

Objetivos para los ricos. Indispensables para una agenda universal post 2015¹

GRUPO DE REFLEXIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE
LAS PERSPECTIVAS DE DESARROLLO GLOBALES²

1. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO Y PRINCIPIOS

Después de muchos años centrándose en los síntomas de la pobreza extrema, persiguiendo la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), finalmente el sistema de la ONU está trabajando en una agenda universal sostenible, consagrada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), basada en la sostenibilidad, las causas de la pobreza y la desigualdad.

El Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General de la ONU ha propuesto una lista de 17 objetivos y 169 metas (Grupo de Trabajo Abierto, 2014). El consenso obtenido por este grupo de trabajo y que ha sido avalado por la Asamblea General de la ONU en septiembre 2014 como la “base principal” de la agenda de desarrollo post-2015, va mucho más allá del limitado alcance de los ODM.

Mientras que los ODM proporcionan un marco internacional para la promoción del desarrollo social para los pobres en los países del sur con poca ayuda de los ricos en el

norte global, la agenda post-2015, con los ODS como pilar fundamental, pretende ser verdaderamente universal y global. Así, los ODS serán para todo el mundo, los países ricos, los países emergentes y los países pobres.

Si esta nueva agenda global y sostenible tiene éxito, no solo sacará adelante la asignatura pendiente de los ODM de acabar con todas las formas de pobreza en todas las partes del mundo, sino que le añadirá dimensiones importantes. Además de la posibilidad que ofrece de abordar las desigualdades e injusticias en todo el mundo, se desencadenaría una acción decisiva para proteger la integridad de nuestro planeta, para combatir el cambio climático y poner fin al uso excesivo de los recursos y de los ecosistemas mediante el reconocimiento de los límites planetarios y de la promoción del respeto por la naturaleza.

En su informe de síntesis sobre la agenda post-2015 titulado *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta*, el secretario general de la ONU hace “un llamamiento universal a la acción para transformar el mundo después de 2015”. Sin embargo, esta transformación global requerirá no solo de la movilización de la comunidad internacional, sino también de un reparto equitativo de los costos, responsabilidades y oportunidades entre y dentro de los países.

En la Declaración de Río y en las negociaciones climáticas, los países han acordado el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (CBDR, por su acrónimo en inglés). Se denominan comunes porque todos compartimos la misma atmósfera, y las actividades humanas mundiales contribuyen a la acumulación de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero; pero son diferenciadas porque, por ejemplo, las emisiones son muy diferentes entre países (de los 18.000 kilos por cápita por año en USA a los 200 kilos de Timor Oriental³), y porque las responsabilidades históricas son muy relevantes, ya que el CO₂ permanece en la atmósfera durante siglos. Además, este principio debe aplicarse también a la agenda

¹ Traducción de Freest Saralegui Harries.

² Social Watch, Red del Tercer Mundo, Alternativas de Desarrollo con Mujeres para una Nueva Era (DAWN), la Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung, Global Policy Forum, Terre des Hommes y la Fundación Dag Hammarskjöld establecieron el Grupo de Reflexión de la Sociedad Civil sobre las Perspectivas de Desarrollo Global en noviembre de 2010. Proporciona un espacio informal de discusión para los activistas de la sociedad civil y académicos de todas partes del mundo para explorar los modelos convencionales y alternativas de desarrollo y bienestar. Las personas del grupo de reflexión que han colaborado en este documento son: Barbara Adams (Global Policy Forum), Chee Yoke Ling (Third World Network), Danuta Sacher (terre des hommes), Gita Sen (DAWN), Nicole Bidegain (DAWN), Ziad Abdel Samad (Arab NGO Network for Development), Henning Melber (Dag Hammarskjöld Foundation), Hubert Schillinger (Friedrich-Ebert-Stiftung), Roberto Bissio (Social Watch), Jens Martens (Global Policy Forum), Wolfgang Obenland (Global Policy Forum).

³ Datos del Banco Mundial disponibles en <http://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PC>.

post-2015 más amplia. Esto, junto con el principio establecido en los derechos humanos de igualdad de derechos para todas las personas, genera necesariamente ambiciones diferentes para las diferentes categorías de países y de los individuos que los conforman en lo que respecta a determinados objetivos y metas que deben ser alcanzados, como son la necesidad de respetar los límites planetarios o disminuir las desigualdades tanto en el interior de los países como entre estos.

2. LOS RICOS Y PODEROSOS TIENEN RESPONSABILIDADES ESPECIALES

2.1. Una tipología de “Objetivos para los ricos”

Cada uno de los 17 objetivos propuestos por el Grupo de Trabajo Abierto son igualmente relevantes para las economías ricas, pobres y emergentes, tanto del norte como del sur y los gobiernos que suscriban la agenda post-2015 deberán cumplir con todos ellos. A este respecto, puede parecer que muchos de los objetivos y metas serán de fácil cumplimiento para los países ricos, o que ya los hayan cumplido, especialmente los relacionados con los logros sociales como son la erradicación de la pobreza absoluta, la educación primaria o la asistencia sanitaria básica. Desgraciadamente, la realidad muestra que los logros sociales son a menudo frágiles, en particular para aquellas personas socialmente excluidas, y que dichos logros pueden sufrir un retroceso en el caso de conflictos (como en el caso de Ucrania), de la crisis del capitalismo (en muchos países después de 2008), o como resultado de políticas desacertadas, económicamente necias y socialmente destructivas, como en el caso de las políticas de austeridad aplicadas en muchas regiones, desde América Latina a Asia o al sur de Europa. En estos casos, en aras de reducir la deuda y de mejorar la competitividad, estas políticas provocaron desempleo a gran escala y empobrecimiento generalizado, unido, a menudo, a la pérdida de ayudas económicas básicas o del acceso a la asistencia sanitaria básica, lo que en lugar de disminuir la deuda soberana, la aumentó de manera perversa en la mayoría de los casos, dando lugar a la conocida “paradoja del ahorro”.

Pero también en “circunstancias normales” algunos de los “ODM-plus”, objetivos relacionados con la erradicación de la pobreza y otras cuestiones de desarrollo social, pueden llegar a ser un verdadero desafío en muchas partes del mundo rico donde la pobreza ha ido en aumento. En Estados Unidos, si se toma el umbral oficial de 23.850 dó-

lares al año para una familia de cuatro personas, se constata que la pobreza ha aumentado de forma constante en las últimas dos décadas y en la actualidad afecta a unos 50 millones de personas. En Alemania, en 2013, el 20,3% de la población, es decir, un total de 16,2 millones de personas, se vieron afectadas por la pobreza o la exclusión social⁴, y en la Unión Europea en su conjunto la proporción de personas pobres o excluidas socialmente es del 24,5%. Para hacer frente a esto y a otras situaciones similares, la meta 1.2 de la propuesta del Grupo de Trabajo Abierto pide a los países “para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones según las definiciones nacionales”.

El cómo se mira a los “objetivos para los ricos” depende de si se tiene una mirada nacional estrecha o egocéntrica, o si se tienen en cuenta las responsabilidades internacionales y las obligaciones extraterritoriales de los países, de las acciones y omisiones pasadas, presentes y futuras que afectan a otros, más allá de las fronteras de un país. Es decir, si se acepta y honra el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” para el futuro de la humanidad y el planeta. Además, esto depende de si se aceptan las responsabilidades del país de origen para acciones y omisiones de actores no estatales, como por ejemplo las empresas transnacionales y sus cadenas internacionales de suministro. Así, las leyes internacionales contemporáneas no vinculantes como los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, u otros acuerdos como las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, se basan en este supuesto.

No menos importante es el hecho de que los países ricos tienden a ser más poderosos a la hora de influir sobre la formulación de políticas internacionales y globales y sobre el establecimiento de normas. Así, las acciones llevadas a cabo por parte de las instituciones internacionales como el FMI o el Banco Mundial están determinadas por sus órganos de gobierno, cuya composición está directamente ligada a la riqueza de los países miembros.

Además, existen patrones similares en las relaciones donante-receptor o en la dinámica de las negociaciones internacionales y/o dentro de los Estados. Los resultados pueden ser muy tangibles, como en el caso de la relación acreedor-deudor entre Grecia, la UE y el FMI; o sutil, como sucede a veces en el comportamiento electoral de los actores más pequeños en el Consejo de Seguridad de la ONU.

⁴ https://www.destatis.de/EN/PressServices/Press/pr/2014/12/PE14_454_634.html.

