

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/Glatterfeld, 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.