

Redefinir las políticas para el desarrollo sostenible

Cómo cerrar las brechas y superar las contradicciones en la aplicación de la Agenda 2030

POR JENS MARTENS, GLOBAL POLICY FORUM,
EN NOMBRE DEL GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Cuando los Estados Miembros de la ONU adoptaron la Agenda 2030, el título *Transformando nuestro mundo* señaló que debería desencadenar cambios fundamentales en la política y la sociedad. Con esta Agenda, los gobiernos se comprometieron a cambiar de rumbo y a dejar las políticas “inerciales”.

Sin embargo, tres años después de su adopción, la mayoría de los gobiernos no han logrado convertir la proclamada visión transformadora de la Agenda 2030 en políticas reales. Peor aún, las políticas de un número creciente de países se están moviendo en el sentido opuesto, socavando gravemente el espíritu y los objetivos de la Agenda 2030. Existen alternativas audaces e integrales al modo habitual de proceder que ayudarían a cambiar el rumbo hacia políticas fiscales y regulatorias más coherentes. Es necesario adoptar un enfoque de sostenibilidad que involucre al conjunto de agencias de cada gobierno. Los jefes de Estado deben declarar prioritaria la aplicación de la Agenda 2030 y de los ODS. Las estrategias nacionales de desarrollo sostenible no han de considerarse como una entre muchas, sino convertirse en el marco general de todas las políticas.

Sin embargo, es importante reconocer que la aplicación de la Agenda 2030 no es solo una cuestión de políticas mejores. La eficacia de las reformas políticas necesarias en el proceso de aplicación de la Agenda de 2030 requiere cambios holísticos en las estructuras de poder, y depende de la existencia de instituciones públicas sólidas, democráticas y transparentes a nivel nacional e internacional.

El Foro Político de Alto Nivel (FPAN) de 2019 a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, la subsiguiente revisión del FPAN y el 75.º aniversario de la ONU en 2020 ofrecen nuevas oportunidades para fortalecer y renovar el marco institucional para el desarrollo sostenible en la ONU.

Una “visión sumamente ambiciosa”

Cuando los Estados Miembros de la ONU adoptaron por unanimidad la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015, señalaron con el título *Transformando nuestro mundo* que debería desencadenar cambios fundamentales en la política y la sociedad. Calificaron la Agenda 2030 de “visión sumamente ambiciosa y transformadora... de alcance e importancia sin precedentes”¹ y la vincularon explícitamente a las obligaciones en materia de derechos humanos.

Los gobiernos reconocieron en la Agenda los “inmensos desafíos” al desarrollo sostenible, incluyendo las “enormes disparidades de oportunidades, riqueza y poder” en el mundo.² De hecho, la Agenda 2030 representa la respuesta política a las crisis económicas, sociales y ambientales no resueltas en el mundo. En décadas anteriores, las desenfrenadas políticas económicas neoliberales, caracterizadas por la fijación en el crecimiento económico, la acumulación y la concentración de la riqueza, aumentaron las desigualdades sociales y económicas. La persistencia de la pobreza, el desempleo, la exclusión social y

1 ONU (2015), párs. 5 y 7.

2 *Ibíd.*, para. 14.

los mayores niveles de inseguridad han venido amenazado los sistemas de asistencia, la cohesión social y la estabilidad política. La rápida propagación de patrones insostenibles de producción y consumo ha acelerado el calentamiento global, ha agotado la capa de ozono, saturado la tierra con nitrógeno y sustancias nocivas, ha creado basureros de residuos plásticos incluso en los lugares más aislados del planeta y aumentado drásticamente las enfermedades no transmisibles. La discriminación sistémica mantiene a las mujeres alejadas de los puestos de poder, las sobrecarga con el trabajo doméstico y remunera menos su empleo formal que el de los hombres. Mientras tanto, el trabajo de asistencia y cuidado, desempeñado a menudo por mujeres en los hogares, no se valora ni reconoce lo suficiente.

Con la Agenda 2030, los gobiernos se comprometieron a abordar estos problemas, cambiando de rumbo y dejando las “políticas inerciales”. Se comprometieron a seguir un enfoque más holístico del desarrollo marcado por los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas “integradas e indivisibles”.³

En diciembre de 2014, el Consejo de la Unión Europea se sumó a este consenso en sus conclusiones sobre un programa transformador para después de 2015: “Seguir como es habitual ya no es una opción, ya sea en términos de dignidad humana, igualdad o sostenibilidad”.⁴

Sin embargo, tres años después de la adopción de la Agenda 2030, y a pesar de las iniciativas prometedoras en muchas partes del mundo, la mayoría de los gobiernos no han logrado convertir la proclamada visión transformadora de la Agenda 2030 en políticas reales. Peor aún, las políticas de un número creciente de países, en particular los Estados Unidos, se están moviendo en el sentido opuesto, socavando gravemente el espíritu y los objetivos de la Agenda 2030.

Enormes lagunas y políticas contradictorias

Con el ODS 17, los gobiernos se comprometieron a una Alianza Global revitalizada entre los Estados y declararon que las finanzas *públicas* deben desempeñar un papel vital en la consecución de los ODS. Sin embargo, la fase inicial de aplicación de la Agenda 2030 ha estado dominada por una narrativa preocupante que hace hincapié en la necesidad de movilizar la participación, las inversiones y los recursos del sector *privado*. Las políticas generalizadas siguen tendiendo a inclinarse hacia la financiación *privada* y las alianzas con el sector privado como principales medios de aplicación de la Agenda 2030, en base a la idea equivocada de que depender de la financiación privada es la opción más asequible y eficiente. En resumen, un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos parece haber sido desechado a favor de un enfoque del desarrollo basado en los lucros.