Por todo esto, cabe preguntarse ¿cómo se aplican estas realidades y obligaciones a los objetivos y metas del desarrollo sostenible? ¿Cómo se diferencian las responsabilidades para garantizar un programa universal que incluya explícitamente las obligaciones y “objetivos para los ricos”? Pues bien, para hacer esto, se pueden distinguir tres tipos de objetivos y metas:

- Entre los objetivos y metas de validez universal hay algunos de particular relevancia para la situación interna de todos los países, incluidos los ricos, que requieren de cambios en sus políticas internas. Los más notables son los objetivos que se derivan de las obligaciones internacionales de derechos humanos, en particular en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales. Algunos ejemplos de la propuesta del Grupo de Trabajo Abierto incluyen poner fin a todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres y niñas, la eliminación de la brecha salarial de género o garantizar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y a los derechos reproductivos (ODS 5); la reducción de la proporción de personas que viven en situación de pobreza (meta 1.2.); garantizar la protección social para todas las personas (meta 1.3); la cobertura sanitaria universal (ODS 3); el pleno empleo y el trabajo decente para todas (meta 8.5.); los derechos laborales y un ambiente de trabajo sano y seguro para todos los trabajadores (meta 8.8.); o el objetivo de facilitar el acceso a medios de transporte seguros, asequibles, y sostenibles para todas, sobre todo ampliando el transporte público (meta 11.2). Estas metas y objetivos que requieren de cambios en las políticas nacionales por razones internas se denominan aquí “objetivos de sostenibilidad nacionales”.
- Un segundo tipo de metas y objetivos responde a la necesidad de cambiar la política nacional con el fin de reducir los efectos negativos externos más allá de las fronteras de un país, ya sea en su vecindad inmediata, o a escala regional y mundial. Estas metas y objetivos se denominan “objetivos de no hacer daño”. Estos objetivos, por ejemplo, podrían abordar políticas para reducir la huella ecológica de un país y las emisiones per cápita de gases de efecto invernadero. La política monetaria de países/zonas emisoras de reservas es otro ejemplo del potencial daño internacional creado por las políticas nacionales, como la experimentada en los últimos años con las políticas de “alivio cuantitativo” y su reducción implementada por la Reserva Federal de Estados Unidos –y ahora también por el Banco Central Europeo– que desencadenó flujos de capitales especulativos desestabilizadores desde y hacia las

economías emergentes. Estos y otros tipos de “políticas de empobrecimiento del vecino” podrían ser abordadas por la meta 17.13 que propone “mejorar la estabilidad macroeconómica global” a través de “la coordinación y coherencia de políticas” o la 10.3 que propone “mejorar la regulación financiera”. Las políticas fiscales que promuevan una competencia a la baja y que pueden privar a los países de ingresos están parcialmente abordadas en las meta 17.1 que exige “apoyo internacional a los países en desarrollo para mejorar su capacidad nacional para recaudar impuestos y otros ingresos”. La eliminación de “todas las formas de subvenciones a la exportación agrícola”, según lo solicitado en la meta 2.b, muestra que el cumplimiento por parte de los países ricos podría reducir los daños internacionales causados por sus políticas internas (para saber más de los “objetivos de no hacer daño” véase el recuadro 1). Sin embargo, se necesita un nuevo objetivo para hacer frente a las prácticas nocivas y a los abusos de los derechos humanos por parte de actores poderosos no estatales, como las empresas comerciales y las empresas transnacionales⁵.

- El tercer tipo de objetivos y metas “para los ricos” se basa en los deberes y responsabilidades internacionales de un país. De acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las obligaciones extraterritoriales de los Estados, derivadas de los principios de los derechos humanos⁶, estos “objetivos de responsabilidad internacional” son de especial importancia para las sociedades opulentas. Los objetivos incluyen compromisos clásicos de ayuda oficial para el desarrollo (AOD) como “aportar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la AOD para los países en desarrollo” (meta 17.2), así como otros –algunos por establecer– que se refieren a la eliminación de los obstáculos y barreras estructurales para el desarrollo sostenible. Estas áreas de acción incluyen el comercio justo, regímenes de inversión, políticas de migración y las reformas del sistema financiero internacional. Más concretamente, incluyen la revisión de los acuerdos de inversión bilaterales e internacionales; la creación de un marco regulatorio global para las empresas transnacionales; una

⁵ Esto podría ser un objetivo que hiciese referencia al marco de “Proteger, Respetar y Reparar” de los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Pidiendo, por ejemplo, la existencia de planes de acción nacionales que, entre otras cosas, garantizaran el acceso a la tutela efectiva, tanto judicial como no judicial, a las víctimas de abusos contra los derechos humanos cometidos por las empresas originarias de ese país, en territorio nacional y en el extranjero.

⁶ www.etoconsortium.org/en/library/maastricht-principles/

Recuadro 1. “No hacer daño”- Ejemplos de las metas de los ODS dirigidos a cambiar aquellas políticas nacionales con impactos externos negativos

8.4 Mejorar progresivamente hasta el año 2030 la eficiencia de recursos globales en el consumo y la producción, y esforzarse en separar el crecimiento económico de la degradación ambiental (...) con los países desarrollados liderando la iniciativa

8.8 Proteger los derechos laborales y promover entornos de trabajo seguros y protegidos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleo precario

10.7 Facilitar una migración y movilidad de las personas ordenada, segura, regular y responsable, incluyendo la implementación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas

12.2 Para 2030 lograr una gestión sostenible y uso eficiente de los recursos naturales

12.3 Para 2030 reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial a nivel de las ventas minoristas y a nivel del consumidor, y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluyendo las pérdidas posteriores a la cosecha

12.4 Para 2020 lograr una gestión ambientalmente racional de los productos químicos y de los desechos a lo largo de su ciclo de vida de acuerdo con los marcos internacionales acordados, y reducir significativamente su emisión a la atmósfera, agua y suelo para minimizar sus impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente

12.5. Para 2030 reducir sustancialmente la generación de residuos mediante la prevención, reducción, reciclaje y la reutilización

14.3 Minimizar y abordar los impactos de la acidificación del océano, a través de la cooperación científica mejorada en todos los niveles

14.4 Para 2020 regular de manera efectiva las cosechas y acabar con la sobrepesca, la pesca ilegal no declarada y no reglamentada (IUU) y las prácticas de pesca destructivas. Aplicar planes de gestión basados en la ciencia para restaurar las poblaciones de peces en el menor tiempo posible, al menos a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible según sus características biológicas

14.6 Para 2020 prohibir ciertas formas de subsidios a la pesca que contribuyan al exceso de capacidad y a la sobrepesca, y eliminar los subsidios que contribuyen a la pesca no declarada y no reglamentada (IUU). Abstenerse de introducir nuevos subsidios similares, reconociendo que el trato especial y diferenciado apropiado y efectivo para los países en desarrollo y menos adelantados deben ser una parte integral de la negociación de subsidios a la pesca de la OMC (teniendo en cuenta las actuales negociaciones de la Organización Mundial del Comercio, la Agenda de Desarrollo de Doha y el mandato ministerial de Hong Kong).

15.6 Garantizar la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y promover el acceso adecuado a los mismos

mayor flexibilidad en la protección de los derechos de propiedad intelectual para los países en desarrollo; esfuerzos verdaderos para combatir la evasión fiscal y el trasvase de beneficios; la creación de un mecanismo para solventar la deuda de los países altamente endeudados, así como la reforma de las instituciones globales de gobernanza económica existentes. Todos los países tienen responsabilidades en este sentido, pero los ricos tienen una mayor responsabilidad por su capacidad, recursos e influencia en las instituciones internacionales y en la gobernanza económica.

Viejas promesas incumplidas

Para que la agenda post-2015, sus objetivos y metas, que crean nuevos e importantes compromisos internacionales para los países ricos, sean creíbles, deben cumplirse primero los compromisos ya existentes. Estos compromisos incluyen, entre otros, el acuerdo alcanzado en 1970 de aportar el 0,7%; la promesa de 1984, cuando comenzó la Ronda de negociaciones comerciales de Uruguay, donde se estipulaba que se considerarían los dos temas de especial interés para los países en desarrollo, la agricultura y los textiles, si

estos aceptaban un acuerdo sobre servicios⁷; la cuota y la reforma de la gobernanza del FMI, acordada en el año 2010 por el G-20 para dar más voz y más cuota a las economías emergentes y que, en estos momentos, se encuentra bloqueada por el Congreso de Estados Unidos; o la promesa de la Cumbre del Clima en Copenhague en 2009, donde se prometía movilizar 100 mil millones de dólares al año, provenientes de una “diversidad de fuentes”, para la adaptación y mitigación del cambio climático en los países en desarrollo en 2020. Con respecto a esto último, la fecha límite se acerca rápidamente, pero los compromisos están aún por cumplirse ya que, a finales de 2014, solo se habían comprometido unos 10 mil millones de dólares para el Fondo Verde para el Clima⁸.

