH

En octubre de 2011, un comunicado de prensa del Banco Mundial anunció con orgullo que “la IFC (Corporación Financiera Internacional, por sus siglas en inglés), miembro del Grupo Banco Mundial, aporta una innovadora garantía de crédito parcial de USD 50 millones a un antiguo cliente de la IFC, Constructora Norberto Odebrecht SA, para el respaldo del desarrollo de infraestructura en Brasil y otros países latinoamericanos”.¹ Esos 50 millones de dólares se multiplicaron casi como por arte de magia por 40 en el encabezado del comunicado: “La garantía de la IFC a Constructora Norberto Odebrecht de Brasil aportará hasta 2.000 millones de dólares en infraestructura”. El truco financiero se explicó de la siguiente manera: “La IFC ha diseñado un innovador mecanismo de garantía de crédito parcial conforme el cual la garantía por 50 millones de dólares permitiría a Constructora Norberto Odebrecht SA obtener hasta 250 millones de dólares en seguros de caución, lo que directamente respaldaría hasta USD 2000 millones en contratos de construcción en los sectores de

energía, agua, carreteras, puertos, aeropuertos y riego, entre otros”.

Ambas partes estaban al tanto de que esto era un nuevo modelo para probar y copiar. Marcos Lima, quien encabezó la gestión de riesgo de apropiación, seguros y unidad de seguros de caución de Odebrecht, dijo: “Esperamos repetir esta novedosa estructura financiera con la IFC y otras instituciones en el futuro para aprovechar mejor la capacidad”.

Por el lado del Banco Mundial, Atul Mehta, director de Manufactura, Agronegocios y Servicios en la IFC, afirmó: “El desarrollo de infraestructura es uno de los desafíos más importantes para el crecimiento sostenido. Genera importantes oportunidades de empleo y capacitación para la base de la pirámide y para las pequeñas y medianas empresas. La IFC se complace en poner a prueba este nuevo producto financiero que aborda una restricción clave y espera ofrecerlo en otros mercados”.

La alianza entre el Banco Mundial y Odebrecht tuvo tanto éxito que unos meses después de este anuncio, en julio de 2012, la IFC probó con la misma empresa constructora un nuevo modelo de asociaciones público-privadas (APP), ahora dirigidas a la educación.

En lugar del proceso de licitación tradicional, mediante el cual el sistema escolar paga a una empresa constructora para que construya las instalaciones, el contratista obtendría “una concesión de 20 años para financiar, construir, equipar y poner en funcionamiento los servicios no pedagógicos de 32 jardines de infantes y 5 escuelas primarias nuevos”.² Conforme los términos de esta concesión, el socio del sector privado no solo es responsable de la construcción, sino también de la “limpieza, vigilancia, lavandería, mantenimiento y gestión de los servicios públicos” durante dos décadas, lo que “permitiría a los directores de las escuelas concentrarse en enseñar y no en administrar diversos proveedores”.

El proceso de licitación fue facilitado por la IFC. Había dos licitantes (la multinacional brasileña Andrade Gutierrez SA y Odebrecht) y Odebrecht ganó el contrato.

¹ Véase, por esta cita y las siguientes, <http://ifcext.ifc.org/IFCExt/pressroom/IFCPressRoom.nsf/0/0F649A1A15FC4B0885257936005218E0>.

² World Bank Group (2012): Public-Private Partnerships Briefs: Brazil: Belo Horizonte Schools (<http://documents.worldbank.org/curated/en/180971468188941367/pdf/96871-P3Briefs-BrazilBeloHorizonteSchools-Box391454B-PULBIC-Colltitle-PPP-BRIEF.pdf>).

Pronto, el Banco Mundial se encontraba expandiendo el modelo en toda América Latina. La primera APP en Colombia se firmó en 2014 con el objetivo de recuperar el río Magdalena para la navegación. No tuvo un buen comienzo. La sociedad civil se opuso al proyecto porque no se consultó a las comunidades locales y no hubo suficientes estudios sobre el impacto medioambiental y social. Sociedad de Objeto Único Navelena SAS, el asociado privado de la APP de Colombia, es propiedad de Odebrecht en 87%.

La base de datos del Banco Mundial sobre las APP registra al momento proyectos con la participación de Odebrecht en Brasil, Perú, Colombia y México, por un total de más de 30.000 millones de dólares.³ Además, Odebrecht y otras cuatro empresas constructoras brasileñas (Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvao y OAS Construction) recibieron miles de millones de dólares del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) para llevar sus operaciones de América Latina a África.

