

BRASIL

¿Utopía o Distopía? Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Brasil y en el mundo

Alessandra Cardoso, Grazielle Custódio David, Iara Pietricovsky de Oliveira
Instituto de Estudios Socio-económicos – INESC

El contexto global

Desde 2008, estamos viviendo una crisis económica de magnitud incalculable, que sigue sin una perspectiva de solución. Se trata de una crisis gravísima del sistema financiero, generada por la excesiva liberalización de los flujos y aplicaciones del capital, que ha empezado en los EUA y se expandió hacia Europa y el mundo. La repercusión de esta crisis en los países en desarrollo no ha sido menor, aunque cada uno de estos países, de acuerdo con su propia capacidad interna, haya buscado defenderse de la debacle anunciada. Pero hasta el presente momento, lo que parece es que todos se han lanzado al mar.

La crisis del capitalismo de nuestros días – o su revitalización a partir de esa crisis, (sin importar la perspectiva de la mirada) – se caracteriza por la falencia del actual modelo de desarrollo, que se expresa especialmente por las dificultades energéticas, climáticas y alimentarias por un lado, y por otro, por una profunda tribulación en los sistemas políticos de las llamadas democracias modernas. De hecho, algo podrido se está propagando en las democracias burguesas modernas, que no parece tener una solución rápida y sin dolor.

Los Estados Nacionales se han vuelto incapaces de mediar los distintos intereses de la sociedad y han sido desbancados por la actuación de los grandes conglomerados económicos. En general, estos conglomerados tienen suficiente fuerza para imponer procesos políticos y económicos a su antojo. El resultado es la privatización de los bienes públicos, la reducción del papel del Estado y soluciones como los programas de Alianza Público-Privada (las APPs).

La privatización de los Estados y de las instituciones multilaterales es un hecho real.¹ Lo que vemos hoy es la era del poder total de las corporaciones sobre los gobiernos locales, nacionales e internacionales. Estas corporaciones definen prioridades, dictan reglas y tienen fuerte influencia en las agendas político-económicas del mundo. En pocas palabras, son las dueñas del mercado. Todo lo que se interpone en su camino es solapado: las políticas de efectación de los derechos humanos, de combate a las desigualdades y promoción de la justicia social son rápidamente confrontadas y sacadas del camino, sin miedo y sin pena.

En estos días, es un hecho corriente y ‘natural’ que las corporaciones participen en negociaciones de las Naciones Unidas, por ejemplo, asesorando al Secretario General y tengan presencia activa en los Acuerdos Internacionales. Esto se ha concretizado a partir de 2007 con la creación del *Global Compact*, cuya fuerza política y participación financiera han aumentado.² Mientras tanto, el fenómeno opuesto ocurre con las representaciones de los países, que han perdido su capacidad y poder de decisión. La ONU se ha rendido a las corporaciones financieras y se ha sometido a los intereses y amenazas de los países más ricos del mundo. No es casualidad que la era Trump está dando los primeros pasos y planteando recortar la

1 Adams, Barbara y Jens Martens. “Fit for whose purpose? Private funding and corporate influence in the United Nations. Global Policy Forum (GPF). Germany/USA, 2015.

2 Adams, Barbara y Jens Martens. “Fit for whose purpose? Private funding and corporate influence in the United Nations. Global Policy Forum (GPF). Germany/USA 2015. Capítulo “The UN Global Compact”, página 38, tabla 9.

financiación para instituciones multilaterales como la ONU.

En el campo político, los procesos democráticos han sido socavados por la lógica economicista, que ha causado desempleo, sucesivas pérdidas de derechos conquistados tras décadas de luchas, y migraciones forzadas debido a la crisis climática y a guerras, entre otras realidades. Los países que han probado la socialdemocracia después de una violenta Segunda Guerra Mundial, y que han inspirado fuertemente la democratización y la incorporación de los derechos humanos en gran parte de los países en desarrollo, empezaron en años recientes a recortar derechos sociales, mientras implementan políticas de austeridad, cierran fronteras e impulsan formas generalizadas de discriminación.

En este escenario, representantes de la élite conservadora han asumido los gobiernos por medios cuestionables desde el punto de vista democrático: este es el caso del Brexit en el Reino Unido; de la llegada de Trump a la presidencia de los EUA; de radicalismos religiosos en países como Turquía; de los gobiernos conservadores liberales en Europa; y de sucesivos golpes de Estado en Latinoamérica, concretamente en Paraguay, Honduras y Brasil.

El camino hacia la Agenda 2030

¿En este contexto, cuál es el rol de los acuerdos internacionales recientemente firmados, como el acuerdo de la conferencia Río+20, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y la Agenda 2030, que juntos forman el marco internacional posible en vista de la desigual correlación de fuerzas de los hechos arriba citados?

La Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Eco-92) ha sido un importante momento de inflexión de los gobiernos sobre la política ambiental y ha revelado una agenda política internacional fundamental para las décadas siguientes. Esta conferencia ha sido el mayor evento organizado por las Naciones Unidas (ONU) hasta entonces, reuniendo 179 países y 108 Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Río de Janeiro. Ha sido considerada como un gran

éxito por diplomáticos brasileños y del mundo, y ha lanzado las bases de acuerdos fundamentales como la Agenda 21, las Conferencias de las Partes sobre Biodiversidad y Clima, y el Protocolo de Kioto juntamente con su plan de implementación.

