

Y DESPUÉS DE 2015, ¿QUÉ HACEMOS?



**Y DESPUÉS DE 2015,
¿QUÉ HACEMOS?**



Defendemos una globalización alternativa y esperanzadora, capaz de devolver la dignidad humana a cientos de millones de personas hoy excluidas.

Porque el camino para erradicar la pobreza del mundo y alcanzar el desarrollo humano sostenible pasa, inevitablemente, por un profundo cambio en las relaciones entre el norte y el sur.

Social Watch es una red internacional de organizaciones sociales que lucha por erradicar la pobreza y las causas de la pobreza, con el fin de asegurar una distribución equitativa de la riqueza y la realización de los derechos humanos. Nos comprometemos con la justicia social, económica y de género y enfatizamos el derecho de todas las personas al desarrollo humano y sostenible.

La **Plataforma 2015 y más** forma parte de **Social Watch**.

Y DESPUÉS DE 2015, ¿QUÉ HACEMOS?

**XII INFORME ANUAL
DE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS**

Informe de la representación española de SOCIAL WATCH

XII INFORME ANUAL DE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS **Y DESPUÉS DE 2015, ¿QUÉ HACEMOS?**

Coordinación:

Ignacio Martínez
M^a Luisa Gil Payno

Financiación:

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Diseño y maquetación:

WEIMARK BRANDING

Rubén Galgo
Julián Herrero
Pedro Martínez
José M^a San Antonio

EDITORIAL 2015 Y MÁS, 2014
Y DESPUÉS DE 2015, ¿QUÉ HACEMOS?

Plataforma 2015 y más

C/ Príncipe, 10, 2º ext. dcha.
28012, Madrid
Telf. +34 91 4029286
www.2015ymas.org

ISBN: 978-84-944377-0-0
Depósito legal: M-30352-2015

Impresión:

Reprografía A4

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al Convenio 10-CO1-117, “Investigación aplicada, comunicación social y participación ciudadana para el Desarrollo Humano, mediante la promoción de la coherencia de políticas públicas basadas en los Derechos Humanos, en la equidad de género, en el respeto al medio ambiente y en el comercio responsable”. El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

Prólogo	07
Pablo J. Martínez	

PRIMERA PARTE. EL MUNDO: LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA INTERNACIONAL DE DESARROLLO POST-2015

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un balance casi final	11
Economistas sin Fronteras	

Aprendizajes de los ODM: hacia una hoja de ruta post-ODM	41
Pablo J. Martínez	
Plataforma 2015 y más	

Objetivos para los ricos. Indispensables para una agenda universal post-2015	49
Grupo de reflexión de la sociedad civil sobre las perspectivas de desarrollo globales	

La estrategia de la Alianza Española contra la Pobreza en la nueva agenda: dar la batalla del conocimiento	65
Miguel Gorospe, José Medina y Jorge Serrano	
Alianza Española contra la Pobreza	

SEGUNDA PARTE. LA POLÍTICA: LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS COHERENTES Y SU MEDICIÓN

Un programa de investigación para el análisis de la coherencia de políticas para el desarrollo	75
Natalia Millán, Pablo J. Martínez, Ignacio Martínez, M ^a Luisa Gil, Antonio Sanabria, Héctor García, Shirley Ospina	
Plataforma 2015 y más	

Unas políticas económicas centradas en la vida de las personas y del planeta	87
M ^a Luisa Gil Payno	
Plataforma 2015 y más, Economistas sin Fronteras	

¿Es posible una gobernanza basada en la defensa de los derechos globales? Una aproximación desde las políticas de paz y seguridad, cooperación internacional y movilidad humana	95
Ignacio Martínez	
Plataforma 2015 y más	

Políticas ambientales sostenibles y coherentes con el desarrollo humano	107
Natalia Millán	
Plataforma 2015 y más	

Coherencia de políticas con el desarrollo humano en la base del proceso socioeconómico	117
Antonio Sanabria Martín	
Plataforma 2015 y más	