Mientras que los países ricos incumplen estos compromisos prometidos en repetidas ocasiones, los países en desarrollo ya les han “pagado” en forma de concesiones políticas y comerciales adaptadas más a los intereses, necesidades o demandas de los poderosos que a los suyos propios. Además, el incumplimiento de estos compromisos ha hecho que haya una resistencia por parte de los países del G-77 para asumir nuevas obligaciones internacionales. Ya que muchos de los ODS no son más que una repetición de viejas promesas incumplidas, y para que haya buena voluntad y la confianza necesaria para construir una agenda post-2015 ambiciosa y transformadora y lograr los ODS, es esencial que estos compromisos antiguos se cumplan.

Objetivos clave para los ricos

La clasificación anterior en “objetivos de sostenibilidad nacionales”, “objetivos de no hacer daño” y “objetivos de responsabilidad internacional” subraya la necesidad de que la agenda post-2015 tenga objetivos explícitos “para los ricos”. En la práctica, la distinción entre las tres categorías no es clara y es, en parte, artificial, ya que, en un mundo globalizado, solo hay algunas áreas de las políticas internas que realmente, pueden actuar de forma aislada sin tener efectos indirectos fuera de sus fronteras. Por lo tanto, en la mayoría de los casos, la consecución de los ODS requiere que se cumplan una combinación de objetivos,

⁷ El Acuerdo General sobre Servicios Comerciales (GATS, por sus siglas en inglés) se implementó en 1995, y los ADPIC han creado obstáculos para el acceso a los medicamentos y al conocimiento. La “Ronda del Desarrollo” en la OMC perdura desde 2001 sin producir ningún resultado tangible.

⁸ www.gcfund.org/fileadmin/00_customer/documents/Press/release_GCF_2014_12_10_austria_pledge.pdf

mayoritariamente nacionales y transnacionales, así como internacionales.

Desde el punto de vista de las políticas, parece útil no solo centrarse en esas tres categorías, sino también poner el foco en ODS específicos o grupos de ODS que son cruciales en la definición de un conjunto de “objetivos para los ricos”. De este modo, se pone la atención en tres objetivos “específicos para los ricos” esenciales para el desarrollo sostenible: el objetivo de reducir las desigualdades dentro y entre países (objetivo 10), el objetivo de asegurar los patrones de consumo y producción sostenibles (objetivo 12), y el objetivo de fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo (objetivo 17).

2.2. Desigualdades

Las desigualdades de ingresos

El Grupo de Trabajo Abierto incluyó en la lista de los ODS el objetivo 10 de reducir la desigualdad dentro y entre los países. Según las estimaciones, el 20% más rico del mundo gana unas cincuenta veces más que el 20% más pobre (Dauderstädt y Keltek, 2011) y alrededor de la mitad de la riqueza mundial está en manos del 1% más rico, mientras que la otra mitad es compartida por el 99% restante (Oxfam, 2013 y 2015).

La desigualdad global en cuanto a los ingresos y a la riqueza puede analizarse como el efecto combinado de la desigualdad dentro y entre los países. En los últimos 200 años, la desigualdad mundial puede atribuirse, en gran parte, a un aumento significativo y continuo en las disparidades de ingresos entre los países. Según estimaciones recientes, el coeficiente de Gini de ingresos a escala mundial ha ido en aumento en los últimos 200 años, pasando del 0,43 a principios del siglo XIX a 0,71 en la primera década del siglo XXI (Milanovic, 2009)⁹. A pesar de que la brecha de ingresos entre países parece estar disminuyendo gradualmente de seguir las tendencias recientes, la brecha entre ricos y pobres dentro de la mayoría de los países del mundo ha crecido de forma constante y continua, con la notable excepción de algunos países de América Latina que han implementado políticas sociales proactivas como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Uruguay, lo que demuestra que las políticas sí marcan la diferencia.

⁹ Esta tendencia parece haberse revertido debido al fuerte crecimiento económico en países como China.

No hay ninguna norma universalmente aceptada que indique cuanta desigualdad se considera aceptable o justa¹⁰ y, además, varía entre unas sociedades y otras y con el tiempo. Sin embargo, al incluir la desigualdad en la lista de los ODS, los gobiernos han reconocido que es un problema grave que requiere respuestas políticas a escala nacional e internacional. La desigualdad cuenta tanto que el PNUD calcula que, en 2012, se perdieron 23 puntos porcentuales en el índice de desarrollo humano debido a la desigualdad (PNUD, 2013: 14). En 2014, mientras que la pérdida media del índice de desarrollo humano causada por la desigualdad disminuye en la mayoría de regiones, las “disparidades entre los ingresos aumentan en varias regiones” (PNUD, 2014). De acuerdo con el Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, “las implicaciones de la creciente desigualdad sobre el desarrollo económico y social son muchas. De hecho, cada vez hay más pruebas y son más reconocidos los efectos poderosos y corrosivos que la desigualdad tiene sobre el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, la estabilidad económica y social y el desarrollo socialmente sostenible” (UNDESA, 2013: 21). “Más aún, la desigualdad es un tema de justicia social: la gente quiere vivir en sociedades que son justas, donde se recompensa el trabajo duro, y donde la propia posición socioeconómica puede mejorarse independientemente de donde proceda cada persona” (UNDESA, 2013: 22). En la sociedad en general, la desigualdad importa de manera más amplia. Hay evidencias que muestran cómo en los países ricos las personas que viven en sociedades desiguales son más propensas a la enfermedad, la obesidad, la infelicidad o a acabar en prisión¹¹. Por último, la desigualdad económica también pone en peligro el sistema político, ya que la influencia política de los ricos hace que la democracia se convierta en una plutocracia.

¹⁰ Siempre ha habido intentos de definir cuanta desigualdad era aceptable en una sociedad determinada en un momento dado. Uno de los personajes del filósofo griego Platón describe una sociedad justa como aquella en la que los más ricos no tienen de más de cuatro veces que los más pobres (Krämer, 2014). Recientemente, en 2013, un referéndum celebrado en Suiza para introducir un ratio salarial legal de 1:12 (es decir, en una empresa, ningún sueldo mensual puede ser más alto que el salario anual de los peor pagados) hizo que hubiese un alto número de votantes, aunque al final no se obtuvo una mayoría.

¹¹ Los epidemiólogos sociales británicos, Richard Wilkinson y Kate Pickett, han demostrado cómo, en los países de ingresos medios y altos, a las sociedades más igualitarias les va mejor en casi todos los ámbitos sociales, desde la salud a la delincuencia. Sin embargo, los niveles de ingresos absolutos no muestran ninguna diferencia. Así, mejorar el bienestar social requeriría reducir las diferencias en los ingresos y la riqueza en lugar de elevar los niveles de ingreso medio (Wilkinson y Pickett, 2009).

A pesar de todo esto, el Grupo de Trabajo Abierto recomienda como única meta cuantificable de este objetivo: “lograr progresivamente y mantener el crecimiento de ingresos del 40% inferior de la población a un ritmo mayor que el promedio nacional para el 2030”¹², lo que la hace inadecuada ya que ni proporciona una medida, ni un valor explícito para una mejor distribución del ingreso y que, además, puede conducir a recomendaciones de políticas equivocadas, como las que se muestran a continuación:

- Tal y como está formulada la meta “alcanzar progresivamente para 2030...”, no deja lugar a hacer nada de aquí al 2030;
- hace que la reducción de la desigualdad dependa de un crecimiento económico constante;
- no hace referencia a la necesidad de redistribuir el ingreso y la riqueza;
- no menciona ninguna relación entre los ingresos de los ricos, especialmente del “1%”, y los de los pobres.

En futuros debates sobre objetivos de desigualdad, los gobiernos deberían establecer metas que midan realmente la redistribución de los ingresos.