Los recortes en los servicios públicos y otras “medidas de austeridad”, que los gobiernos afirmaron que eran necesarias para mantenerlos solventes después de la reciente crisis económica y financiera, condujeron a una ola de privatizaciones, particularmente de servicios públicos e infraestructura.

Pero, contrariamente a la retórica de la eficiencia del sector privado, uno de los principales impulsores de la privatización es la ganancia que se espera obtener de los recortes de puestos de trabajo y la reducción de los costos de la mano de obra (ver los capítulos sobre los ODS 8 y 9 en este informe). La privatización se ha utilizado a menudo para romper los convenios colectivos con los sindicatos, reducir los salarios, empeorar las condiciones laborales, introducir el trabajo precario y también puede amenazar los derechos de las mujeres y la igualdad de género (ver el capítulo 4 y el enfoque sobre el ODS 5).

Se acumulan las pruebas sobre cómo las diversas formas de privatización en el sector de agua y saneamiento, en particular, han sido perjudiciales para las comunidades más marginadas y vulnerables del mundo. Los inversionistas privados han ignorado en gran medida las regiones más desatendidas del planeta, favoreciendo al mismo tiempo los mercados

3 *Ibíd.*, para. 18.

4 Consejo de la Unión Europea (2014).

más lucrativos que requieren menos capital y prometen mayores beneficios (ver ODS 6).

El sector de los servicios de residuos se ha enfrentado a problemas similares. En muchos casos, la privatización se tradujo en un aumento de los costos para los municipios, la pérdida de conocimientos técnicos internos y de control de calidad, y unas condiciones de trabajo deficientes, ya que los operadores privados recurren sistemáticamente a la reducción de los costos de la mano de obra y a la automatización como estrategias lucrativas (ver ODS 11).

El capital privado y la innovación financiera también se presentan como el enfoque plausible y pragmático para resolver los problemas ambientales persistentes. La financiación de la conservación, los fondos de capital privado, los bonos de tierras y bosques tropicales: todos intentan “liberar” los supuestos billones de dólares que están esperando para financiar la agenda ambiental mundial. El último cuarto de siglo de esfuerzos internacionales de conservación está plagado de emocionantes promesas de generar beneficios financieros a partir de la conservación. Pero estas promesas nunca parecieron materializarse (ver ODS 15).

Con la Agenda 2030, los gobiernos reafirmaron su compromiso de lograr la cobertura sanitaria universal y proporcionar acceso a una atención médica de calidad para todos. Pero la Organización Mundial de la Salud (OMS), la “autoridad que dirige y coordina el trabajo sanitario internacional”⁵, sigue careciendo de fondos suficientes (ver ODS 3). Su presupuesto bienal para 2018-2019 es de 4.420 millones de USD,⁶ algo más de la cuarta parte de las ventas totales de Humina, el medicamento antiinflamatorio más vendido en 2016 (16.080 millones de USD).⁷ La OMS depende cada vez más de las contribuciones privadas, en particular, de la Fundación Bill & Melinda Gates, que en la actualidad es la segunda mayor fuente de financiación de la OMS, después de los Estados Unidos.

5 Constitución de la OMS, Capítulo II, Artículo 2 (a).

6 OMS (2017a).

7 <https://news.abbvie.com/news/abbvie-reports-full-year-and-fourth-quarter-2016-financial-results.htm>

Del mismo modo, la financiación pública de la educación dista mucho de ser suficiente. La adopción del ODS 4 hace que la demanda de sistemas educativos predecibles, financiados con fondos públicos y regulados sea cada vez más pertinente, como también se refleja en el Marco de Acción de Educación 2030⁸ (ver ODS 4). Sin embargo, según la UNESCO, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a la educación ha permanecido estancada desde 2010, y la AOD que se concede a menudo no se destina a los países más necesitados, lo que empeora las perspectivas de alcanzar el ODS 4.⁹

También existe una enorme brecha entre el compromiso de aplicar los sistemas de protección social y la realidad actual (ver ODS 1). El Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019 de la OIT muestra que solo el 29 por ciento de la población mundial está cubierta por una protección social adecuada.¹⁰ Esto resulta, entre otras cosas, en una masiva carga de trabajo de cuidado no remunerado para las mujeres, como consecuencia de lo que DAWN define como la organización social injusta del cuidado. Esto significa una distribución desigual de responsabilidades entre el Estado, el mercado, los hogares y las comunidades, por un lado, y entre hombres y mujeres, por otro (ver el Capítulo 4).

Pero el problema no es la falta de recursos financieros en el mundo. Por el contrario, en los últimos años hemos experimentado un crecimiento masivo y una acumulación de riqueza individual en todo el mundo. Las opciones políticas que han permitido la acumulación sin precedentes de riqueza individual y corporativa son las mismas políticas fiscales y regulatorias que condujeron al debilitamiento del sector público y produjeron una concentración extrema del mercado y la desigualdad socioeconómica. Algunos gobiernos han promovido activamente estas políticas; en otros casos, han sido impuestas desde el extranjero, en particular, por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y poderosos acreedores públicos y privados (ver Capítulo 1).