De la teoría a la medición: implicaciones sobre el uso de indicadores para la medición del desarrollo	123
Shirley Ospina	
Plataforma 2015 y más	

TERCERA PARTE. LAS PERSONAS: UNA NUEVA POLÍTICA PARA UNA NUEVA CIUDADANÍA

Ampliar el marco de la justicia: una propuesta para la nueva política	131
Ione Belarra	
Universidad Autónoma de Madrid y Consejo ciudadano estatal de Podemos	
José Medina	
Plataforma 2015 y más y Círculo de cooperación internacional de Podemos	
Iñaki Olazabal	
Círculo de cooperación internacional de Podemos	

PABLO J. MARTÍNEZ OSÉS

Secretario ejecutivo de la Plataforma 2015 y más

Hemos llegado al año 2015 y ponemos en tus manos este nuevo anuario. Desde 2003 la Plataforma 2015 y más hemos publicado análisis y reflexiones anuales sobre los principales desafíos que la humanidad enfrenta en materia de desarrollo. En conjunto, las trece ediciones muestran un seguimiento comprometido con las aspiraciones de las personas más vulnerables, con el desempeño y los límites que las políticas públicas tienen para transformar situaciones de injusticia y proporcionan un diagnóstico complejo y completo de la situación actual de nuestro mundo.

Con este año 2015 finaliza el periodo de quince años que los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) se dieron a sí mismos para erradicar la pobreza extrema y elevar las condiciones de acceso a derechos de gran parte de la población mundial excluida de forma persistente. Como habitualmente, abrimos nuestro anuario con el estudio de proyección de tendencias elaborado por Economistas sin Fronteras que un año más anticipa los resultados del esfuerzo para los principales indicadores en las grandes regiones mundiales. Pocos triunfos y muchas cuestiones pendientes de resolver aún. Incluimos también una valoración general del periodo a partir del proceso de construcción de la nueva agenda internacional de desarrollo post-2015 que deberá ser aprobada este mes de septiembre en la Asamblea General, y que se constituye en heredera de los propósitos de los ODM. Dicha agenda, con mayor amplitud y alcance que los ODM, reúne más objetivos y metas incorporando algunas temáticas que nunca debieron quedar fuera. Pero en los límites de su construcción, se aprecian también cuáles serán sus límites para transformar las relaciones de poder sistémicas que mantienen un mundo sobreexplotado y generador de exclusión y pobreza. El próximo periodo que abarcará hasta el año 2030, exigirá renovados esfuerzos como el que hemos realizado y termina con este anuario. De ser posible, con mayor audacia y acierto.

El futuro siempre nos preocupó y constituyó el eje principal de nuestro horizonte, siempre empeñado en proporcionar análisis aplicados en la orientación de políticas transformadoras, que pudieran modificar los patrones con que nuestra sociedad mundial transita, de forma que pueda hacerlo en

mejores condiciones y con perspectivas más favorables. Por ese motivo no solo hemos participado y seguido muy activamente los procesos de construcción de la nueva agenda en la comunidad internacional y en nuestro entorno europeo y nacional, sino que hemos culminado nuestro programa de investigación sobre desarrollo con la creación de un índice que medirá la coherencia de políticas para el desarrollo de los países del mundo. Este anuario, así, lejos de detenerse en el análisis de los resultados del final de un periodo, realiza una apuesta de futuro, publicando los primeros frutos de un amplio trabajo de investigación aplicada que tiene la vocación de servir con utilidad a responsables políticos, medios de comunicación y organizaciones sociales en el seguimiento crítico de la nueva agenda. Mostrando las interrelaciones políticas, sociales, económicas y ambientales que los enfoques más extendidos impiden comprender por su empeño economicista en la visión del desarrollo. Recogemos en este anuario algunos artículos en los que se analizan las interdependencias e interrelaciones entre las dimensiones del desarrollo mencionadas, constituyen algunas de las esenciales “tripas” del nuevo índice que será presentado en fechas muy próximas. Un nuevo índice que nos abrirá una perspectiva diferente sobre lo que durante demasiado tiempo hemos llamado países desarrollados y países en vías de desarrollo, proporcionándonos un *ranking* de países y material para el análisis comparativo de su comportamiento, en función de su verdadero y multidimensional estadio de desarrollo.