Empezando con la Eco-92, una serie de Conferencias Globales han sido realizadas con el objetivo de profundizar y comprometer los países y sus pueblos con un nuevo marco de derechos y una nueva lógica sobre el sentido del desarrollo. Por eso, la palabra *desarrollo* ha dialogado con prácticamente todos los temas de las Cumbres promovidas por la ONU.

En ese periodo, la ONU tenía todavía la confianza política global de hecho, lo que ha permitido la convocación, con legitimidad, de varios encuentros internacionales de alto nivel después de la conferencia Río 92 basándose en el marco de los derechos humanos como punto de partida para sus enfoques. Se han realizado conferencias de derechos humanos en Viena (Austria), de desarrollo social en Copenhague (Dinamarca), de población y desarrollo en Cairo (Egipto), sobre la condición de la mujer en Beijing (China) y sobre problemas urbanos y desarrollo en Estambul (Turquía). En el inicio de los años 2000, temas como racismo, intolerancia y discriminación han estado en la agenda de la Conferencia de Durban en Sudáfrica, mientras el tema estructural de la financiación para el desarrollo ha estado en la agenda de la Conferencia de Monterrey, en México. Nos referimos a esta fase como el Ciclo Social de las Naciones Unidas.

Había un ambiente político favorable – a condición de que no llegase a la mesa el debate sobre quién debería pagar por la transición del modelo de desarrollo. Por cierto, este es uno de los temas que han bloqueado todas las negociaciones, reestructurado las instituciones y redefinido los actores que deciden en las instancias internacionales. Las instituciones han permanecido las mismas, pero el poder se ha trasladado a otras partes.

En el año 2000, con la presentación de los Objetivos del Milenio (ODMs) y después del inicio de un nuevo ciclo de revisión de las conferencias, las señales de la “fatiga” del sistema han quedado claras.³ Como una institución, la ONU empezó a perder su poder y legitimidad política. Eso ha quedado evidente a lo largo del tiempo en el bajo nivel de compromiso de los gobiernos y con la ausencia de inversiones por el propio sistema para hacer que las negociaciones llegasen a resultados efectivos. La crisis financiera del sistema de gobernanza tradicional ha contribuido para debilitar aún más este sistema.

Desde entonces, el sistema ONU y los Estados nacionales en él representados paulatinamente vienen perdiendo fuerza y vigor. Por esta razón, los acuerdos y tratados han permanecido más en el campo del discurso, y pocos de ellos han sido efectivamente implementados. Esta llamada “fatiga de las Cumbres” ha puesto en riesgo todo un proceso y ha tenido consecuencias para la presentación de los Objetivos del Milenio en el año 2000.

Los Objetivos del Milenio (ODMs) han sido comprendidos por los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil global⁴ como un encogimiento radical de todo lo que ha sido alcanzado en términos de acuerdos y consensos durante las cumbres de la ONU. El debate de casi una década ha sido reducido a ocho metas⁵ con varios problemas éticos, de implementación y definición de responsabilidades. La falta de consenso sobre quién debe pagar ‘la cuenta’ y las crisis de legitimidad y financiera han impedido cualquier avance en los debates, negociaciones y acuerdos anteriores.

Desde entonces, hemos enfrentado otras crisis económicas de todos los tipos, empezando con la crisis del Sudeste Asiático, pasando por las economías en transición Latinoamericanas (México, Brasil, Argentina) y más recientemente, con la crisis de los países desarrollados. Los movimientos sociales y varios

analistas de la sociedad civil, entre ellos la red Social Watch, alertaban desde el inicio de estas conferencias sobre la urgencia de una nueva arquitectura financiera internacional, una nueva gobernanza y más responsabilidad social por las instituciones de Bretton Woods y por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Alertaban sobre la necesidad de una evaluación de los impactos sociales y ambientales de la liberalización de las inversiones en todos los lugares del planeta, y que es crucial buscar nuevos modelos de desarrollo basados en la sostenibilidad, en un cambio de la visión económica neoliberal y el enfrentamiento de las cuestiones socioambientales y alimentarias de la población mundial.

Temas como pobreza, desigualdades, deuda externa, ayuda oficial al desarrollo (AOD), nueva arquitectura financiera, desarrollo sostenible y nueva gobernabilidad – siempre presentes en el discurso de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil – no han tenido una repercusión efectiva, tampoco la ONU ha tenido la fuerza política necesaria para revertir decisiones económicas y financieras en el ámbito internacional. Reunidos en el G8 y en el Foro Económico Global, los países más ricos del mundo han definido políticas públicas globales, que luego han sido elaboradas e implementadas por las instituciones financieras internacionales y la OMC. Cuando la crisis llegó con fuerza a los países del G8, el sistema de gobernanza ha sufrido modificaciones y los países en desarrollo fueron llamados a participar del selecto grupo del G20. Esta es una entre muchas de las nuevas configuraciones que se han formado en el mundo desde la crisis financiera internacional de 2008. Sin embargo, ninguna de esas configuraciones trata del fortalecimiento del sistema multilateral capitaneado por la ONU. Se trata de un movimiento que definitivamente tiene una gobernanza nueva, donde nuevos actores participan del ejercicio del poder.