8 UNESCO (2015).

9 <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002495/249568e.pdf>

10 OIT (2017).

Sin embargo, la extrema concentración de la riqueza no ha aumentado los recursos disponibles para el desarrollo sostenible. Como señala el Informe sobre la Desigualdad Mundial 2018, “En las últimas décadas, los países se han enriquecido, pero los gobiernos se han empobrecido” debido a un cambio radical hacia el capital privado.¹¹

Además, la competencia fiscal perjudicial, el abuso fiscal, los flujos financieros ilícitos y el traslado de las ganancias corporativas a jurisdicciones con impuestos bajos o nulos repercuten negativamente en los ingresos públicos, la aplicación de la Agenda 2030 y la promoción de los derechos humanos y la igualdad de género (ver ODS 16). Los “papeles de Panamá”, las “filtraciones de Bahamas” y, más recientemente, los “papeles del Paraíso” han revelado el alcance global de esta red de jurisdicciones que aplican el secreto fiscal, una red habilitada y apoyada por una serie de bancos transnacionales, empresas contables y asesores legales. Muchas de estas jurisdicciones con impuestos bajos o nulos solo existen porque son toleradas por los principales países industrializados o incluso controladas por ellos, como las dependencias de la Corona del Reino Unido y algunos de los Territorios Británicos de Ultramar. Las deficiencias de la estructura tributaria mundial y la falta de una participación equitativa, efectiva y oportuna de los países en desarrollo en la cooperación tributaria mundial empeoran aún más la situación (ver Cuadro 0.1).

Pero incluso cuando se dispone de dinero público, con demasiada frecuencia los fondos públicos no se asignan de acuerdo con la Agenda 2030 y los ODS, sino que se destinan a fines perjudiciales o, al menos, dudosos, ya se trate de subvenciones perjudiciales para el medio ambiente o de elevados gastos militares.

El gasto militar mundial total volvió a aumentar en 2017, tras cinco años de gasto relativamente constante entre 2012 y 2016, hasta alcanzar la cifra de 1.739 billones de USD.¹² Jan Eliasson, ex Secretario Gene-

ral Adjunto de la ONU y Presidente de la Junta de Gobierno del SIPRI, calificó esta tendencia de “motivo de grave preocupación”, que “socava la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos en todo el mundo”.¹³

En 2017, los Estados Unidos gastaron más en defensa que el conjunto de los siguientes siete países con el gasto militar más elevado. En 2018, se espera que su gasto militar aumente a más de 700.000 millones de USD. En cambio, la AOD neta de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE ascendió solo a 146.600 millones de USD en 2017, es decir, menos de la décima parte del gasto militar mundial. “El mundo está sobrearmado y la paz está infrafinanciada”,¹⁴ afirma la Campaña Mundial sobre Gastos Militares (ver Capítulo 5). Particularmente alarmante fue la decisión de los países miembros de la OTAN, en su Cumbre de Gales en septiembre de 2014, de aumentar el gasto militar a un 2 por ciento de su PIB nacional como mínimo. Incluso para los miembros europeos de la OTAN, esta decisión supondría un aumento mínimo de 300.000 millones de euros al año, muy probablemente a expensas de otros rubros de sus presupuestos nacionales.¹⁵ La meta del 2 por ciento representa una especie de “Objetivo de Desarrollo Insostenible” y está en fuerte contradicción con el espíritu de la Agenda 2030.

Existen lagunas y contradicciones no solo en la política fiscal y en la dotación de medios financieros para la aplicación de los ODS. El ejemplo más llamativo es la política climática. A pesar de la solemne retórica de la Cumbre de París, los gobiernos están peligrosamente rezagados con respecto al ritmo de acción necesario para mantener las temperaturas por debajo del umbral acordado en el Acuerdo de París, es decir, para mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de los 2 °C. Las promesas que los gobiernos han hecho actualmente de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero conducirían a un aumento de 3,2 °C en la temperatura

11 Alvaredo et al. (2017), pág. 14.

12 www.sipri.org/media/press-release/2018/global-military-spending-remains-high-17-trillion

13 *Ibíd.*

14 Declaración de la Campaña Mundial sobre Gastos Militares (<http://demilitarize.org/>).

15 Véase: www.ipb.org/news/appeal-disarm-dont-arm/

media,¹⁶ lo que marcaría una nueva realidad catastrófica en la que los países y comunidades más pobres sufrirían los peores impactos (ver ODS 13).

En muchos países, las políticas energéticas siguen estando condicionadas por la influencia de la industria de los combustibles fósiles y no prestan suficiente atención al cambio climático. Esto se aplica principalmente, pero no exclusivamente, a los países industrializados con altas emisiones. Los países que tratan de superar la pobreza energética, especialmente en África, también deben encontrar vías alternativas a las políticas energéticas respetuosas con el clima (ver ODS 7).

En lugar de abordar los modelos de producción insostenibles y tomarse en serio el “principio de que quien contamina paga”, se aplaza la acción, lo que hace albergar esperanzas sobre las soluciones técnicas al cambio climático, incluida la investigación sobre la geoingeniería, es decir, las peligrosas manipulaciones tecnológicas a gran escala de los sistemas de la Tierra.¹⁷

Sin duda, son necesarios grandes cambios tecnológicos para desplegar el potencial transformador de los ODS y orientarse hacia modelos de desarrollo económico-social menos intensivos en recursos y más resilientes. Pero esto no debe significar una creencia acrítica en la salvación a través de las innovaciones tecnológicas, ya sea con respecto al cambio climático o al potencial de las tecnologías de la información y la comunicación. El Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, instó recientemente a los Estados miembros a “abordar el lado oscuro de la innovación”.¹⁸ Esto incluye los nuevos desafíos de las amenazas a la ciberseguridad, la intrusión en la privacidad por parte de la inteligencia artificial, su impacto en los mercados laborales, así como el uso de “operaciones cibernéticas” y “ataques cibernéticos” de carácter militar (ver Capítulo 3).