Si bien el modelo se expandió rápidamente, en 2014, un pequeño departamento de la Policía Federal brasileña comenzó la operación bautizada “Lava Jato” (lavado de vehículos) para investigar a estas cinco empresas. Se las acusó de constituir un “cártel” para decidir entre ellas el precio y el ganador de todas las

licitaciones públicas de la empresa petrolera Petrobras, propiedad del Estado brasileño. A medida que avanzaba la investigación, todo el sistema político de Brasil se vio sacudido. Para negociar una reducción en su condena de 20 años de prisión, el director ejecutivo, Marcelo Odebrecht, acusó a todos los partidos políticos, al presidente actual y a tres o cuatro ex-presidentes de Brasil, y a varios de sus colegas latinoamericanos y africanos de recibir sobornos por parte de la empresa que iniciara su abuelo.

En su apogeo en 2016, Odebrecht empleaba a 128.000 personas en todo el mundo y tenía ingresos de alrededor de 100.000 millones de dólares por año. La multa que debe a los gobiernos de Brasil, Suiza y Estados Unidos es de 2.600 millones de dólares, el doble de lo que Siemens pagó en 2006 cuando se la acusó de sobornar a gobiernos de todo el mundo.

¿La corrupción dentro de las APP es un accidente? ¿Odebrecht es solo una “manzana podrida”?

El economista español José Luis Guasch, que antes trabajó en el Banco Mundial, detectó que 78% de todas las APP de transporte en América Latina han sido renegociadas,⁴ con un promedio de cuatro anexos por contrato y un aumento del costo

de 30 millones de dólares por anexo. De este modo, el costo de una carretera que une Brasil con Perú se elevó de 800 millones a 2.300 millones de dólares con la adición de 22 anexos. Estos cambios contractuales, dice Guasch, pueden ser “terreno fértil para la corrupción”. Había abundantes investigaciones disponibles en el Banco Mundial en la primera década de este siglo para advertir sobre los posibles efectos negativos de las APP. “Todos sabían que Odebrecht hacía esto”, sostiene Christopher Sabatini, profesor de la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Columbia, en Nueva York.⁵ “La colusión era evidente desde un comienzo”.

Es lógico que la corrupción esté incrustada en el modelo. Cuando una empresa aprovecha los fondos públicos para recaudar dinero privado (de 50 millones a 2.000 millones de dólares, ¿recuerdan?) y solo tiene un cliente posible (el gobierno), la tentación de influir sobre ese cliente a través de métodos no ortodoxos puede ser muy fuerte.

No obstante, el Banco Mundial no solo continuó con el modelo y lo expandió de Brasil a toda América Latina (y en el proceso, debilitó gravemente a democracias incipientes), sino que, incluso después del escándalo “Lava Jato”, decidió, en la primavera de 2017, acelerar

3 Véase <http://ppi.worldbank.org/snapshots/sponsor/odebrecht-sa-1503>.

4 Citado en “The Odebrecht Scandal Brings Hope of Reform”. En: *The Economist*, 2/2/2017 (www.economist.com/news/americas/21716105-revelations-wholesale-bribery-may-mark-turning-point-latin-americas-battle-against).

5 Citado en *Christian Science Monitor*, 10/4/2017 (www.csmonitor.com/World/Americas/2017/0410/As-Brazil-s-Car-Wash-case-surfaces-more-corruption-will-scandal-fatigue-slow-progress).

el impulso global de las APP, con el objetivo de saltar de “miles de millones a billones” en financiación de infraestructuras, siguiendo a pie juntillas el mismo modelo “innovador” que se probó primero con Odebrecht en 2011.

Mientras tanto en Brasil, 89 políticos y empresarios ya han sido condenados a un total de más de 1.300 años de prisión. Algunas investigaciones similares recién están comenzando en otros países afectados. Pero el Banco Mundial no debe temer. Conforme los acuerdos con los países receptores que el Banco exige antes de operar en cualquier lugar, sus funcionarios gozan de inmunidad frente a la justicia del país anfitrión.

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

asociación público-privada (APP), por lo tanto, se utiliza para describir este fenómeno general, así como para indicar acuerdos contractuales particulares, que es a lo que la sigla se refiere de manera más específica.