Con el debilitamiento de la ONU y de los Estados Nacionales, impactados por la llamada triple crisis (económica, ambiental, alimentaria) estos actores empezaron a buscar las respuestas para sus dificultades económicas en las grandes corporaciones transnacionales. De forma similar, las corporaciones

3 Colección de informes producidos por la red Social Watch. Disponibles en: <http://www.socialwatch.org/>

4 Roque, Átila y Sonia Corrêa: Das Cúpulas às bases: cenário internacional. In Social Watch, Observatório da Cidadania nº 4, 2000. Acceso más reciente en 5 de agosto de 2014. <http://www.socialwatch.org/nod11315>

5 Colección de informes producidos por la red Social Watch. Disponibles en: <http://www.socialwatch.org/>

multinacionales (globalmente conocidas como TNCs) han buscado mecanismos en los Estados para superar sus propios problemas – y muchas de ellas han sido salvadas con recursos públicos tras la crisis de 2008. Las debilitadas instituciones multilaterales, en particular el Fondo Monetario Internacional (FMI), han sido recuperadas para actuar como formuladoras de esta nueva era del capitalismo financiero, estimulando lo que parece ser la llave de una nueva gobernanza global: las alianzas público-privadas. Definitivamente, se materializa la visión tantas veces advertida en el pasado: la globalización ha dado una posición de destaque a las grandes corporaciones financieras e industriales, valorando una visión de mercado según la cual las crisis pueden resolverse con el apoyo de estos leviatanes económicos.

Pero para asegurar la hegemonía de este proceso de privatización del sistema multilateral y de los Estados Nacionales, ha sido necesario también modificar el marco regulatorio de los derechos constituidos. Desde la Segunda Guerra Mundial, los avances incluyen la Declaración Universal de los Derechos Humanos; los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC); y en especial, las conferencias del Ciclo Social de la ONU, que han definido nuevas generaciones de derechos e incorporado los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales. En este nuevo momento, se ha tratado de asegurar no sólo los derechos individuales, pero también los derechos colectivos. Por ello, era crucial para las corporaciones y transnacionales crear nuevos instrumentos con el objetivo de influenciar y cambiar efectivamente las decisiones y los procesos globales basados en este gran avance en materia de derechos humanos.

En este contexto, el *Global Compact*⁶ ha surgido para asesorar la ONU, no solamente durante los mandatos de Kofi Annan y Ban Ki Moon, pero también junto al actual Secretario General de la ONU, el portugués Antonio Guterres. Para tanto, se toma la agenda ambiental reasumida en la conferencia Rio+20 y el debate relacionado con el mundo post-2015. Se defiende que las

nuevas tecnologías y formas de financiación son la solución para los problemas globales de combate a la pobreza y a la crisis climática, juntamente con nuevos modelos de gobernanza política y económica en las llamadas alianzas público-privadas (APPs).

El informe del Foro Económico Global escrito antes de la Rio+20 afirma que el sistema de gobernanza del futuro será mejor administrado por coaliciones de corporaciones multilaterales, Estados Nacionales (incluyendo a la ONU) y un selecto grupo de organizaciones no gubernamentales. Esta viene siendo la directiva actual.

En 2011, según datos del Banco Mundial y de la revista *Fortune*, 110 de 175 de las mayores entidades económicas globales eran corporaciones, con el sector corporativo representando una mayoría (más de 60 por ciento) arriba de los países. Los ingresos de tres megacorporaciones (Royal Dutch Shell, Exxon Móvil y Walmart) eran mayores que el PIB de 110 economías nacionales, o más que la mitad de los países del mundo.⁷ Los ingresos de Royal Dutch Shell, por ejemplo, eran como el PIB de Noruega. Esta situación produce un increíble desequilibrio en el sistema de poder global y revela el poder inequívoco de estas corporaciones en el mundo y en los espacios políticos de decisión.

Lo que tenemos hoy es una alta concentración de poder en el sector privado, que pasa a dirigir los procesos multilaterales mientras redefine y modifica los conceptos previamente acordados. La Rio+20 ha evidenciado la introducción de conceptos como ‘economía verde’ y el intento de acabar con el principio de las Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas” (CBDR), que es fundamental para garantizar diferentes niveles de responsabilidades entre los países con relación al combate a los desequilibrios ambientales, climáticos y sociales, entre otros. Esta situación ha mostrado que la visión del mercado ganaría la disputa sobre qué significa el “desarrollo” y cuáles son sus caminos y mecanismos. El mecanismo de CBDR, por

6 Disponible en: <http://unglobalcompact.org/Languages/portuguese>

7 Pingeot, Lou. Corporate influence in the Post-2015 process. January, 2014.

ejemplo, ha ‘perdido una pierna’ en este nuevo momento del escenario internacional, y por ello corremos el riesgo de penalizar aquellos que tienen la menor responsabilidad por la profunda crisis global actual.

En este contexto, uno de los principales desafíos que permea la construcción de la Agenda 2030 está relacionado con el debilitamiento del poder público, ya sea nacionalmente, o en el marco del multilateralismo. Una de las expresiones de este debilitamiento está en las propuestas de alianzas público-privadas (APPs). Estas propuestas traen consigo una visión estrecha del crecimiento económico y soluciones basadas en el mercado para el tema del desarrollo sostenible, con el efecto de despolitizar las causas de la pobreza, de la desigualdad, del desequilibrio material y de la crisis climática.

Además, las APPs abren el camino para los negocios de las corporaciones que detienen poder en el escenario global: las industrias extractivas, de tecnología de punta, el sector químico, y las industrias farmacéuticas, de alimentación y bebidas. Estas empresas no actúan en favor del desarrollo sostenible: al contrario, están en contra del mismo, porque buscan sus ganancias, y no la sostenibilidad, con una visión a corto plazo y no con miras a la supervivencia del planeta a largo plazo. El poder de mediación del Estado ha sido perjudicado y su legitimidad atacada, mientras el campo de los derechos ha experimentado enormes daños, una vez que el Estado es la sede del poder y de la legitimidad para la efectación de estos derechos para las poblaciones.