El “lado oscuro de la innovación” también podría ser el tema recurrente que caracterice las falacias dominantes sobre la alimentación del mundo a través de una agricultura industrial intensificada. Si bien el sistema agrícola industrial predominante ha permitido aumentar el rendimiento, ha supuesto un gran costo para el medio ambiente, así como para la salud humana y el bienestar de los animales. Al mismo tiempo, ha hecho poco para abordar las causas fundamentales del hambre o las vulnerabilidades inherentes al cambio climático. La agricultura industrial y las prácticas insostenibles del sistema alimentario se encuentran de hecho entre las principales fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero, del agotamiento de los recursos naturales, la degradación del medio ambiente y la reducción de la biodiversidad. Simplemente, no se puede abordar el desafío existencial del clima ni realinear la huella ecológica de la humanidad con los límites planetarios sin redefinir de forma sostenible los sistemas alimentarios y agrícolas (ver Capítulo 2 y la contribución de IPES-Food en este informe). Esta redefinición también debe invertir la tendencia hacia el consumo de alimentos y bebidas ultra-procesados, promover prácticas de producción sostenibles y proteger los derechos de los pequeños productores de alimentos (ver ODS 12).

La coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible es esencial para asegurar que las políticas comerciales no pongan en peligro la capacidad de aplicar o debilitar estas reformas políticas, argumentando que son barreras al comercio, como está ocurriendo actualmente con respecto a las políticas de etiquetado y la renegociación del TLCAN.¹⁹

El comercio y las políticas relacionadas con el mismo se abordan explícitamente en siete de los 17 ODS y se identifican como clave para la aplicación de la Agenda 2030. Se considera que el acceso a los mercados es esencial para promover la reclasificación de los países menos adelantados (PMA) (metas 10.a, 17.11 y 17.12), así como para mejorar los medios de subsistencia de los pequeños productores de alimentos

16 Véase: <http://climateactiontracker.org>

17 Véase: www.etcgroup.org/issues/climate-geoengineering

18 UN (2018).

19 El etiquetado frontal de los envases de alimentos y bebidas puede utilizarse para advertir a los consumidores, por ejemplo, de que un producto tiene un alto contenido en azúcar, sal o grasas saturadas.

(meta 2.3). Las distorsiones del comercio deben abordarse reduciendo las subvenciones a la agricultura (meta 2.b), a los combustibles fósiles (12.c) y a la pesca (14.6). Es necesario crear capacidad comercial (meta 8.a) y se insta a la OMC a que concluya la Ronda de Doha (meta 17.10). Por el contrario, en la XI Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en diciembre de 2017 en Buenos Aires, los gobiernos no lograron poner en práctica esas promesas. El fracaso de las negociaciones no se debió únicamente a la retirada *de facto* del gobierno estadounidense. Sorprendentemente, los otros 163 miembros de la OMC fueron incapaces de reafirmar su fe común en “un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio”, precisamente, lo que sus Jefes de Estado acordaron en la meta 17.10 de la Agenda 2030 (ver ODS 17).

Además, los gobiernos acordaron en la Agenda 2030 que “los esfuerzos nacionales de desarrollo han de ser acompañados por un entorno económico internacional propicio que incluya sistemas monetarios y financieros y de comercio internacional que sean coherentes y se respalden mutuamente, así como una gobernanza económica global reforzada y mejorada”.²⁰ Se comprometieron a “mejorar la regulación y la supervisión de los mercados y las instituciones financieras internacionales y a reforzar la aplicación de dichas regulaciones”.²¹ Pero desde entonces, los gobiernos no han logrado solucionar los problemas subyacentes de las inestabilidades financieras a nivel global. El sector financiero no bancario (el sistema bancario paralelo internacional), que está muy poco regulado, ha seguido creciendo y ahora representa más del 40 por ciento de los activos totales del sistema financiero.²² Los esfuerzos para sanear los bancos “demasiado grandes para quebrar” no se han concentrado en impedir que las quiebras bancarias causen problemas en todo el sistema. En su lugar, se han centrado en reducir los riesgos aumentando la capacidad de los bancos para soportar pérdidas. Y, por

último, la deuda mundial alcanzó un nuevo récord de 164 billones de USD en 2016, lo que equivale al 225 por ciento del PIB mundial.²³

A la luz de estos acontecimientos, Jesse Griffiths, de Eurodad, advierte que cabe esperar nuevas crisis financieras mundiales o regionales de gran calado; la cuestión no es si se producirán, sino más bien cuándo (ver Cuadro 1.1).

Pero a pesar de estas sombrías perspectivas, todavía existe margen para cambiar de rumbo. Las políticas contradictorias no son un fenómeno extraordinario. Simplemente reflejan intereses contradictorios y relaciones de poder dentro de las sociedades y entre ellas. Las políticas y estas evolucionan constantemente y se pueden cambiar.

En los debates sobre la Agenda 2030 y futuras estrategias de desarrollo y prosperidad, cada vez son más los gobiernos e instituciones internacionales que reconocen al menos que existen intereses contradictorios y objetivos políticos opuestos, prometiendo abordarlos. La consigna de los años 80 de que “no hay alternativa” al neoliberalismo (es decir, a los mercados libres, al libre comercio y a la globalización capitalista), como vía para el desarrollo de las sociedades modernas, ha quedado claramente obsoleta.

El gobierno alemán, por ejemplo, declara en su nueva Estrategia de Desarrollo Sostenible:

El valor del principio de sostenibilidad consiste en pensar en varias dimensiones para, en primer lugar, poner de relieve sus interdependencias y, a menudo, sus objetivos contradictorios. Estos pueden y deben resolverse equilibrando las tres dimensiones de sostenibilidad de la economía, el medio ambiente y la sociedad en cumplimiento con la responsabilidad internacional de Alemania.²⁴

No obstante, sería equivocado equiparar el compromiso con la coherencia de las políticas para el

20 ONU (2015), para. 63.

21 *Ibíd.*, Meta del ODS 10.5.