En los últimos años, diversas iniciativas de investigación conducidas por organizaciones de la sociedad civil e incluso por organizaciones internacionales analizaron las APP y presentaron evidencia concreta de sus deficiencias.⁴ Diversos informes destacan de qué manera las APP tienden a cambiar la naturaleza de los servicios públicos con muy poca evidencia de una mayor eficacia, aumentan en gran medida el costo público en comparación con la contratación pública, ofrecen mayores riesgos que las inversiones públicas que se socializan casi en su totalidad y menoscaban la responsabilidad democrática. Cuando se aplican a proyectos infraestructurales importantes, también pueden contribuir a generar niveles de deuda insostenibles evadiendo la responsabilidad pública y proporcionando canales rápidos para la financierización de dichas inversiones.

Sin embargo, cuatro dimensiones claves de este discurso ayudan a problematizar y contextualizar este entusiasmo por las APP. La primera se relaciona con la creciente confusión sobre qué es público y qué es privado. El pedido, a menudo incondicional, de movilizar las finanzas privadas e involucrar al sector privado no está respaldado por un entendimiento claro de qué es privado, qué debe permanecer público pero es mejor provisto por el sector privado, y qué es público pero puede ser provisto por el sector privado. Claramente, estas distinciones dependen mucho del contexto y se pueden aportar diferentes respuestas en distintas situaciones nacionales, pero no parece haber un debate actual en firme reconocimiento de que hay bienes y servicios públicos que inconfundiblemente competen al sector público.

La segunda dimensión se relaciona con el hecho de que los límites entre lo público y lo privado no están fijos y la propiedad privada está pasando del capital físico al capital financiero. Las alianzas públicas con el sector privado deben, por lo tanto, ubicarse en los procesos constantes de mercantilización y

⁴ Véase, por ejemplo, Eurodad (2015).

financierización que el actual modelo de globalización económica suele promocionar de manera agresiva. La mercantilización es el proceso de expandir la gama de bienes y servicios que se producen y comercializan en el sector privado y se negocian en los mercados. Debilita constantemente los conceptos de bienes públicos y derechos humanos, como resulta evidente en la mercantilización de alimentos, agua y salud. No es casualidad, entonces, que la Agenda 2030 no encuadre el alimento, el agua y la salud como derechos humanos básicos, sino que los tome como necesidades por satisfacer, lo que abre aún más el camino para la prestación privada. Más allá de los servicios sociales, la siguiente frontera de la mercantilización es el conocimiento, como lo expone ampliamente la privatización de semillas y recursos genéticos. La financierización, por otro lado, es un proceso que separa la propiedad del capital físico de la propiedad del capital financiero y aleja progresivamente el centro de gravedad de la economía de la producción y el consumo a favor de la propiedad financiera; de esta manera, aumentan el tamaño y la importancia del sector financiero en la administración de la economía. El resultado real de estos dos factores es el aumento en las diferencias de poder entre las personas, la propiedad económica y la toma de decisiones, lo que hace que la reformulación de una economía que satisfaga las necesidades de las personas se enfrente a desafíos drásticos. Más allá de la consideración a corto plazo de la efectividad, la transparencia y la eficacia financiera, una de las inquietudes más importantes respecto de las APP es su considerable contribución a la mercantilización, la financierización y la consecuente disminución de la capacidad del Estado para regular la economía en aras del interés público.

La tercera dimensión del discurso se relaciona con la ampliación de las modalidades de interacción público-privadas, con altas tasas de innovación en este ámbito. La realidad cambiante plantea nuevos desafíos a los encargados de formular políticas que desean establecer pautas y salvaguardias para proteger los intereses públicos dentro de las APP, como lo solicita la Agenda de Acción de Addis Abeba. Si bien las campañas enérgicas de la sociedad civil contra las APP nocivas son cruciales, junto con la promoción para establecer pautas adecuadas a fin de proteger

los intereses públicos, estas políticas pueden volverse obsoletas rápidamente si las modalidades de interacción público-privadas evolucionan en nuevas formas que pueden no estar cubiertas por estas salvaguardias. Esto llevó a que el CSO FfD Group (Grupo de Financiación para el Desarrollo de Organizaciones de la Sociedad Civil) acuñara la expresión “interfaces público-privadas” (IPP) para referirse a este fenómeno más amplio y para iniciar una encuesta mundial con el objetivo de identificar y agrupar estas nuevas modalidades, a fin de ofrecer a los encargados de formular políticas un contexto analítico más integral que encuadre sus intervenciones de salvaguardia.