La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Partiendo del reconocimiento de que la agenda global está mayoritariamente capturada por los conglomerados privados, es sin embargo importante subrayar que esta agenda sigue siendo crucial para el intento de buscar soluciones para la grave crisis civilizatoria y ambiental que estamos presenciando.

A pesar de sus problemas y puntos débiles, los procesos en marcha entre las conferencias Eco 92 y Río+20 han resultado en un cuadro internacional que ha contribuido

para la construcción de consensos por parte de los Estados Nacionales alrededor de valores civilizatorios y de protección a derechos que no pueden ser despreciados. De este proceso han resultado los Objetivos del Milenio (ODMs), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las Conferencias de las Partes sobre Biodiversidad y Cambio Climático, y también la Agenda 2030.

La Agenda 2030 es el resultado de una construcción multilateral de una concertación posible entre los Estados Miembros de la ONU en torno a objetivos y metas para el desarrollo sostenible, a pesar de las debilidades que siguen existiendo en su concepto y en el propio pacto. La Agenda 2030 está estructurada alrededor de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 169 metas y 41 indicadores.

La ONU y algunos gobiernos han buscado ampliar las discusiones por medio de la participación de la sociedad global, con nuevas tecnologías de comunicación y datos abiertos, con miras a traer las organizaciones y los ciudadanos al debate. Pero lo que estamos viendo es un adelgazamiento. Las decisiones finales no cuentan con la participación de aquellos que han sido invitados al debate global, y el texto final no refleja las principales demandas y preocupaciones manifestadas por las organizaciones y los ciudadanos y ciudadanas invitados a opinar.

Sin embargo, se debe reconocer que los ODS representan un avance en términos del compromiso de los Estados Miembros con la implementación de políticas amplias, sin las cuales los países no lograrán cumplir con los objetivos establecidos.

A pesar de su importancia como una agenda para el presente y el futuro, cuando se considera la magnitud de las crisis citadas, los 17 objetivos y 169 metas difícilmente serán implementados por los 193 países miembros de la ONU. Los espacios de poder (Estados) no están operando con la capacidad financiera y política necesaria para que esto pueda suceder. Tampoco están claros los mecanismos que van a financiar los objetivos. Así, será difícil realizar los ODS, una vez que ellos implican políticas públicas con un gradual aumento de financiación y no discriminatorias.

Por el mismo motivo, la implementación de los derechos humanos para promover la justicia en todos los ámbitos, según lo define el artículo 2 (jamás concretizado) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de la ONU.

Los 17 Objetivos y sus 169 metas se han convertido en un marco para el ejercicio de nuestras utopías. En el mundo real, encontramos el retroceso, el autoritarismo, el fascismo y la radicalidad de una sociedad de clases, donde 1% de todas las personas tiene acceso a la mayor parte de los beneficios del bienestar, tecnología, salud, educación y empleo, mientras los 99% restantes tienen que aceptar el desempleo y la desesperanza. Se trata de un sistema que, definitivamente, oprime, desecha y degrada el planeta y sus habitantes.

Así, es importante examinar la situación de Brasil y preguntar: **¿en el actual contexto político y económico, tendremos condiciones de cumplir con los compromisos asumidos en la Agenda 2030?**

El caso de Brasil

Después de 27 años sin golpes políticos, Brasil ha experimentado un nuevo rompimiento con la democracia. Según José Antônio Moroni, filósofo y miembro del Colegiado de Gestión del Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC),⁸ el proceso político ha articulado instituciones del Estado, partidos políticos, los medios de masa, iglesias, sectores empresariales y los llamados “movimientos de calle” para forjar la destitución de la presidenta Dilma Rousseff sin las bases legales necesarias.

Como parte del acuerdo político que ha conducido a la ruptura democrática, se ha impuesto en Brasil una agenda ultra-neoliberal que viola derechos y destruye políticas sociales duramente conquistadas. Los nuevos mandatarios del Poder Ejecutivo, juntamente con su fuerte base en el Congreso Nacional, construida con prácticas corruptas y con la manipulación de

representantes políticos y miembros del Poder Judicial, han rápidamente implementado desde entonces una desconstrucción del ya débil Estado Democrático de Derecho iniciado con el fin de la dictadura militar en el país (1964-1985).

El primero “paquete” entregado a la élite económica y financiera, que ha mantenido el golpe, fue la aprobación de la llamada “PEC del techo”, es decir, la Enmienda Constitucional 95, que congela en términos reales los gastos primarios por 20 años.

Varios analistas políticos y económicos, movimientos sociales, ONGs y activistas han sido unánimes en su evaluación del profundo retroceso de derechos resultante de la aprobación de la Enmienda Constitucional 95. Las reacciones populares contra la medida también han sido notables y expresivas, pero fueron flagrantemente ignoradas por los medios de masa y sofocadas por la represión policial.

Este ciclo de reformas neoliberales está avanzando rápidamente. La deterioración de las condiciones de trabajo y la reducción de los costes laborales como medidas para retomar la acumulación del capital han sido aseguradas por la votación acelerada de un Proyecto de Ley que autoriza la tercerización para todos los sectores y categorías, lo que representa una profunda pérdida de garantías laborales.