22 Financial Stability Board (2017), pág. 33.

23 Véase: <https://blogs.imf.org/2018/04/18/bringing-down-high-debt/>.

24 Gobierno Federal de Alemania (2017), pág. 25.

desarrollo sostenible, consagrado en la meta del ODS 17.14 y en la Agenda 2030, con un mero equilibrio entre las dimensiones económica, social y ambiental de la sostenibilidad. Un mayor crecimiento económico no puede equilibrarse con un menor respeto de los derechos humanos o con la transgresión de los “límites planetarios”.

Satisface constatar que un número cada vez mayor de gobiernos a nivel nacional y subnacional, e incluso de autoridades locales, están adoptando estrategias de desarrollo sostenible para aplicar la Agenda 2030. A pesar de su calidad, alcance y ambición variables, proporcionan puntos de entrada a caminos alternativos hacia la sostenibilidad. Sin embargo, a menudo son solo una estrategia entre muchas y no subordinan todas las políticas a la primacía de una política coherente de desarrollo sostenible y de derechos humanos.

No obstante, existen propuestas políticas alternativas en todos los ámbitos de la Agenda 2030, y corresponde a los actores progresistas de los gobiernos, los parlamentos, la sociedad civil y el sector privado ganar la hegemonía en el discurso social para poder ponerlas en práctica.

Hacia políticas coherentes para el desarrollo sostenible

En general, existen alternativas audaces e integrales al modo *inercial* de proceder que ayudarían a cambiar el rumbo hacia políticas más coherentes para el desarrollo sostenible, alineadas con los principios y normas de derechos humanos.

Sin embargo, la aplicación de la Agenda 2030 no es solo una cuestión de políticas mejores. Los problemas actuales de las crecientes desigualdades y los modelos insostenibles de producción y consumo están profundamente arraigados en las jerarquías de poder, las instituciones, la cultura y el panorama político. Por tanto, la reforma política es necesaria pero no suficiente, y es probable que un enfoque sectorial aborde únicamente la punta del iceberg. Tratar de manera significativa los obstáculos y contradicciones en la aplicación de la Agenda 2030 y de los ODS requiere cambios más holísticos y de calado sobre la forma y

el lugar en que se confiere el poder, incluso a través de compromisos institucionales, legales, sociales, económicos y políticos para la consecución de los derechos humanos. Del mismo modo, la búsqueda de financiación pública suficiente es fundamental, pero no puede separarse de un debate más amplio sobre la regulación de los mercados financieros y la participación del sector privado, la justicia fiscal y la sostenibilidad de la deuda.

Dicho esto, la acción política y las reformas son necesarias y pueden resumirse en los siguientes seis grupos (descritos con mayor detalle en los capítulos transversales y en los enfoques sobre los ODS en este informe):

1. **Poner en práctica el compromiso con la coherencia política.** Hasta la fecha, el enfoque general del desarrollo sostenible ha consistido en abordar sus tres dimensiones en sus propias zonas, complementadas por la coordinación (ocasional) entre ellas. Este enfoque ha hecho hincapié formalmente en la coordinación y el diálogo, pero no ha creado una base institucional sólida para la adopción de decisiones y el cambio de políticas en los tres pilares. Tampoco ha solucionado adecuadamente las privaciones de derechos humanos, las desigualdades y la exclusión social.

En la Agenda 2030, los gobiernos se comprometieron con “la coherencia de las políticas y un entorno propicio para el desarrollo sostenible a todos los niveles y por todos los actores”. En teoría, todos los pilares del desarrollo sostenible son iguales pero, en política real, el pilar económico es “más igual que los demás”. La toma de decisiones y el desarrollo de políticas se han visto duramente obstaculizados por esta jerarquía entre los “pilares”, ya que las políticas económicas y financieras no se adhieren necesariamente a los requisitos de límites planetarios y las normas de derechos humanos. Para superar esta jerarquía en la toma de decisiones y asegurar una coherencia real de las políticas en aras del desarrollo sostenible, es esencial reorganizar y reconfigurar las estructuras institucionales que cubren todos los aspectos del ciclo de políticas: la elaboración de programas, el análisis y la formulación de

políticas, la adopción de decisiones, la aplicación y la evaluación.

Es necesario adoptar un enfoque de sostenibilidad que abarque a todo el gobierno para garantizar la autoridad al más alto nivel y garantizar la atención y la adopción de medidas en todo momento. La aplicación de la Agenda 2030 y de los ODS no debe esconderse en el nicho de las políticas medioambientales y de desarrollo, sino que debe ser declarada como prioridad absoluta por los jefes de gobierno. Las estrategias nacionales de desarrollo sostenible no han de considerarse como unas entre muchas, sino que constituyen el marco general de todas las políticas. Para asegurar la supervisión y la rendición pública de cuentas, se podría establecer (o fortalecer si ya existe) un comité parlamentario sobre coherencia de políticas para la sostenibilidad.

Este enfoque integral de gobierno (y no de un solo sector) debería reconocer las interrelaciones entre los diferentes ODS y la necesidad de un enfoque más holístico, evitando los efectos indirectos que la persecución de un único objetivo suele tener sobre los demás. También debería tener en cuenta sistemáticamente los efectos externos y los “daños colaterales” de las políticas nacionales y los patrones de consumo y producción de otros países. Tal enfoque integral es esencial pero no suficiente. Debe ir acompañado de un fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos en la adopción de decisiones y del compromiso de llevar a cabo un proceso de consulta permanente y significativo con una amplia participación de la población, incluyendo a los pueblos indígenas.