Como siempre, hemos realizado nuestro trabajo como si hubiera futuro. Lo que es decir como si existieran posibilidades para transformar las causas de las injusticias y vencer todas las resistencias a los cambios. En los últimos años muchos cambios se han producido en el entorno de nuestro trabajo: una nueva agenda internacional, un sistema de ayuda internacional desbordado y en crisis, una profunda crisis de representación política atraviesa las fronteras y latitudes, y alcanza a las organizaciones sociales poniendo en riesgo su continuidad y desvelando algunos de sus errores. Hemos tratado también de contribuir, analizando el pasado y explorando el presente, pero siempre mirando al futuro, a nuevas y mejores expresiones de nuestro quehacer socio-político. En ello seguiremos, no sabemos ni queremos saber hacer otra cosa.

Primera Parte
○ EL MUNDO:
LA CONSTRUCCIÓN DE LA
AGENDA INTERNACIONAL DE
DESARROLLO POST-2015

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un balance casi final

ECONOMISTAS SIN FRONTERAS¹

1. INTRODUCCIÓN

Un año más revisamos el grado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Es 2015, precisamente, el año que marca el final del periodo que Naciones Unidas había fijado para conseguir reducir drásticamente la pobreza y el hambre en el mundo y avanzar en un gran pacto mundial y en el fomento de una alianza mundial para el desarrollo. Este año parece obligado preguntarse: ¿ha cambiado algo la evolución de los objetivos gracias a la declaración del milenio?, ¿o hemos tenido más ruido que nueces? También nos detendremos a subrayar las diferencias observadas entre el cumplimiento de objetivos según unas u otras regiones del mundo, de forma que las medias no nos oculten las diferencias notorias entre unas y otras partes del mundo. Veremos cómo los fallos en el cumplimiento de buena parte de las metas incluidas en el objetivo 8 arrojan sobre los países del norte buena parte de la responsabilidad de los insatisfactorios resultados en los otros siete objetivos.

Tras esos dos apartados habituales, en los que analizamos los objetivos de los países del sur (ODM 1 a 7) y la llamada Alianza Global para el Desarrollo (Objetivo 8), incluiremos unas breves conclusiones.

2. LOS OBJETIVOS DE LOS PAÍSES DEL SUR (ODM 1 A 7)²

2.1. Panorama general

Como en años anteriores, el análisis se basa en una proyección de cuál sería el grado de cumplimiento de los objetivos en 2015 si los esfuerzos realizados entre 1990 (año fijado como punto de partida) y el último año para el que disponemos de datos permanecieran constantes hasta 2015. De esta forma, la metodología empleada parte del supuesto de que la tendencia observada para cada indicador entre 1990³ y el último dato disponible se mantiene constante hasta 2015, y se calcula el grado de cumplimiento comparando esta tendencia con la que tendría que darse para alcanzar el objetivo en el año 2015. La comparación de resultados con los ofrecidos en los pasados informes muestra que las tendencias son difíciles de revertir. Aunque, desgraciadamente, nos encontraremos con alguna sorpresa desagradable, como ahora veremos.

¹ En la elaboración de este capítulo han participado Eba Armendáriz Echániz, M^a Eugenia Callejón de la Sal, M^a Luisa Gil Payno, Juan A. Gimeno Ullastres, Daniel Rodríguez Lombardero y Freest Saralegui Harries.