La próxima reforma de la agenda neoliberal será la reforma de la Seguridad Social, que se ha convertido en una pieza clave en la estrategia de encoger el papel del Estado y desconstruir los derechos en Brasil. A estas se suman otras reformas que están en marcha en el área socioambiental: la flexibilización de las licencias ambientales, la revisión de la política de reconocimiento de tierras indígenas para evitar nuevas demarcaciones, la desconstrucción de la política de áreas protegidas, la flexibilización y el impulso al acceso a los recursos minerales, y la ampliación del derecho de adquisición de tierras por extranjeros, entre otras. Todas estas reformas profesan la misma lógica: ampliar los espacios de acumulación a través del acceso y de la apropiación de los recursos naturales del país.

⁸ Entrevista concedida a Le Monde Diplomatique. Disponible en: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2017/abril/a-desconstituicao-etica-moral-cultural-e-institucional-do-estado>.

Las privatizaciones y el avance sin restricciones de las Alianzas Público-Privadas constituyen el tercer elemento esencial de las medidas de austeridad en el país. Para avanzar en este camino, el gobierno Temer ha instituido el Programa de Alianzas de Inversión (PPI en la sigla brasileña), por la Medida Provisoria 727/2016 (la segunda medida publicada por su gobierno, antes mismo de la conclusión del proceso de ‘impeachment’).

Los efectos combinados y potenciados de estas reformas, recortes presupuestarios y procesos de privatización operan a partir de una lógica clara: por un lado, buscan reducir al mínimo el papel del Estado, ya sea como garante de derechos o regulador del capital. Por otro, intentan reducir al máximo los costos y aumentar las oportunidades para que el capital pueda retomar su trayectoria de acumulación en el país.

En este escenario, las políticas públicas universales de bienestar social duramente conquistadas con la Constitución de 1988, como educación y seguridad social, siguen siendo desestructuradas no apenas para reducir gastos sociales, pero también para abrir nuevas oportunidades de negocios de modo que grupos económicos puedan apropiarse de los considerables mercados de salud y educación. Paralelamente, en nombre del ajuste fiscal, las pocas políticas públicas que buscaban romper con las históricas desigualdades de Brasil y combatir la vergonzosa situación de pobreza en el país siguen siendo suprimidas, eliminadas o empeoradas. Así, los procesos en curso de efectución de derechos han sido rotos mientras se empieza el desmantelamiento de las instituciones y políticas públicas que buscan reconocer derechos de poblaciones históricamente rechazadas e invisibles.

Es en este complejo escenario, que parece tener todavía un largo proceso de consecuencias y resistencias, que se inicia el proceso de implantación de los ODS en Brasil.

Bajo este contexto, es muy probable que Brasil no sea capaz de implementar adecuadamente los ODS. Examinemos esta hipótesis más de cerca a la luz de la deconstrucción del ya débil Estado de Bienestar Social brasileño.

El PPI e las Alianzas Público-Privadas

El Programa de Alianzas para Inversiones (PPI) es el brazo desestatizador del gobierno federal. Su lógica es la de estructurar un camino sin regreso en el proceso de privatizaciones con daños incalculables y de varios tipos para la sociedad brasileña. Por detrás de este proyecto neoliberal está una visión de que no es una tarea del Estado invertir en sectores básicos, como saneamiento, y la falacia de que estos recursos son esenciales para el equilibrio fiscal del país. En el pasado reciente, Brasil ha demostrado que la privatización no soluciona el problema fiscal y que en muchos casos, la factura de perjuicios para los ciudadanos es alta.

Así como en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) ha sido llamado para operacionalizar el PPI. El Banco, que tiene un papel estratégico en la financiación de largo plazo a partir de una mirada de apoyo a sectores estratégicos para el desarrollo, tiene ahora como su principal y degradada misión estructurar proyectos de privatización y concesiones en el formato de Alianzas Público-Privadas (PPIs) que favorezcan a los inversores.

Para los nuevos proyectos que surgirán en la forma de concesiones, bajo el pretexto de atraer los inversores, el gobierno ha rebajado garantías ambientales y de derechos humanos, imponiendo a los órganos responsables que agilicen la concesión de licencias para grandes obras y proyectos.

En este contexto de “creación de un buen ambiente de negocios”, el gobierno está preparando en verdad un proyecto de revisión para la concesión de licencias y busca reglamentar lo que ya está presente en el PPI: la eliminación de cualquier barrera (social, ambiental, cultural, laboral) que sea capaz de postergar o afectar la rentabilidad esperada por los inversores.

La implementación de los ODS en Brasil

La Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República (SEGOV) es el órgano responsable por coordinar la implementación de los ODS en Brasil. Además, el Decreto 8.892 de octubre de 2016 ha creado una Comisión Nacional para los ODS, presidida por la SEGOV, como una instancia colegiada y paritaria de carácter consultivo con la finalidad de “acompañar, internalizar, interiorizar y difundir el proceso de ejecución de la Agenda 2030”. En 4 de abril de 2017, se han definido los representantes de la sociedad civil, que incluyen: dos representantes del sector empresarial, dos de las ONGs, uno de los sindicatos y uno del movimiento social y de gobierno.

El esfuerzo del gobierno, desde antes de la destitución de la presidenta Dilma Rousseff, era de buscar compatibilizar los ODS, sus metas e indicadores con la planificación de medio plazo del país por el llamado Plan Plurianual de Gobierno (PPA), que tiene duración de cuatro años.

El PPA es el fundamento para la preparación de los Presupuestos Anuales y no solo sirve como la referencia para los otros Planes Nacionales y Sectoriales, pero también es en gran medida una expresión de estos Planes. El actual PPA 2016-2019 está estructurado a partir de 54 programas temáticos, con un total de 562 indicadores y 1.132 metas.