2. Refuerzo de las finanzas públicas a todos los niveles.

La ampliación del espacio de políticas públicas requiere, entre otras cosas, los cambios necesarios en las políticas fiscales. En otras palabras, los gobiernos han de formular Presupuestos de Desarrollo Sostenible para poder aplicar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En la política fiscal debe organizarse tanto el lado de los ingresos (política tributaria) como el lado de los gastos (política presupuestaria). Los gobiernos pueden aplicar políticas tributarias proactivas para alcanzar los

objetivos de las políticas ambientales y sociales y, al mismo tiempo, cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Esto incluye, por ejemplo, gravar la explotación y el consumo de recursos no renovables, así como adoptar formas de tributación progresiva que prioricen los derechos y el bienestar de las personas pobres y bajos ingresos (por ejemplo, acentuando la tributación del patrimonio y los activos). El margen de manobra en materia de política fiscal puede ampliarse aún más eliminando los incentivos fiscales a las empresas (incluidas las exenciones fiscales en las zonas francas industriales) y la eliminación gradual de las subvenciones perjudiciales, en particular, en las industrias de la agricultura y la pesca, los combustibles fósiles y la energía nuclear. Deben reducirse el gasto militar, reasignando el ahorro de recursos, entre otras cosas, a la prevención de conflictos civiles y a la consolidación de la paz.

Si se definen adecuadamente las prioridades, las políticas fiscales pueden convertirse en un poderoso instrumento para reducir las desigualdades socioeconómicas, eliminar la discriminación y promover la transición hacia modelos de producción y consumo sostenibles. Las reformas necesarias no deben limitarse al nivel nacional. Más bien, el fortalecimiento de las finanzas públicas es necesario a todos los niveles, incluido el desarrollo de los sistemas fiscales municipales y el suficiente respaldo financiero para las autoridades locales. Además, un prerrequisito básico para el fortalecimiento de los sistemas fiscales nacionales consiste en consolidar la cooperación mundial en materia tributaria a fin de contrarrestar la peligrosa carrera tributaria hacia el abismo y los diversos planes de abuso fiscal.

3. **Mejora de la regulación para la sostenibilidad y los derechos humanos.** El establecimiento de reglas y normas es una tarea central de los gobiernos responsables y un instrumento clave para la formulación activa de políticas. Sin embargo, con demasiada frecuencia, los gobiernos se han debilitado a sí mismos adoptando políticas de desregulación o de “mejor regulación” (lo que de hecho es un eufemismo para designar una regulación a

favor del sector empresarial). En cambio, muchos gobiernos han confiado en el voluntarismo corporativo y en la autorregulación de “los mercados”. No obstante, los mercados financieros sin trabas hicieron posible la reciente crisis financiera, las débiles leyes antimonopolio permitieron que los bancos transnacionales se volvieran “demasiado grandes para quebrar” y la inadecuada aplicación del principio de precaución mediante controles tecnológicos obligatorios condujo a catástrofes ambientales como en el caso de la explosión de la central nuclear de Fukushima en Japón.

Los gobiernos deberían dejar de permitir que las empresas y los bancos crezcan de forma ilimitada. El “demasiado grande para quebrar” debería traducirse en un “demasiado grande para ser permitido”. Hoy en día, muchos bancos y empresas multinacionales forman opacos conglomerados de miles de subsidiarias y compañías afiliadas, muchas de ellas con sede extraterritorial en jurisdicciones secretas como la City de Londres. Para limitar el poder de estas empresas, los gobiernos han de reforzar los instrumentos y las instituciones que les permitan romper las estructuras oligopólicas. Deberían fortalecer las leyes antimonopolio nacionales y regionales, las oficinas de cárteles y los organismos reguladores de la competencia, así como las políticas antimonopolio internacionales, la cooperación y los marcos jurídicos bajo los auspicios de la ONU (incluida la debida consideración de la propuesta de una Convención de la ONU sobre la Competencia).

Los gobiernos también han de replantear en profundidad su enfoque de la liberalización del comercio y de la inversión para situar los derechos humanos, la protección del consumidor y los principios del desarrollo sostenible en el centro de todos los futuros acuerdos de comercio e inversión. Esto comprende la abolición de los procedimientos de solución de controversias entre inversionistas y Estados, aun cuando estén institucionalizados bajo los auspicios de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), el principal órgano jurídico de las Naciones Unidas en el ámbito del derecho mercantil internacional, ya que es inadmisibles

poner los derechos de los inversionistas por encima de los derechos humanos y la protección del medio ambiente.

También es necesario reforzar la reglamentación en ámbitos en los que los mecanismos existentes son débiles o ineficaces, como el comercio electrónico/digital y la protección de los consumidores. Un ejemplo es el de la regulación del consumo y la producción de productos alimenticios y bebidas ultraprocesados (PUP). Su regulación debería incluir políticas para restringir la disponibilidad de PUP en las escuelas, para limitar la comercialización de PUP a los niños, la introducción de advertencias en etiquetado frontal de los envases de los alimentos y bebidas que tengan un alto (y sobre todo oculto) contenido en azúcar, sal y/o grasa saturada, así como la introducción de un impuesto sobre las bebidas azucaradas, tal como recomienda la OMS.