² Salvo que se especifique lo contrario, el análisis se realiza a partir de los últimos datos publicados por las Naciones Unidas sobre los indicadores asignados a cada una de las metas de los objetivos del milenio, informe de 2014: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2014-spanish.pdf>

³ Si el dato correspondiente al año 1990 no está disponible se toma el dato posterior más cercano.

Cuadro 1: Grado cumplimiento de los ODM previsto a 2015, según la tendencia observada entre 1990 y último dato disponible

ODM	Meta	Índice	Mundo	Regiones en desarrollo	Norte de África	África subsahariana	América Latina y Caribe	Asia oriental	Asia meridional	Sudeste asiático	Asia occidental
Objetivo 1. Pobreza extrema y hambre	Meta 1A: Ingresos	1.1.	n.d.	132%	183%	36%	137%	202%	106%	171%	74%
		1.2.	n.d.	144%	156%	42%	116%	216%	140%	203%	45%
	Meta 1B: Empleo	1.6.b.	73%	75%	93%	33%	71%	99%	-1%	86%	67%
	Meta 1C: Hambre	1.8.a	90%	n.d.	114%	63%	130%	182%	91%	110%	130%
		1.9.	83%	90%	n.d.	55%	105%	111%	79%	149%	-110%
Objetivo 2. Educación primaria universal	Meta 2A: Primaria	2.1.a	57%	61%	108%	60%	62%	27%	88%	10%	69%
		2.1.b.H	45%	48%	110%	61%	n.d.	-102%	72%	-19%	75%
		2.1.b.M	65%	68%	108%	59%	n.d.	61%	96%	29%	65%
		2.2.	17%	20%	90%	7%	43%	94%	21%	63%	9%
		2.2.b.H	11%	12%	87%	3%	41%	n.d.	9%	56%	8%
		2.2.b.M	24%	26%	92%	11%	44%	n.d.	33%	71%	11%
		2.3.a	44%	47%	80%	15%	81%	112%	60%	81%	61%
		2.3.b.H	43%	45%	82%	12%	79%	107%	62%	72%	42%
		2.3.b.M	46%	49%	80%	17%	83%	113%	60%	88%	68%
		2.3.b.M	46%	49%	80%	17%	83%	113%	60%	88%	68%
Objetivo 3. Equidad de género	Meta 3A: Enseñanza	3.1.a	83%	88%	89%	57%	-57%	114%	114%	76%	61%
		3.1.b	93%	94%	109%	35%	0%	124%	94%	137%	87%
		3.1.c	216%	110%	159%	25%	1714%	133%	71%	457%	99%
		3.2.	34%	29%	1%	43%	54%	41%	20%	28%	17%
		3.3.	26%	24%	47%	34%	38%	4%	24%	21%	18%
Objetivo 4. Mortalidad infantil	Meta 4A: Mortalidad infantil	4.1.	80%	79%	119%	76%	110%	125%	92%	98%	105%
		4.2.	76%	77%	113%	69%	107%	122%	84%	89%	101%
		4.3.	46%	41%	78%	49%	94%	57%	63%	61%	22%
Objetivo 5. Salud materna	Meta 5A: Mortalidad materna	5.1.	65%	67%	82%	70%	57%	95%	93%	82%	62%
		5.2.	32%	32%	116%	49%	n.d.	10%	83%	93%	51%
	Meta 5B: Salud reproductiva	5.3.	21%	25%	39%	17%	35%	28%	33%	33%	28%
		5.5.a	58%	58%	66%	48%	92%	91%	44%	79%	57%
		5.6.	24%	28%	54%	10%	44%	36%	37%	38%	30%
Objetivo 6. VIH/SIDA, paludismo y otras	Meta 6A: Prevalencia VIH/SIDA	6.1.a.	122%	118%	-27%	130%	109%	100%	114%	109%	-27%
		6.1.b.	-9%	-9%	100%	-7%	-3%	100%	-7%	-11%	100%
	Meta 6B: Tratamiento VIH/SIDA	6.5.	80%	69%	40%	79%	94%	60%	37%	34%	22%
	Meta 6C: Malaria y tuberculosis	6.9.a	103%	104%	103%	0%	115%	113%	102%	104%	115%
		6.9.b	108%	110%	106%	105%	122%	114%	111%	111%	117%
		6.9.c	113%	113%	109%	109%	128%	159%	110%	116%	139%
Objetivo 7. Medio ambiente	Meta 7A: Recursos naturales	7.1.	-4%	-8%	100%	-12%	-11%	131%	104%	-17%	122%
		7.2.a	-57%	-206%	-128%	-67%	-86%	-250%	-230%	-234%	-163%
		7.2.b	-15%	-113%	-58%	111%	-33%	-195%	-125%	-145%	-52%
		7.2.c	127%	110%	100%	132%	112%	153%	119%	-9%	-20%
		7.3.	200%	194%	196%	200%	200%	188%	130%	198%	157%
	Meta 7C: Agua potable y saneamiento	7.8.T	123%	129%	87%	70%	136%	170%	154%	141%	91%
		7.8.U	45%	85%	38%	27%	114%	76%	136%	91%	45%
		7.8.R	120%	119%	102%	63%	117%	150%	156%	138%	73%
		7.9.T	67%	75%	154%	18%	103%	125%	56%	103%	102%
		7.9.U	38%	57%	85%	0%	80%	111%	45%	81%	76%
		7.9.R	60%	63%	163%	14%	94%	111%	49%	94%	78%