Construido durante el gobierno Rousseff, el PPA que se encuentra actualmente en curso reúne y organiza las políticas públicas sectoriales actuales. Muchas de ellas, en particular las políticas relacionadas con los temas de los ODS, se han construido con base en procesos de participación social por Conferencias y Consejos de Políticas Públicas, entre otros procesos participativos de demanda y lucha política.

En este sentido, de hecho, como alega el actual gobierno, un buen camino hacia la implantación de los ODS es buscar su vinculación con el PPA, una vez que es en este documento legalmente instituido que se encuentran los compromisos para la ejecución de políticas, con sus indicadores y metas, que, en muchos casos, están fuertemente alineados con los ODS.

Por ejemplo, destacamos las siguientes tres metas que correlacionan el ODS y el PPA:⁹

1. Una de las metas relacionadas con el ODS 1, *Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*, es: “poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables”. El cumplimiento de este ODS y esta meta está claramente vinculado a programas que forman parte del PPA, como “Bolsa Familia”, “Seguridad Social” y “Consolidación del Sistema Único de Asistencia Social”.
2. Una de las metas relacionadas con el ODS 5, *Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas* es: “eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”. El cumplimiento de este ODS y de esta meta dependen de la ejecución de Políticas para las Mujeres, en especial de un programa del PPA denominado “Promoción de la Igualdad y Enfrentamiento a la Violencia”.
3. Una de las metas relacionadas con el ODS 15, *Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad*, es: “para 2020, promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y reforestación a nivel mundial”. Las políticas públicas establecidas en el PPA 2016-2019 bajo la responsabilidad del Ministerio del Medio Ambiente (MMA) y sus órganos (Instituto Chico Mendes, IBAMA y el Servicio Forestal Brasileño, entre otros) y también la política indigenista bajo la responsabilidad de la Fundación Nacional para los Pueblos Indígenas (FUNAI) son todas esenciales para el cumplimiento

⁹ <http://www.agenda2030.com.br/consulta.php>

de este ODS y la mayoría de sus metas.

La cuestión principal, por consiguiente, no está relacionada con la incapacidad de las políticas públicas e instituciones del poder ejecutivo actuaren para cumplir los ODS. Se trata de una cuestión política y presupuestaria relacionada con la profunda falta de compromiso político del actual gobierno con la adecuada financiación para el desarrollo y la ejecución de las políticas públicas pactadas en el PPA y en los ODS.

A su vez, dicha falta de compromiso es una expresión de las decisiones de políticas económica y fiscal, y del desmantelamiento del Estado Democrático de Derecho. Considerando este contexto, la implantación de gran parte – por no decir la totalidad – de las políticas incluidas bajo el PPA, que son fundamentales para el cumplimiento de los ODS, está severamente comprometida, así como se muestra a continuación.

La Enmienda Constitucional 95 y sus efectos sobre los ODS

Aprobada en diciembre de 2016, la Enmienda Constitucional 95 ha congelado en términos reales los gastos primarios del gobierno federal por hasta 20 años, generando un profundo cambio en el régimen fiscal del país. La EC 95 ha entrado en vigor en 2017 y cumple esencialmente el rol de recortar gastos con políticas públicas y programas sociales para liberar recursos para el pago de interés, priorizando así el sistema financiero en lugar de los ciudadanos brasileños.

La decisión de comprometer el presupuesto público con gastos financieros en Brasil tiene una profunda relación con las altas tasas de interés – en verdad, las más altas del mundo –, resultando en altos costos con la prórroga de pagos de la deuda. Sólo los gastos financieros con el servicio de la deuda interna y externa, con su interés, respectivamente, han experimentado un aumento de 46% entre 2016 y 2017, pasando de R\$381 millardos a R\$557 millardos.

Con relación a la totalidad de los gastos financieros (interés, amortizaciones y refinanciación), en un año (2016 a 2017), la porción del presupuesto dedicada a estos gastos ha aumentado de 45% a 53% y totalizando

R\$1,85 billón en 2017, lo que equivale a un aumento de R\$645 millardos.

Por otro lado, los gastos primarios han sido congelados, resultando en una reducción en términos relativos, es decir, una disminución de su proporción en el total de los recursos presupuestarios. Así, mientras los gastos financieros han aumentado entre 2016 y 2017, la porción de los gastos primarios ha sido reducida en un 14%.

¿Bajo la perspectiva de los ODS y de los PPA, qué políticas están siendo sacrificadas para que se asegure el techo de los gastos y la liberación de recursos para el pago de los altos intereses de la deuda pública? La respuesta es: prácticamente todas.

Con relación a su *función presupuestaria*, casi todas las políticas han experimentado un recorte presupuestario en 2017. En la regla de la EC 95, no hay un límite específico por función, órgano o programa presupuestario, pero los datos producidos por INESC¹⁰ muestran que las funciones, órganos y programas conectados a las poblaciones más vulnerables y con menor poder dentro de las estructuras del Estado son los que más han perdido recursos.

En el Presupuesto de la Unión, la función “Derechos de Ciudadanía” es la que ha tenido el mayor recorte presupuestario entre todas las funciones: de 37,1%, pasando de R\$2,6 millardos en 2016 a R\$1.6 millardo en 2017.



¹⁰ <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/marco/orcamento-2017-prova-teto-dos-gastos-achata-despesas-sociais-e-beneficia-sistema-financeiro>

Un ejemplo destacado dentro de esta Función Presupuestaria es el programa “*Políticas para las mujeres: enfrentamiento de la violencia y autonomía*”, que ha experimentado una reducción presupuestaria de 52%. Este es el programa que asegura, por ejemplo, la asistencia a las mujeres en situación de violencia. En un año, esta acción presupuestaria ha perdido R\$5,5 millones.