Por desgracia, el coeficiente Gini, el indicador de distribución más común, no es fácil de explicar y tiene algunas dificultades metodológicas. Por ello, hay un número creciente de expertos que propone el uso del llamado “ratio-Palma”¹³, es decir, la relación entre la parte de los ingresos del 10% superior de la población y la del 40% inferior. Así, la igualdad de ingresos perfecta sería un ratio de Palma del 0,25, mientras que la desigualdad perfecta tendería al infinito. El ratio de Palma, es una medida alternativa de concentración del ingreso y la desigualdad que tiene la ventaja de mirar a las dos caras de la moneda: por un lado, a la pobreza, por otro, a la riqueza. Esto puede y debe dar lugar a recomendaciones sobre políticas diferentes a las políticas unidimensionales sobre la pobreza, que son las que prevalecen.

Las desigualdades tienen muchas dimensiones

Las desigualdades no son solo de ingresos ya que, aunque son las más fáciles de medir, están entrelazadas con las

¹² Grupo de Trabajo Abierto de la ONU sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (2014), Meta 10.1.

¹³ En 2013, Alex Cobham y Andy Sumner introdujeron esta medida en el debate basado en el trabajo del economista Gabriel Palma. Ver Cobham y Sumner (2013) y Palma (2011).

desigualdades de poder y están relacionadas con cuestiones como el origen étnico, la casta y, en todos los países, con el género. De hecho, debido a la naturaleza estructural de la desigualdad de género y a su intersección con otras categorías como la edad, la etnia, la orientación sexual y los ingresos, en la mayoría de las sociedades, las mujeres siguen estando sobrerrepresentadas en los quintiles más bajos de la distribución de los ingresos. Son las mujeres las que realizan la mayor parte del trabajo no remunerado y de cuidados y desempeñan los trabajos más precarios y peor remunerados. Las mujeres siguen siendo una minoría en los espacios de representación y liderazgo en materia de política, trabajo o tierras y, además, continúan enfrentándose a la violencia de género, al tráfico de personas, y se les sigue limitando su autonomía y derechos sexuales y reproductivos¹⁴.

Sin embargo, normalmente la disparidad de ingresos se evalúa utilizando encuestas de hogares que establecen como unidad la familia y asumen una distribución igual de la renta dentro del hogar, y esto hace que, a menudo, las estadísticas invisibilicen las desigualdades de género en todos los países, tanto ricos como pobres. El ODS 5 aborda acertadamente estas cuestiones al exigir “la igualdad de derechos al acceso de recursos económicos para las mujeres” (meta 5.a), y “reconocer y valorar el cuidado no remunerado y el trabajo doméstico a través de la prestación de servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social” (meta 5.4).

Ya en 2007, la red Social Watch propuso un indicador global para medir la desigualdad de género, el Índice de Equidad de Género (IEG), que incluye indicadores provenientes de tres dimensiones: la actividad económica, el empoderamiento y la educación. Los valores del índice van de 0 a 100, donde los valores más bajos indican una mayor desigualdad y los más altos una mayor equidad. Dado que la metodología utilizada para calcular el índice es muy sencilla y cubre muchos aspectos importantes de la desigualdad de género, al mismo tiempo que ofrece un resultado comprensible, este modelo podría servir no solo para mostrar las desigualdades entre géneros, sino también para otros grupos marginados definidos por edad, etnia u otras características que se elijan¹⁵.

Implicaciones para las políticas

Para los países ricos hay implicaciones, como mínimo, en dos niveles. En primer lugar, hacer frente a las cre-

cientes desigualdades que se dan en sus propias sociedades, empezando por: políticas que proporcionen una mayor igualdad de oportunidades (como la educación gratuita y de calidad para todas); políticas que aborden la distribución de la renta primaria mediante la promoción de los derechos laborales (por ejemplo, los derechos de negociación colectiva y el derecho a la huelga), el fortalecimiento de las instituciones del mercado laboral y de las políticas de salario mínimo para que hagan frente a la espectacular caída de la participación que el trabajo tiene sobre los ingresos primarios de la mayoría de los países ricos; y las políticas dirigidas a la distribución secundaria, como son las políticas fiscales progresivas y las políticas sociales con impacto redistributivo, en particular la seguridad social. Así pues, la meta 10.4 reclama la adopción de políticas, “especialmente fiscales, salariales y de protección social” para “lograr progresivamente una mayor igualdad”; un desafío al que se enfrentan todos los países, incluyendo los ricos. Esto mismo podría usarse para lograr una mayor igualdad de género. Los regímenes fiscales, por ejemplo, no son neutrales en relación al género. Las mujeres y los hombres experimentan el impacto de las políticas fiscales como parte de la fuerza de trabajo, como consumidores, productores y como parte de la “economía del cuidado” dentro y fuera de los hogares. En este sentido, las estructuras fiscales regresivas tienen impactos desproporcionados sobre las mujeres (DAWN, 2014).

En segundo lugar, los países desarrollados deben evaluar de forma sistemática el impacto distributivo de sus políticas, no solo a lo interno, sino también en el extranjero, en especial, en los países pobres. Dicha evaluación también debe abordar la falta de políticas y regulaciones apropiadas como es el caso de la desregulación de la política recaudatoria y de la desregulación de la política comercial. Además, las políticas macroeconómicas, como las llamadas “de austeridad”, muy similares a las anteriores que solían llamarse “políticas de ajuste estructural” en los países en desarrollo, también pueden tener consecuencias negativas sobre la distribución de la renta. Estas políticas no solo tienden a aumentar las desigualdades en el país de origen, sino que, al hacer disminuir la demanda de bienes y servicios importados, tienen un impacto negativo sobre los productores en otros lugares, incluyendo a los pequeños productores de los países del sur global. Por otro lado, los mercados financieros volátiles y no regulados que producen burbujas de activos y frecuentes crisis financieras, junto con algunas de las políticas aplicadas para hacer frente a estas crisis (como los rescates bancarios y la flexibilización cuantitativa) son los principales

¹⁴ Para más información sobre qué temas son clave para la justicia de género hoy en día, ver Social Watch (2014).

¹⁵ Para más información sobre el IEG ver Social Watch (2007).

responsables de generar y multiplicar las desigualdades internacionales. Por todo esto, los ODS con su meta 10.5 pretenden “mejorar la regulación y supervisión de los mercados financieros globales y las instituciones”.

2.3. Modelos de consumo y producción sostenibles

El consumo de recursos

El Grupo de Alto Nivel sobre la agenda post-2015 escribió en su informe del 2013 que “los ODM se quedaron cortos (...) al no abordar la necesidad de promover modelos de consumo y producción sostenibles” (Grupo de Alto Nivel, 2013). En un mundo de recursos limitados, tratar con los modelos insostenibles de consumo y producción es un requisito previo para el desarrollo sostenible. Por lo tanto, es indispensable que este tema se trate adecuadamente en la lista de los ODS.

Ya en 2011, Mohan Munasinghe, el ex vicepresidente del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) introdujo la idea de los Objetivos de Consumo del Milenio (MCG por sus siglas en inglés) (Munasinghe, 2011) porque argüía que el 20% más rico de la población mundial consumía más del 80% de la producción mundial, o 60 veces más que el 20% de las personas más pobres y, por lo tanto, la responsabilidad principal de prevenir o reducir el uso de los recursos, emisiones y residuos debía recaer sobre el 20% más rico.

Son estos países los que tienen la responsabilidad particular de reducir drásticamente las emisiones de carbono, consumo de energía, la extracción de recursos primarios, la generación de residuos, la contaminación del aire y del agua, y reemplazar los recursos no renovables por otros renovables.

Un paso importante hacia conseguir la suficiencia de recursos podría ser incrementar la eficiencia de recursos. Ernst Ulrich von Weizsäcker, Karlson Hargroves y Michael Smith sugieren aumentar la productividad de los recursos en un factor de cinco, que –como argumentan– no es solo necesario en términos ecológicos, sino factible técnica y económicamente (Weizsäcker, Hargroves y Smith, 2009; Grupo de Reflexión de la Sociedad Civil sobre Perspectivas de Desarrollo Global, 2012: 42.).

Con razón la meta 8.4. propone “mejorar progresivamente, hasta el año 2030, la eficiencia de recursos globales en el consumo y la producción y tratar de desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente (...) donde los países desarrollados deben tomar la iniciativa”. Sin embargo, esta formulación sigue siendo

vaga ya que no da ninguna indicación del nivel de ambición exigido a los diferentes países, especialmente a los ricos. Además, hay que tener en cuenta que una mayor eficiencia de recursos no lleva automáticamente a una disociación absoluta entre el crecimiento económico y la degradación del medio ambiente, es decir, entre una reducción efectiva del uso de recursos naturales y la degradación ambiental. De hecho, suele suceder todo lo contrario. Cuando el ahorro de costes debido a una mayor eficiencia hace que aumente el nivel de consumo se “acaba con las ganancias de la eficiencia”. Para contrarrestar este efecto “rebote”, una mayor eficiencia debe ir acompañada, necesariamente, de políticas que aumenten el precio de la energía, del agua y de los minerales, etc, en línea con el aumento de la productividad de los recursos y, al mismo tiempo, garantizar el acceso de todas las personas a estos bienes y servicios, por ejemplo, a través del aprovisionamiento básico gratuito o de sistemas de precios progresivos (Grupo de Reflexión de la Sociedad Civil sobre Perspectivas de Desarrollo Global, 2012: 40).