- 4. Mejor utilización o creación de nuevos instrumentos jurídicos.** La gran brecha entre las promesas hechas por los gobiernos en el contexto de los acuerdos sobre cambio climático y sus acciones ha estimulado una nueva estrategia de responsabilización: los litigios a nivel nacional. En los últimos años ha habido un aumento significativo de casos judiciales que buscan desafiar la política de cambio climático de los gobiernos. Entre los más exitosos se encuentra un caso histórico contra el gobierno de los Países Bajos en 2015, que llevó al Tribunal de Distrito de La Haya a ordenar al gobierno que redujera sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 25 por ciento hasta 2020 en comparación con los niveles de 1990. Desde 2015, se han presentado casos de cambio climático en países como Bélgica, Suiza, Nueva Zelanda, Reino Unido, Noruega, India, Colombia y Estados Unidos que cuestionan la adecuación de las políticas gubernamentales sobre cambio climático.

Los litigios también se utilizan cada vez más como una herramienta para hacer cumplir la responsabilidad corporativa, en particular, en la industria de los combustibles fósiles. Con la creciente visibilidad de los impactos del cambio climático, se puede esperar que el número de casos exitosos

aumente en los próximos años, haciendo de los litigios una herramienta cada vez más efectiva para promover iniciativas sobre cambio climático.

El marco de derechos humanos proporciona otro conjunto de herramientas para hacer que los gobiernos rindan cuentas. Con respecto al derecho a la alimentación y la nutrición, existen varias directrices voluntarias aprobadas por la FAO o el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) que revisten gran importancia, en particular, las *Directrices voluntarias sobre el derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques (Directrices sobre la tenencia)* y las *Directrices voluntarias sobre la seguridad de la pesca sostenible en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza*. Debería mejorarse aún más su aplicación y transposición a estrategias de sostenibilidad y políticas nacionales.

La relevancia y la aplicación de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos no cesan en las fronteras territoriales. El derecho internacional de los derechos humanos implica la obligación de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, fuera del territorio del país. Los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales (OET) de los Estados en ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales constituyen la explicitación más completa de estas obligaciones. El alcance preciso de las OET todavía está evolucionando y es cuestionado, pero son una herramienta para hacer que los países más ricos rindan cuentas y han de ser promovidos activamente.

Con respecto a las responsabilidades de las empresas en materia de derechos humanos, sigue siendo necesario un instrumento jurídicamente vinculante. El Consejo de Derechos Humanos adoptó una decisión histórica al establecer un grupo de trabajo intergubernamental encargado de elaborar un instrumento (o “tratado”) para regular, en el derecho internacional de los derechos humanos,

las actividades de las multinacionales y otras empresas comerciales. Los gobiernos deberían tomar en serio este “proceso del tratado” y participar en él activamente. El proceso de negociación se inicia en octubre de 2018, una oportunidad histórica para que los gobiernos demuestren que priorizan los derechos humanos sobre los intereses de las grandes empresas.

Del mismo modo, la ONU debería elaborar un marco regulatorio para las interacciones entre la ONU y las empresas. En este se deberían establecer normas mínimas para la participación de la ONU en alianzas globales y para la forma y composición de las iniciativas de la ONU en las que participe el sector privado. Dichas normas deberían evitar la influencia indebida de las empresas en las políticas de la ONU e impedir que las empresas que incumplan las normas ambientales, sociales y de derechos humanos acordadas a nivel internacional o los principios de la ONU (mediante la corrupción, el incumplimiento de las sanciones de la ONU, el cabildeo contra los acuerdos mundiales de la ONU, la evasión de impuestos, etc.) participen en eventos de la ONU y puedan licitar en contratos de la ONU.

5. Perfeccionamiento de las medidas e indicadores del desarrollo sostenible. Casi tres años después de la adopción de la Agenda 2030, todavía se siguen debatiendo los indicadores para medir el progreso (o retroceso) en la aplicación de los ODS. La universalidad de los ODS, su naturaleza integral y su interconexión están desafiando a la mayoría de las oficinas nacionales de estadística. Persisten enormes lagunas de datos en áreas críticas como la pobreza, el cambio climático, el medio ambiente, el género, la desigualdad y la gobernanza. Hasta la fecha, solo 50 de las 169 metas de los ODS están listas para poder evaluar su progreso. Más de la mitad de los 232 indicadores aprobados por los miembros de la Comisión de Estadística de la ONU carecen de criterios de medición acordados (68) o de una cobertura de datos suficiente (66) para el seguimiento y/o la presentación de informes periódicos. Peor aún, actualmente se dispone de menos de un tercio de los datos necesarios para realizar un seguimiento de los indicadores específicos de género. A medida que continúa el

proceso de seguimiento y revisión, los gobiernos han de proporcionar los recursos necesarios y desarrollar capacidades para colmar estas lagunas de datos.

Sin embargo, la exploración de indicadores adecuados para los ODS no es solo una cuestión de recursos. El conjunto de indicadores con la metodología acordada y los datos disponibles (indicadores de “Nivel I”) omite la mayoría de los aspectos transformadores de la Agenda 2030. Los ODS fueron celebrados con razón como un cambio de paradigma en la forma en que la comunidad internacional entiende el desarrollo sostenible, ampliando la definición de pobreza, incluyendo la preocupación por las desigualdades y siendo universalmente aplicables. Pero esta no es la impresión que se destila del conjunto actual de indicadores de nivel I. En particular, los indicadores sobre las desigualdades internas y entre países son absolutamente inadecuados.

Tal vez sea el momento de comenzar a la inversa, es decir, considerar la visión transformadora de la Agenda 2030 y la intención fundamental de los 17 ODS para encontrar los mejores indicadores o índices disponibles para esas promesas en un proceso paralelo, complementario a la exhaustiva y dolorosamente lenta interpretación y recopilación de datos para cada una de las 169 metas. Tal proceso también podría contribuir a la aplicación de la meta 17.19 de “desarrollar medidas de progreso sobre el desarrollo sostenible que complementen el producto interno bruto” y debería tener en cuenta el amplio discurso sobre la medición de los derechos humanos, las medidas alternativas de bienestar y los conceptos holísticos del buen vivir.