¿Cómo sería posible implementar el ODS 5 de igualdad de género y sus metas considerando esta pérdida presupuestaria? Cabe subrayar que el órgano responsable por las políticas del sector, la Secretaría de Políticas para Mujeres, ha sido desmantelada y ahora está subordinada al Ministerio de la Justicia, sin cualquier prioridad para el gobierno.

Otra importante Función Presupuestaria para la promoción de derechos es “Asistencia Social”, que ha sufrido un recorte de 5%. En términos de valores, esta función ha experimentado una reducción presupuestaria de R\$87 millones en 2016 a R\$83 millones en 2017. Esta reducción, a su vez, restringe la capacidad de garantizar el ODS 1 y erradicar la pobreza significativamente.

Es posible citar otros ejemplos de cómo la EC 95 va a comprometer la capacidad del Estado de Brasil para ejecutar el PPA 2016-2019 y, consecuentemente, los ODMs. Pero en el espacio de este artículo, también es importante exponer otros constreñimientos en su capacidad de ejecución que están causando, juntamente con la EC 95, la destrucción acelerada de la Constitución brasileña y de las políticas públicas que se han estructurado durante el periodo democrático que se extiende hasta el impeachment de la presidenta Rousseff.

La contingenciación y sus efectos sobre los ODS

Además de los recortes de gastos primarios producidos por la EC 95 y en medio de la peor crisis económica de la historia del país, con altas tasas de desempleo y un aumento acelerado de los niveles de pobreza y desigualdad, el gobierno federal ha anunciado por el Decreto 9018 al final de marzo de 2017 un recorte de R\$42,1 millones en el presupuesto público federal, atrofiando así los gastos públicos que evitan pérdidas de

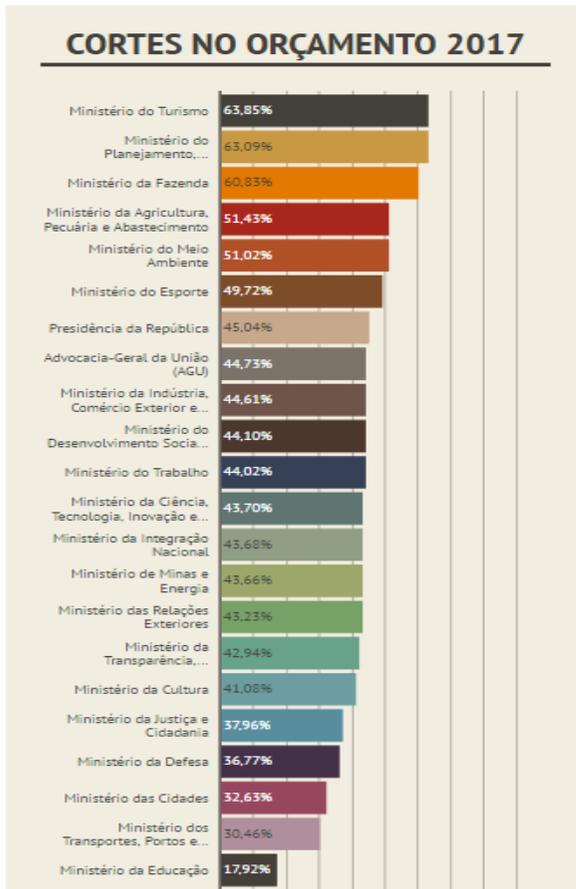
derechos y que podrían promover una recuperación económica.

La contingenciación es anunciada e impulsada por el gobierno y por los medios de masa como una medicina amarga para la situación de crisis fiscal brasileña. Pero en verdad, este recorte tiene el exacto tamaño de la falta de compromiso del gobierno con la garantía de derechos para los ciudadanos y, por extensión, con los ODS.

Como muestra la figura a continuación, el recorte de R\$42,1 millones incide sobre los gastos discrecionales de diferentes órganos gubernamentales, mientras se preservan gastos obligatorios como los pagos de sueldos. Sin embargo, para ejecutar las políticas públicas, no basta tener sólo funcionarios; es necesario contar con los recursos necesarios para pagos como alquiler, energía eléctrica, teléfono, la compra de equipamientos, gasolina, y la realización de convocatorias públicas para ejecutar una serie de servicios e iniciativas, entre otros.

Los gastos discrecionales aseguran la ejecución de una enorme gama de políticas públicas, que incluyen los campos de acción afirmativa y enfrentamiento de las desigualdades raciales, pueblos indígenas y comunidades quilombolas, mujeres, jóvenes, ancianos, la preservación del medio ambiente, una parte considerable de la educación superior, y acciones de vigilancia en salud y asistencia farmacéutica, entre muchas otras. Así, los efectos reales de la contingenciación se harán sentir especialmente por la población más pobre, que más necesita de la presencia del Estado.

Un ejemplo destacado de la actual situación de desmantelamiento de las políticas públicas es la contingenciación del Ministerio del Medio Ambiente (MMA), que ha sufrido un recorte de 51% en los recursos disponibles para sus gastos discrecionales. ¿Qué significa el recorte de 51% en los recursos discrecionales de este ministerio?