En general, es importante aceptar que existen límites para el consumo humano de recursos finitos. Esto queda enfatizado en el concepto de 2009 sobre los límites planetarios (ver cuadro 2), que identifica nueve límites (el cambio climático, la acidificación de los océanos, la acumulación de ozono estratosférica, ciclos de fósforo y nitrógeno globales, el uso de agua dulce, el uso del suelo, la pérdida de biodiversidad, la carga atmosférica de aerosoles y la contaminación química) y cuantifica los límites reales para todos, excepto para los dos últimos (Rockström *et al.*, 2009). La humanidad ya ha superado tres de estos límites planetarios: la tasa de pérdida de biodiversidad, el cambio climático y el aporte de nitrógeno a la biosfera. En un futuro cercano, pueden superarse otros límites, en particular el del uso global de agua dulce, el trasvase del uso del suelo, la acidificación del océano y la interferencia con el ciclo global del fósforo. Si las tendencias actuales continúan, tendremos que enfrentarnos a un cambio ambiental global abrupto, con consecuencias perjudiciales para las personas y el planeta. Para revertir esta tendencia, las personas y la producción en los países ricos deben reducir sustancialmente su huella ecológica, lo que de nuevo podría hacerse utilizando el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas dentro de los países¹⁶.

¹⁶ La huella ecológica mide el tamaño de la superficie terrestre y del agua que una población humana requiere para producir los recursos que consume y para absorber sus emisiones de CO₂, utilizando la tecnología prevaleciente. Ver <http://www.footprint-network.org/en/index.php/GFN/>.

Recuadro 2: Límites planetarios

Pese a la fuerte base científica que lo avala, la noción de los “límites del planeta” aún no ha sido aceptada por la comunidad diplomática. La siguiente tabla muestra los nueve límites planetarios definidos y parcialmente cuantificados por los científicos y los ODS y las metas que se refieren a ellos:

Cambio climático	Objetivo 13
La acidificación del océano	Meta 14.3
El agotamiento del ozono estratosférico	No mencionado
La interferencia con los ciclos globales del fósforo y del nitrógeno	No mencionado, pero la meta 2.4 promueve “prácticas agrícolas resilientes (...) que ayuden a mantener los ecosistemas. Esto implicaría acabar con los programas de fertilización existentes que crean este problema
La tasa de pérdida de biodiversidad	Objetivo 15
Uso global del agua potable	Objetivo 6
Cambio en la tenencia de la tierra	Objetivo 15
Carga de aerosoles	No mencionado
Contaminación química	Metas 3.9 y 6.3

Si bien los límites planetarios son reconocidos como problemas en los ODS y las metas relacionadas, la falta de especificidad de estas últimas hace que dichas metas aspiren a ser mejorables. Para superar esta debilidad, deberían reconocerse y cuantificarse de forma global y explícita estos límites; se podrían establecer y asignar “presupuestos” según el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de manera que se adoptase como modelo la convención sobre el clima.

No solo una responsabilidad para los consumidores

Ese análisis podría implicar que todos los habitantes de los países ricos, como consumidores, comparten una responsabilidad similar. Sin embargo, esto es solo parcialmente cierto, ya que normalmente son las grandes corporaciones las que dan forma a los patrones de producción y de consumo, a través de las fronteras. De acuerdo con un reciente informe de la UNCTAD (2013a: iii) sobre las cadenas de valor:

“La inversión mundial y el comercio están inextricablemente entrelazados a través de las redes internacionales de producción de las empresas que invierten en bienes de producción en todo el mundo y que comercian con los insumos y los rendimientos en las cadenas de valor transfronterizas con diferentes grados de complejidad. Estas cadenas de valor (...) en forma de empresas transnacionales, representan alrededor del 80% del comercio mundial”.

Por lo tanto, un ODS que trate los modelos de consumo y de producción no solo debe abordar el tema del sobreconsumo y los estilos de vida insostenibles, sino también los patrones de producción del sector empresarial y de las corporaciones y los tipos de productos que estas crean. Las corporaciones son, en gran medida, responsables de la explotación de los recursos naturales y del daño ambiental derivado.

Las cadenas de valor deben integrar cadenas de responsabilidades y obligaciones, ya que las corporaciones:

- son las responsables del diseño y la comercialización de productos que no son sostenibles;
- son responsables de respetar –o violar– los derechos humanos dentro de su esfera de influencia a lo largo de la cadena de suministro;
- están ejerciendo presión sobre los gobiernos y la ONU para evitar una regulación más estricta (recuadro 3).

Recuadro 3: La voluntad política para asumir grandes tareas

En 2013, Margaret Chan, directora general de la OMS, pronunció un discurso notable, donde señalaba lo siguiente:

“Los esfuerzos para prevenir las enfermedades no transmisibles van en contra de los intereses comerciales de operadores económicos poderosos. En mi opinión, este es uno de los mayores retos a los que se enfrenta la promoción de la salud.

(...) No son solo las grandes empresas tabacaleras. La salud pública se enfrenta también a las grandes empresas de comida, de refrescos y de alcohol. Todas estas industrias temen las regulaciones y se protegen de ellas utilizando las mismas tácticas.

Gracias a los estudios y a las investigaciones se han podido documentar dichas tácticas, que incluyen grupos de presión e influencia, promesas de autorregulación, pleitos, estudios financiados por estas propias empresas que confunden los resultados y hacen dudar al público.

Todo esto constituye una oposición formidable. El poder de mercado se traduce en poder político. Pocos gobiernos dan prioridad a la salud frente a las grandes empresas. (...). Esto no debe verse como un fracaso de la voluntad de los individuos, sino como una falta de voluntad política para enfrentarse a las grandes empresas”¹⁷

Los gobiernos no pueden dejar la responsabilidad de cambiar los patrones de consumo y producción exclusivamente en manos de los consumidores y de los productores individuales, sino que tienen que liderar el establecimiento de límites, normas y políticas de incentivos adecuadas o, al menos, corregir aquellos incentivos inadecuados.

Así, los privilegios creados para las empresas en las últimas dos décadas bajo las reglas comerciales y de inversión deberían reequilibrarse con los correspondientes derechos y privilegios de las sociedades y las personas, ¡haciendo que sean estas últimas las que establezcan la norma!

Con el fin de establecer una rendición de cuentas democrática, las transnacionales y otras grandes empresas deberían estar obligadas a reportar sobre sus impactos ambientales, sociales y de derechos humanos. Para ello, se ha tratado de llenar estos vacíos con acuerdos e iniciativas voluntarias que han contribuido a crear un clima favorable para la presentación de informes, pero que no ofrecen las garantías legales, controles y, en su caso, las sanciones necesarias para una gobernanza efectiva.

Por lo tanto, se necesita un instrumento internacional jurídicamente vinculante que señale las obligaciones de las transnacionales y de otros tipos de empresas comerciales. Un instrumento que debería incluir todas las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y basar los acuerdos ambientales multilaterales (AAM) en los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, así como proporcionar soluciones para las víctimas, tanto a escala nacional como internacional, con el objetivo de mejorar aquellas disposiciones voluntarias débiles de los planes de acción nacionales bajo los Principios Rectores de la ONU y que se conviertan en vinculantes.