6. Cerrar las brechas de gobernanza mundial y fortalecer el marco institucional para el desarrollo sostenible. La eficacia de las reformas políticas necesarias en el proceso de aplicación de la Agenda de 2030 depende de la existencia de instituciones públicas sólidas y bien equipadas en los planos nacional e internacional. Como se ha señalado, es esencial reflejar el carácter global de la Agenda 2030 y de los ODS en los acuerdos institucionales de los gobiernos y parlamentos. La creación de una gobernanza mundial más eficaz y coherente será

un ejercicio inútil si no se refleja en contrapartes nacionales eficaces que “hagan suya” esta nueva gobernanza. A nivel mundial, la pretensión de que el sistema de la ONU sea “adecuado para los fines previstos” (*fit for purpose*) requiere reformar las instituciones existentes y crear nuevos órganos en los ámbitos en los que existan deficiencias de gobernanza.

Para colmar estas lagunas de gobernanza se requiere un compromiso para superar la distribución desigual no solo de los recursos sino también del acceso a la participación y a la toma de decisiones. Existen dos recomendaciones clave que revisten una importancia primordial y que proporcionan ejemplos concretos del tipo de reformas institucionales que se necesitan: en primer lugar, la creación de un organismo tributario intergubernamental bajo los auspicios de la ONU, con el objetivo de garantizar que todos los Estados miembros de la ONU puedan participar en pie de igualdad en la reforma de las normas tributarias internacionales; y, en segundo lugar, la creación de un mecanismo independiente de renegociación de la deuda dentro del sistema de la ONU, independiente de los acreedores y deudores, para facilitar los procesos de reestructuración de la deuda.

La aplicación de la Agenda 2030 a nivel mundial también requiere la movilización de financiación previsible y fiable al sistema de la ONU. En particular, los gobiernos deberían invertir la tendencia hacia las contribuciones voluntarias, complementarias y para fines específicos y la creciente dependencia de la financiación filantrópica. Esto es particularmente relevante para la OMS.

Para fortalecer los principios, los objetivos y las políticas de desarrollo sostenible y superar la incoherencia en la estructura de gobernanza mundial, es necesario un órgano intergubernamental eficaz para el establecimiento de normas, la coordinación de políticas y la supervisión. En la Agenda 2030, los gobiernos decidieron que el Foro Político de Alto Nivel (FPAN), bajo los auspicios de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, debería desempeñar un papel central en la supervisión del seguimiento y examen,

proporcionar liderazgo político y garantizar que la Agenda siga siendo pertinente y ambiciosa. No obstante, en comparación con otros ámbitos políticos, como el Consejo de Seguridad o el Consejo de Derechos Humanos, el FPAN ha permanecido débil y, con tan solo una reunión de ocho días al año, ha sido absolutamente incapaz de cumplir su mandato con eficacia.

El FPAN de 2019 a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, la subsiguiente revisión del FPAN y el 75.º aniversario de la ONU en 2020 ofrecen nuevas oportunidades para el fortalecimiento y la renovación del marco institucional para el desarrollo sostenible en la ONU.

No existe necesidad de esperar a un consenso global de todos los gobiernos (prácticamente imposible de alcanzar en el actual clima geopolítico) para comenzar a implementar las reformas políticas e institucionales descritas anteriormente (y en los siguientes capítulos de este informe). En muchas áreas existe suficiente espacio para dar forma a las políticas a nivel nacional o incluso subnacional, o bien para lanzar iniciativas de países con ideas afines dentro del marco institucional de la ONU. Los cambios fundamentales de política dependen de cambios de los discursos y mentalidades dominantes que no pueden ordenarse desde arriba. La transformación de nuestro mundo, tal como enuncia el título de la Agenda 2030, ha de producirse simultáneamente en todos los niveles, desde la acción local hasta las reformas de la gobernanza global, y por parte de todos los actores sociales. Este es el principal reto, pero también la formidable oportunidad que ofrece el proceso de 2030.

Bibliografía

- Alvaredo, Facundo/Chancel, Lucas/Piketty, Thomas/Saez, Emmanuel/Zucman, Gabriel (2017): World Inequality Report 2018. <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>
- Consejo de Estabilidad Financiera (2017): Implementation and Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms. Tercer informe anual del 3 de julio de 2017. Basilea. www.fsb.org/wp-content/uploads/P030717-2.pdf
- Consejo de la Unión Europea (2014): Council conclusions on a transformative post-2015 agenda. Consejo de Asuntos Generales del 16 de diciembre de 2014. Bruselas. www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/146311.pdf
- G20 (2016): Plan de Acción del G20 sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Hangzhou. www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2016-09-08-g20-agenda-action-plan.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- Gobierno Federal de Alemania (2017): German Sustainable Development Strategy. Nueva versión de 2016. Berlín. <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatischeSeiten/Schwerpunkte/Nachhaltigkeit/Anlagen/2017-04-12-kurzpapier-n-en.pdf>
- OIT (2017): Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ginebra. http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_624890/lang-es/index.htm
- OMS (2017): Presupuesto por programas para 2018-2019. Ginebra. http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA70/A70_7-sp.pdf
- ONU (2018): Observaciones del Secretario General al Consejo Económico y Social, serie de sesiones sobre actividades operacionales para el desarrollo. Martes, 27 de febrero de 2018. Nueva York. www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-02-27/remarks-ecosoc-activities-development-segment
- UN (2015): Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York (UN Doc. A/RES/70/1). <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

Jens Martens es Director del Global Policy Forum.