La cuarta y última dimensión de este discurso se relaciona con la participación creciente del sector privado en el margen de acción en materia de políticas públicas, lo que suele traducirse en una captura corporativa completa. La premisa subyacente es la creencia de que hay una superposición considerable entre los intereses públicos y privados, a pesar de la flagrante evidencia de lo contrario. Este malentendido requiere medidas inmediatas para defender la integridad y restablecer la centralidad de los titulares de derechos en los espacios de política pública, frente a la progresiva “creación de partes interesadas”. Dicha defensa implica el establecimiento inmediato de salvaguardias sólidas ante conflictos de intereses, como excluir financiamiento privado, proteger la integridad del proceso de formulación de políticas y garantizar la fiabilidad de la investigación y la evidencia que informa y respalda la formulación de políticas.

Conclusiones

La resistencia a la democratización de la gobernanza económica mundial y la predilección por el sector privado dominante en los esfuerzos por implementar los ODS representan obstáculos importantes, cuando no insalvables, a la prestación de los medios de implementación necesarios para cumplir verdaderamente con la Agenda 2030. Más que medios de implementación, la comunidad internacional se enfrenta a “medios de apropiación” de las aspiraciones de desarrollo de los países en desarrollo y sus comunidades para mantener un orden económico desactualizado, insostenible, frágil y antidemocrático.

Referencias

Eurodad (2015): What Lies Beneath? A Critical Assessment of PPPs and Their Impact on Sustainable Development. Bruselas.
www.eurodad.org/files/pdf/55cb59060d9d4.pdf

ONU (2017): Inter-Governmentally Agreed Conclusions and Recommendations of the ECOSOC Forum on Financing for Development Follow-up. Nueva York.
http://www.un.org/esa/ffd/ffdforum/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/E-FFDF-2017-L.1_Draft-Outcome.pdf

United States Mission to the United Nations (2017): Explanation of Position on the Financing for Development Outcome Document, por Stefanie Amadeo, representante adjunta de Estados Unidos para ECOSOC, 23/5/2017. Nueva York.
<https://usun.state.gov/remarks/7812>

Stefano Prato es director gerente de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID).

Spotlight: Enfoques sobre Desarrollo Sostenible 2017

En defensa del interés público

Privatización, *partnerships*, apropiación corporativa y su impacto sobre la sustentabilidad y la desigualdad: evaluaciones y alternativas

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

866 UN Plaza | Suite 4050
Nueva York, NY 10017, Estados Unidos
Königstrasse 37a
53115 Bonn, Alemania
europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org

Development Alternatives with Women for a New Era

Level 2 JP Bayly Trust Building
193 Rodwell Road
Suva, Fiyi
info@dawnnet.org
www.dawnnet.org

Public Services International

45 avenue Voltaire
BP 9
01211 Ferney-Voltaire Cedex, Francia
psi@world-psi.org
www.world-psi.org

Third World Network

131 Jalan Macalister
10400 Penang, Malasia
twn@twnetwork.org
www.twn.my

Arab NGO Network for Development

P.O.Box: 5792/14
Mazraa 1105 – 2070
Beirut, Líbano
info@annd.org
www.annd.org

Society for International Development

Via Ardeatina, 802
Roma, 00178, Italia
info@sidint.org
www.sidint.net

Center for Economic and Social Rights

86 Chambers St, Suite 704
Nueva York - NY 10007, Estados Unidos
info@cesr.org
www.cesr.org

El Grupo de Reflexión sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible cuenta con el respaldo de

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Editores: Barbara Adams, Roberto Bissio, Chee Yoke Ling, Kate Donald, Jens Martens, Stefano Prato, Sandra Vermuyten

Asistencia editorial: Karen Judd, Karolin Seitz y Matthias Pesch

Coordinación: Jens Martens, Global Policy Forum

Diseño: kipconcept gmbh, Bonn

Versión en español

Coordinación editorial: Nueva Sociedad

Traducción: EVS Translation

Diagramación: Fabiana Di Matteo

Foto: JohnnyH5/Stockphoto

Corrección: Irene Domínguez

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 978-3-943126-37-2

Beirut / Bonn / Ferney-Voltaire / Montevideo / Nueva York / Penang / Roma / Suva, julio de 2017

con contribuciones de