Estas acciones deberían formar parte de la revisión completa del régimen de inversión actual. Como mínimo, debería abolirse el sistema de solución de disputas inversor-Estado (ISDS, por sus siglas en inglés), ya que su configuración actual protege a un sistema que otorga a las empresas extranjeras el privilegio unilateral de demandar a los gobiernos ante tribunales arbitrales privados secretos y recibir enormes compensaciones cuando la legislación del gobierno, en nombre del interés público (por ejemplo, para fomentar la producción sostenible), perjudica aparentemente las ganancias de dicho sector. Este sistema podría ser sustituido por una corte internacional de inversión (UNCTAD, 2013b: 9), o mejor aún, por una corte internacional de derechos humanos (o un sistema de inversión regional o corte de derechos humanos) que trate con disputas relacionadas con las inversiones y a donde no solo tendrían acceso los inversores sino también, y de igual modo, las comunidades y trabajadores cuyos derechos se viesen pisoteados. Sin esta revisión existe el peligro real de que este sistema de solución de disputas inversor-Estado, tan controvertido y discutido, se arraigue más aún internacionalmente mediante dos acuerdos de comercio e inversión “mega-regionales” que se están negociando en la actualidad. Estos son la Asociación Trans-Pacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) (Eberhardt, 2014) cuyo objetivo (indirecto) es sentar las normas globales y que incluyen el sistema de solución de disputas inversor-Estado. Por último, los gobiernos deberían introducir una regulación internacional eficaz para las empresas transnacionales, con el fin de evitar que los actores empresariales influyan indebidamente en la formulación de políticas globales (Pingeot, 2014). Para ello, deberían adoptar, entre otras cosas, directrices y políticas obligatorias y claras que enmarquen su relación con las empresas, así como establecer políticas de transparencia y de conflictos de interés.

¹⁷ Véase Chan (2013).

2.4. Medios de Implementación financieros y estructurales

La aplicación de los ODS con sus metas e indicadores requerirá de cambios en la política fiscal y ajustes en materia de gobernanza y regulación. La política fiscal, es decir, los ingresos y gastos del gobierno, es un instrumento de primera para que los gobiernos pongan en práctica los ODS. Las prioridades reales de los gobiernos se reflejan más claramente en los presupuestos públicos que en las declaraciones del gobierno. Sin embargo, ninguno de los objetivos y metas tendrá un impacto automático en los presupuestos nacionales. Algunos o muchos de los ODS podrían lograrse a través de políticas regulatorias –como mejorar las leyes que regulan el empleo o la regulación del uso de productos químicos– o a través de nuevos mecanismos, como una mejor cooperación entre los gobiernos y la reforma de las instituciones de gobernanza global.

Cubriendo las brechas financieras

En las últimas décadas hemos sido testigos de la erosión que han sufrido las finanzas públicas en muchos países, lo que ha derivado en la creciente incapacidad de los gobiernos de proporcionar los bienes y servicios públicos necesarios para hacer frente a los sistemas de bienestar social y de atención de las personas, dejando de responder con eficacia a problemas sociales y ambientales cada vez más graves. Por lo tanto, urge fortalecer y reorientar las finanzas públicas.

La política fiscal puede servir básicamente para cuatro propósitos: aumentar los ingresos para proporcionar los bienes y servicios públicos necesarios; redistribuir el ingreso y la riqueza de los sectores de la sociedad más ricos a los más pobres; revalorizar los bienes y servicios con el fin de internalizar los costos ecológicos y sociales y desalentar conductas indeseables (como la especulación de divisas); y servir de justificación para que los ciudadanos y ciudadanas exijan una representación democrática (“no hay impuestos sin representación”) y la rendición de cuentas.

Una política fiscal proactiva incluye, por ejemplo, la tributación de la extracción y consumo de recursos no renovables, y formas de impuestos progresivos que sean sensibles al bienestar de las personas pobres (por ejemplo, gravando el consumo de artículos de lujo). En cuanto al gasto, los gobiernos deberían tomar medidas para iniciar la redistribución del ingreso y de la riqueza, y para que se desencadenen efectos ecológicos de arrastre. Esto puede incluir transferencias en efectivo a familias pobres, prestaciones sociales por número de hijos y la eliminación gradual de los subsidios ineficaces o incluso perjudiciales.

Si se definen bien, las políticas presupuestarias podrían convertirse en un instrumento poderoso a la hora de reducir la desigualdad social, eliminar la discriminación y promover la transición hacia modelos sostenibles de producción y consumo.

El que se cumpla cualquier conjunto de los ODS solo será posible si los gobiernos se comprometen a llevar a cabo los ajustes necesarios en sus políticas fiscales y presupuestarias. Es decir, tienen que formular presupuestos de desarrollo sostenible con el fin de poner en práctica los ODS. Esto requiere reformas fiscales eco-sociales a escala nacional, pero también la cooperación fiscal reforzada a escala global.

En los últimos años, aunque la cooperación internacional en materia fiscal se ha intensificado, lo ha hecho principalmente dentro de la OCDE y el G-20, y los países que no son miembros de estos clubes están excluidos o solo están invitados a consultas. Por lo tanto, se necesita un órgano intergubernamental universal de cooperación fiscal auspiciado por la ONU.

Hasta el momento, el trabajo de la ONU se ha centrado en el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en materia fiscal de la ONU, lo que está lejos de ser suficiente. Con el fin de fortalecer la cooperación fiscal internacional y para combatir la evasión fiscal y la elusión fiscal perniciosa, el comité de expertos, como mínimo, debería pasar a ser una Comisión Intergubernamental de Cooperación Tributaria, o mejor aún, una organización fiscal internacional¹⁸.

Sin embargo, incluso con un sistema fortalecido de finanzas públicas, muchos países no contarán con los recursos suficientes para poner en práctica la agenda post-2015 y seguirán necesitando financiación externa. Esto significa que seguirá siendo necesario el “viejo” instrumento de “Ayuda Oficial al Desarrollo” que se complementará con nuevos instrumentos financieros para ayudar a mitigar y a compensar, por ejemplo, los efectos del cambio climático y a financiar los acuerdos ambientales multilaterales.

Un objetivo necesario pero no suficiente “para los ricos” es cumplir finalmente con las obligaciones contraídas en el pasado, como cumplir la promesa de hace más de 45 años de destinar el 0,7% del PIB a la AOD. Además de esto, los países industrializados se comprometieron a poner a dispo-

¹⁸ Ya en 2001, el Panel Zedillo propuso que la comunidad internacional considerase los beneficios potenciales de una organización fiscal internacional (Grupo de Alto Nivel de Financiación para el Desarrollo, 2001: 9). Poner la cuestión de las políticas fiscales bajo el auspicio de Naciones Unidas podría servir para asegurar que se resalten los efectos que tienen las leyes fiscales sobre el cumplimiento de los derechos humanos (UN Human Rights Council (2015).

sición otros 100 millones de dólares al año para el financiamiento climático. Estas promesas atrasadas se repiten en los ODS y es necesario que los países preparen planes y calendarios concretos sobre la forma en que esperan cumplir dichas promesas, lo que podría constituir un indicador para medir el cumplimiento de la meta 17.2.

Una forma para que los países ricos cumplan con sus obligaciones sería la introducción de medios “innovadores” de financiación, como el largamente discutido impuesto a las transacciones financieras (ITF). De hecho, a partir de 2016, once países europeos impondrán un modelo de dicho impuesto, mediante el cual se estima recaudar entre 2,5 a 18 millones de euros al año para un país como Alemania. Sin embargo, aún es incierto si este ingreso adicional será destinado a la AOD o a los retos ambientales. Por lo tanto, los gobiernos deben aprovechar la oportunidad de las cumbres de financiación para el desarrollo (FpD) y post-2015 para demostrar su determinación de utilizar los ingresos del ITF para la consecución de los ODS.

Otro medio para mejorar la situación financiera de los países del sur sería frenar la salida de fondos de estos países, ya que en la actualidad es más el dinero que sale del sur que el que entra (UNDESA, 2015: 64). En este sentido, habría que atajar problemas estructurales como la reversión de los regímenes de derechos de propiedad intelectual (DPI); la abolición de los regímenes fiscales preferenciales en los países del norte para los ingresos generados a partir de los DPI y los servicios en el sur¹⁹; la reformulación de los tratados de doble imposición perjudiciales para los intereses de los países del sur (Eurodad, 2014: 18); y, seguramente lo más importante, una reforma o sustitución de las normas de precios de transferencia internacionales, que han llegado a ser tan complicadas e imposibles de administrar que facilitan un uso abusivo de las mismas aumentando en varios cientos de miles de millones anuales los flujos financieros ilícitos solamente de los países en desarrollo²⁰.