El MMA cuenta con una autorización presupuestaria de R\$3,9 millardos para 2017. Este valor es repartido entre el propio MMA y siete otras Unidades Presupuestarias: el IBAMA, el Servicio Forestal Brasileño, el Instituto Chico Mendes (ICMBio), la Agencia Nacional de Aguas (ANA), el Fondo Nacional del Medio Ambiente (FNMA), el Fondo Nacional sobre el Cambio Climático (FNMC), y el Instituto de Investigación Jardín Botánico de Río de Janeiro (IPJBRJ).

El Instituto Chico Mendes, por ejemplo, tiene un presupuesto de R\$1,2 millardo, incluyendo R\$316 millones (25%) con gastos que pueden ser recortados por la contingenciación. La parte de los recursos que no puede ser recortada representa básicamente los costos de personal. Se trata de un órgano con un presupuesto muy pequeño y absolutamente insuficiente para ejecutar la política de gestión de áreas protegidas, que cumple un papel fundamental en la preservación de la biodiversidad y reducción de la deforestación.

Estos dos desafíos están presentes, a su vez, en el ODS 15.

Actualmente, el presupuesto del ICMBio es absolutamente insuficiente para asegurar la misión de este órgano. Con la congelación de recursos establecida por la EC 95 y la contingenciación en vigor, su política – así como la de todo que está relacionado con el MMA – queda severamente comprometida.

La reforma de Seguridad Social y sus efectos sobre los ODS

El Régimen General de Seguridad Social (RGPS) y la Asistencia Social conceden 33,5 millones de beneficios, y la gran mayoría de ellos (23 millones) tiene el valor igual o menor que el salario mínimo (R\$937 o USD297 en el inicio de mayo de 2017). En áreas rurales y con el Beneficio de Prestación Continuada de la Asistencia Social (BPC), prácticamente 100% de los beneficios corresponden al piso del salario mínimo; en áreas urbanas, el porcentaje es 56,7%. Al contrario de lo que divulga la visión corriente, los valores de los beneficios del RGPS y de la asistencia social son relativamente bajos y están cerca del valor del salario mínimo – lo que es un ingreso básico contra la pobreza.

En 2015, el RGPS ha proporcionado 28,3 millones de beneficios directos, y según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) cada beneficio efectivamente proporcionado alcanza a 2,5 beneficiarios indirectos (miembros de la familia). Así, el RGPS beneficia a aproximadamente 99 millones de personas – casi la mitad de la población del país. Esto muestra que medidas para limitar y hasta mismo imposibilitar el acceso a los beneficios de jubilación podría poner hasta la mitad de la población en una situación de riesgo o pobreza extrema. Esta posibilidad también limitaría la capacidad de consumo de la mitad de la población, lo que tendría un impacto directo sobre la economía del país y su capacidad de recaudar ingresos para financiar el desarrollo, según el compromiso de los países e inclusive de Brasil.

La propuesta de reforma de la Seguridad Social también aumenta progresivamente la edad mínima de 65 a 70 años para la concesión del BPC. Este importante mecanismo de protección social está beneficiando 4,5 millones de personas actualmente y garantizando un ingreso mensual ciudadano con el valor del salario mínimo para los ancianos (con 65 años o más) y personas con discapacidades cuyo ingreso familiar per cápita es inferior a $\frac{1}{4}$ del salario mínimo. Se trata, por lo tanto, de una protección para aquellos que viven en situación de miseria y no tienen condición de garantizar su supervivencia por medio del trabajo remunerado, ya sea en función de su edad avanzada o por limitaciones impuestas por discapacidades.

Como resultado de la amplia cobertura de la población adulta mayor, el RGPS y el BPC han ampliado la garantía de ingresos para más de 80% de los ancianos y reducido la pobreza en este grupo de la población. En 2014, sólo 8,76% de las personas con 65 años o más vivían con un ingreso menor o igual a $\frac{1}{2}$ del salario mínimo, lo que muestra que la pobreza entre los adultos mayores es prácticamente residual en el país. Si no existiesen la Seguridad Social y el BPC (así como propone la Reforma de la EC 287), el porcentaje de adultos mayores pobres con 75 años de edad superaría 65% del total.¹¹ Sin estos importantes beneficios, el cumplimiento del ODS 1 y la erradicación de la pobreza serían irrealizables.

Conclusión

No será posible implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Brasil, en función de la falta de un presupuesto para financiar su realización adecuadamente. Esta situación resulta de la política de austeridad del gobierno Temer, que establece un techo para los gastos sociales, recortes presupuestarios de más de 50% en varios órganos, reformas que producen la exclusión social y amplían las desigualdades, y la entrega del patrimonio nacional con sus privatizaciones.

Las actuales posiciones adoptadas por Brasil en eventos de la ONU lo demuestran: 1) Brasil ha votado en contra de la elaboración del informe sobre los efectos de las políticas de austeridad sobre los derechos humanos durante la reunión de la Comisión de Derechos Humanos en marzo de 2017; y 2) Brasil no ha apoyado el texto con sugerencias de medidas de justicia fiscal para la concretización de los derechos de las mujeres durante el 61º periodo de sesiones de la Comisión de la Condición de la Mujer en marzo de 2017.

Estamos asistiendo a un gobierno brasileño impuesto y sin legitimidad, que promueve acciones y sistemas bajo el nombre de los ODS en respuesta a los compromisos internacionales del país, mientras, por otro lado, sigue bloqueando el cumplimiento de estos mismos compromisos con sus opciones políticas y económicas. Estamos frente a tiempos oscuros en el presente y futuro: en Brasil, en la región y en todo lugar. En este contexto, los ODS son todavía una referencia mínima con un arduo camino a recorrer.

¹¹ Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília: ANFIP/DIEESE, 2017, 212 p.