Para determinar si las políticas de los países ricos son “sostenibles” y cumplen con sus obligaciones, no va a ser suficiente con mirar el indicador de cuotas de AOD. Desde hace muchos años se están discutiendo diferentes índices sobre la coherencia de políticas para el desarrollo o la sostenibili-

dad. En este sentido, un ejemplo a desarrollar podría ser el Índice de Compromiso con el Desarrollo, del Centre for Global Development. Por otro lado, la Open Knowledge Foundation en Alemania y la Plataforma 2015 y más en España, están trabajando en enfoques similares, aunque con diferente ímpetu político. Lo que sí tienen en común es que se analizan varios sectores (medio ambiente, finanzas, comercio, seguridad, transferencia de tecnología, migración, cooperación al desarrollo, etc.) para comprobar su coherencia en términos de sostenibilidad. Estos enfoques podrían orientar futuros debates sobre objetivos e indicadores significativos para los ricos.

Asociación multi-actor

El Grupo de Trabajo Abierto propone, a través del ODS 17.16, mejorar la alianza mundial para el desarrollo sostenible “complementado por asociaciones de múltiples partes interesadas que movilizan y comparten el conocimiento, la experiencia, la tecnología y los recursos financieros (...) como medida para fortalecer los medios de ejecución. En el ODS 17.17 plantea “incentivar y promover asociaciones eficaces públicas, público-privadas, y asociaciones de la sociedad civil, basándose en la experiencia y los recursos estratégicos de las alianzas”.

Estas propuestas se basan en la idea de que los gobiernos no serán capaces de resolver los problemas mundiales por sí mismos y las alianzas, principalmente con el sector privado, se ven como el principal motor del desarrollo. Sin embargo, la mayor parte de las evaluaciones de las ventajas de las alianzas globales no están basadas en la investigación empírica ni en un análisis exhaustivo del poder e intereses de los actores involucrados. La creencia ampliamente extendida de que no existe alternativa no es, muchas veces, más que una profesión de fe.

Las asociaciones público-privadas y las asociaciones de múltiples actores interesados tienen una serie de riesgos y efectos secundarios que deben ser considerados cuidadosamente en los nuevos debates sobre la agenda post-2015. En particular, deben responderse las siguientes cuestiones:

- Creciente influencia del sector empresarial en el discurso político y en el establecimiento de la agenda: ¿son las iniciativas de colaboración las responsables de que las corporaciones transnacionales y sus grupos de interés tengan una influencia creciente en la configuración de la agenda y las decisiones políticas de los gobiernos?
- La fragmentación de la gobernanza global: ¿cómo pueden los gobiernos evitar que las asociaciones produzcan soluciones aisladas, mal coordinadas, y que a menudo contribuyan al debilitamiento institucional de las

¹⁹ Tema debatido durante la décima reunión del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional de la ONU en Cuestiones de Tributación. Ver documento de la ONU: E / 2014/45-E / C.18 / 2014/6, páginas 18 y siguientes.

²⁰ El *think tank* Global Financial Integrity, con sede en Washington, estima que, solo en el 2012, los flujos financieros ilícitos de países en desarrollo ascienden a 991,2 mil millones de dólares; el 77,8% de esta cantidad se puede atribuir a la facturación comercial falsa. Ver Kar y Spanjers (2014).

Naciones Unidas y de sus organismos especializados, y dificulten las estrategias integrales de desarrollo?

- El debilitamiento de la democracia representativa: si se parte de que dichas alianzas conceden los mismos derechos a todos los actores participantes, ¿no marginan la posición política y jurídica especial que ocupan legítimamente los organismos públicos (gobiernos y parlamentos)?
- Financiación inestable, una amenaza para la provisión suficiente de bienes públicos: ¿Se privatizará la financiación de la agenda post-2015 cada vez más, volviéndose más dependiente de la financiación voluntaria e impredecible de las corporaciones, individuos benévolos o fundaciones filantrópicas privadas?, ¿de verdad son recursos nuevos y adicionales a los recursos financieros comprometidos en las iniciativas de colaboración existentes?, ¿han aumentado de forma efectiva los recursos disponibles?
- Falta de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas: ¿qué instrumentos existen para garantizar que tanto las alianzas como el Fondo Cooperativo propuesto, se comporten de manera abierta y transparente, y puedan ser responsables de sus acciones?

A pesar de todas estas preguntas, el Secretario General propone en su informe de síntesis “Las asociaciones inclusivas deben ser un aspecto esencial de la aplicación a todos los niveles: mundial, regional, nacional y local”, y añade “la mutua rendición de cuentas es fundamental” (Secretario General de NNUU, 2014).

La mutua responsabilidad es un concepto consagrado en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y se refiere a una relación entre gobiernos donantes y “socios”. Sin embargo, como los gobiernos deben rendir cuentas a sus ciudadanos pero no a las corporaciones, si se dan asociaciones más complejas que involucren a las empresas y a la sociedad civil, es difícil saber cómo entender esa mutua responsabilidad.

Los actores privados también juegan un papel virulento en los debates y propuestas que giran alrededor de la financiación para el desarrollo (FpD), que bien podría determinar si los ODS son susceptibles de implementarse o no. En esta agenda se debaten, por ejemplo, propuestas sobre cómo aprovechar los activos financieros privados y orientarlos en la dirección adecuada para lograr el desarrollo sostenible. Estas propuestas van desde la creación de entornos regulatorios y políticas propicias para atraer la inversión a “apalancar” el dinero privado con fondos públicos. Sin embargo, hay que tratar estas propuestas con mucho cuidado²¹.

²¹ Para más información sobre el tema de los actores privados en la FpD ver Adams y Luchsinger (2015).

En una carta abierta al Secretario General de las NNUU de noviembre de 2014, la coalición de redes de la sociedad civil “Righting Finance” propone los siguientes criterios ex-ante para aplicarse en NNUU antes de que se dé ninguna alianza con las corporaciones (Righting Finance, 2014: 12):

- “Si el actor privado tiene un historial de, o está inmerso en, procesos de graves acusaciones de abuso de los derechos humanos o del medio ambiente, incluyendo en sus actividades transfronterizas;
- si el actor privado tiene un historial probado (o el potencial) de cumplir con el desarrollo sostenible, incluyendo el descartar conflictos de intereses, según está establecido en el resultado de NNUU para 2015;
- si el actor privado ha estado involucrado con anterioridad en actos de corrupción con funcionarios del gobierno; y
- si el actor privado es totalmente transparente en sus informes financieros y respeta por completo las responsabilidades fiscales existentes en todos los países en los que opera”.

Más aún, Righting Finance considera que “la financiación del sector privado y las asociaciones público-privadas para el desarrollo sostenible deben ir también acompañadas por garantías de transparencia y de rendición de cuentas obligatorias que cumplan con las normas y estándares de los derechos humanos, anteponiendo los derechos de las personas a los beneficios” (Righting Finance, 2014).

Estas son las garantías mínimas necesarias para evitar que la reputación de la ONU se vea dañada en el caso de que los principales financiadores privados con los que se relaciona violasen sus principios más preciados.

3. CONCLUSIONES

Aunque en este documento se tratan una serie de ejemplos de lo que podrían y deberían implicar las obligaciones para los ricos para que los ODS o la agenda post-2015 sean verdaderamente universales, se han dejado fuera cuestiones que deberían formar parte de esta lista, como son: la migración, el comercio de armas, los derechos de los pueblos indígenas, el comercio, la inversión y las políticas de los derechos de propiedad intelectual. Además, en este documento tampoco se ha explorado la cuestión de cómo hacer que los actores rindan cuentas en la aplicación de la agenda post-2015²².

²² Para más información sobre este tema ver “Grupo de Reflexión de la Sociedad Civil sobre las Perspectivas Globales de Desarrollo” (2013: 6) y Bissio (2015).

Sin embargo, hay que tener presente que para que se cumplan los ODS –aunque con algunas deficiencias destacadas en este trabajo– habrá que reconfigurar en cierto modo el sistema. Así, para crear el espacio ambiental y político necesario para que los pobres disfruten de sus derechos humanos y consigan un buen nivel de prosperidad, los ricos –tanto los países como los individuos ricos de todo el mundo– tendrán que cambiar profundamente no solo sus patrones de consumo y producción, sino también los patro-

nes de las cadenas de valor para no generar beneficios solo al final de dichas cadenas.

Esta reorganización requiere cambios fundamentales en las relaciones de poder entre los grupos sociales y las agrupaciones a escala nacional e internacional, además de un cambio fundamental de mentalidad, entre otras cosas, mediante la restauración de los derechos públicos sobre los privilegios corporativos (Grupo de Reflexión de la Sociedad Civil sobre las Perspectivas Globales de Desarrollo, 2011).

BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, BARBARA Y LUCHSINGER, GRETCHEN (2015): “Post-2015 and FfD3: Debates Begin, Political Lines Emerge”, *Global Policy Watch Briefing #1*. Nueva York, disponible en https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/GPW1_2015_02_05.pdf
- BISSIO, ROBERTO (2015): *The “A” Word: Monitoring the SDGs*, Briefing 26, febrero 2015, Future United Nations Development System, Nueva York, disponible en www.futureun.org/media/archive1/briefings/FUNDS_Brief26_Feb2015_Bissio.pdf
- CHAN, MARGARET (2013): “WHO Director-General addresses health promotion conference”, disponible en www.who.int/dg/speeches/2013/health_promotion_20130610/en/
- GRUPO DE REFLEXIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE LAS PERSPECTIVAS GLOBALES DE DESARROLLO (2013): *Hacia un Marco de Objetivos Sostenibles Universales como parte de una agenda post-2015. Documento de Debate*. Berlín, disponible en www.who.int/dg/speeches/2013/health_promotion_20130610/en/, disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/iez/10075.pdf>
- GRUPO DE REFLEXIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE LAS PERSPECTIVAS GLOBALES DE DESARROLLO (2012): *No hay futuro sin justicia. Informe del of Grupo de Reflexión de la Sociedad Civil sobre las perspectivas globales de desarrollo*. Diálogos de desarrollo No. 59, Junio 2012. Uppsala, Fundación Dag Hammarskjöld, disponible en www.reflectiongroup.org/stuff/no-future-without-justice
- GRUPO DE REFLEXIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE LAS PERSPECTIVAS GLOBALES DE DESARROLLO (2011): *Llamamiento urgente para cambiar la forma de pensar*, Nueva York, disponible en <https://www.reflectiongroup.org/stuff/mindset-appeal-spanish>
- COBHAM, ALEX Y SUMNER, ANDY (2013): “Is It All About the Tails? The Palma Measure of Income Inequality”. *CDG Working Paper 343*, Washington D.C, Center for Global Development, disponible en <http://www.cgdev.org/sites/default/files/it-all-about-tails-palma-measure-income-inequality.pdf>
- DAUDERSTÄDT, MICHAEL Y KELTEK, CEM (2014): *Crisis, Austerity and Cohesion – Europe’s Stagnating Inequality*, Perspective, Abril 2014, Berlín, Friedrich-Ebert-Stiftung, disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10672.pdf>
- DAWN (2014): Statement prepared by a group of participants of the Financial Transparency Coalition and Latindadd Conference “Hidden Money, Hidden Resources: Financing Development with Transparency” Lima, 14 – 15 de Octubre de 2014, disponible en <http://www.latindadd.org/2014/11/24/declaracion-vinculos-entre-flujos-ilicitos-politicas-tributarias-y-justicia-de-genero/>
- EBERHARDT, PIA (2014): *La protección de las inversiones en una encrucijada. La TTIP y el futuro del derecho global de las inversiones*, Análisis de Política Internacional, Julio 2014. Berlín, Friedrich-Ebert-Stiftung, disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/11011.pdf>
- EURODAD (eds.) (2014): *Beneficios ocultos: El apoyo de la UE a un sistema fiscal mundial injusto 2014*. Bruselas, disponible en https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/traduccion_Eurodad-Tax-Report-2014.pdf
- KAR, DEV Y SPANJERS, JOSEPH (2014): *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012. Global Financial Integrity*, Washington D.C., disponible en www.gfi-inte

- grity.org/wp-content/uploads/2014/12/Illicit-Financial-Flows-from-Developing-Countries-2003-2012.pdf
- KRÄMER, HAGEN (2014): “Verteilungsgerechtigkeit in einer sozialen Marktwirtschaft – Plädoyer für die Einführung einer Platon-Steuer”. *WISO direkt*, marzo 2014. Bon: Friedrich-Ebert-Stiftung, disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10579.pdf>
- MILANOVIC, BRANKO (2009): “La desigualdad global recalculada: el efecto de las nuevas estimaciones de la PPA 2005 sobre la desigualdad mundial”. *Documento de trabajo 5061*. Washington D.C., disponible en <http://go.worldbank.org/MHYON5KKIO>
- MUNASINGHE, MOHAN (2011): “Millennium consumption goals (MCG): how the rich can make the planet more sustainable”, en *The Island*, febrero 2011, disponible en www.mohanmunasinghe.com/pdf/Island-MCG-1Feb20112.pdf
- OXFAM (2013): *El costo de la desigualdad: cómo la riqueza y los ingresos extremos nos duele a todos*, disponible en www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/cost-of-inequality-oxfam-mb180113.pdf
- OXFAM (2015): *Riqueza: Tenerlo todo y querer más*, Informe temático de Oxfam, enero 2015, disponible en https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-es.pdf
- PALMA, JOSÉ GABRIEL (2011): “Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the ‘Inverted-U’: the share of the rich is what it’s all about”. *Cambridge Working Papers in Economics 1111*. Cambridge, disponible en www.econ.cam.ac.uk/dae/repec/cam/pdf/cwpe1111.pdf
- PINGEOT, LOU (2014): “La influencia de las empresas en el proceso post-2015”, *Cuadernos 2015 y más* n°4, Editorial 2015 y más, Madrid, disponible en http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1586/la-influencia-empresarial-en-el-proceso-post-2015/#.VYPsvVI_M_4
- PNUD (2013): *El ascenso del sur: Progreso humano en un mundo diverso. Informe de Desarrollo Humano 2013*, PNUD, Nueva York, disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_complete.pdf
- PNUD (2014): *Sostener el progreso humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, PNUD, Nueva York, disponible en <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>
- RIGHTING FINANCE (2014): *A human rights assessment of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing Report*, disponible en www.rightingfinance.org/wp-content/uploads/2014/10/full-response.pdf
- ROCKSTRÖM, JOHAN. ET AL. (2009): “Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity”, en *Ecology and Society* 14(2), disponible en www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/
- SOCIAL WATCH (2014): “Gender Roundtable – What are the key gender justice issues today?”, en *Means and Ends. Social Watch Report 2014*, pp. 21-23, disponible en www.socialwatch.org/sites/default/files/gender2014_eng.pdf
- SOCIAL WATCH (2007): *In dignity and rights – Making the universal right to social security a reality. Social Watch Report 2007*, Montevideo, Social Watch, disponible en <http://socialwatch.org/node/9292>
- GRUPO DE ALTO NIVEL DE PERSONAS EMINENTES SOBRE LA AGENDA DE DESARROLLO POST-2015 (2013): *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible. Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015*, Naciones Unidas, Nueva York, disponible en http://www.un.org/es/sg/pdf/hlp_report_post2015_sg.pdf
- GRUPO DE ALTO NIVEL DE LA ONU SOBRE FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO (2001): *Recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo*, Nueva York (UN Doc. A/55/1000), disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/1000&referer=/english/&Lang=S
- UN HUMAN RIGHTS COUNCIL (2015): *Illicit financial flows, human rights and post-2015 development agenda. Interim study by the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*, Juan Pablo

Bohoslavsky, Ginebra (UN Doc. A/HRC/28/60), disponible en www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/A_HRC_28_60_en.pdf

GRUPO DE TRABAJO ABIERTO SOBRE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (2014): *Propuesta abierta del Grupo de Trabajo para Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Nueva York, disponible en <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf>

SECRETARIO GENERAL DE NNUJ (2014): *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015*, Nueva York. (Documento ONU Doc. A/69/700, 4 Diciembre 2014), disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&Lang=S

UNCTAD (2013a): *Global Value Chains and Development – Investment and value added trade in the global economy. A preliminary analysis*. Ginebra, disponible en http://unctad.org/en/publicationslibrary/diae2013d1_en.pdf

UNCTAD (2013b): *IIA Issues Note: Reform of Investor-State Dispute Settlement: In Search for a Roadmap*, disponible en http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2013d4_en.pdf

UNDESA (2013): *Inequality Matters. Report on the World Social Situation 2013*, Nueva York, disponible en <http://www.un.org/esa/socdev/documents/reports/InequalityMatters.pdf>

UNDESA/ UNCTAD / ECA/ ECE/ ECLAC / ESCAP/ ESCWA (2015): *World Economic Situation and Prospects 2015*, Nueva York, disponible en www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/

WEIZSÄCKER, ERNST ULRICH, HARGROVES, KARLSON Y SMITH, MICHAEL (2009): *Factor Five. Transforming the Global Economy through 80% Improvements in Resource Productivity*, Londres.

WILKINSON, RICHARD Y PICKETT, KATE (2009): *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*, Bloomsbury Press, Nueva York.