Fuente: Elaboración propia.

SOBRE GRADO DE CUMPLIMIENTO (GC):

GC <= 0%	Retroceso respecto a la situación de partida (UN: en retroceso)
0% < GC <= 50%	Cumplimiento del objetivo en menos del 50% (UN: Progreso lento)
50% < GC < 100%	Cumplimiento del objetivo en más del 50%, pero no al 100% (UN: Progreso moderado)
GC >= 100%	Pleno cumplimiento o superación del objetivo establecido (UN: Progreso rápido), pero sin erradicar el problema que se pretende paliar
	Erradicación del problema que pretende paliar el objetivo

H: Hombres/niños; M: Mujeres/niñas; U: Zonas urbanas; R: Zonas rurales; T: Total

Cuadro 2. Lista oficial de objetivos, metas e indicadores de los ODM 1 a 7

Objetivos y metas	Indicadores para el seguimiento de los progresos
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	
Meta 1A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	1.1 Proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA (paridad del poder adquisitivo) por día 1.2 Coeficiente de la brecha de pobreza 1.3 Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población
Meta 1B: Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes	1.4 Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada 1.5 Relación empleo-población 1.6 Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día 1.7 Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar
Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre	1.8 Proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal 1.9 Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal	
Meta 2A: Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	2.1 Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria 2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria 2.3 Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres
Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer	
Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015	3.1 Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior 3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola 3.3 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales
Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	
Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	4.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años 4.2 Tasa de mortalidad infantil 4.3 Proporción de niños de 1 año vacunados contra el sarampión
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	
Meta 5A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	5.1 Tasa de mortalidad materna 5.2 Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado
Meta 5B: Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva	5.3 Tasa de uso de anticonceptivos 5.4 Tasa de natalidad entre las adolescentes 5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos una consulta y al menos cuatro consultas) 5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	
Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA	6.1 Prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 24 años 6.2 Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo 6.3 Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA 6.4 Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la de niños no huérfanos de 10 a 14 años
Meta 6B: Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten	6.5 Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales
Meta 6C: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves	6.6 Tasas de incidencia y mortalidad asociadas al paludismo 6.7 Proporción de niños menores de 5 años que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida 6.8 Proporción de niños menores de 5 años con fiebre que reciben tratamiento con los medicamentos adecuados contra el paludismo 6.9 Tasas de incidencia, prevalencia y mortalidad asociadas a la tuberculosis 6.10 Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente

Meta 7B: Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida

Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento

Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios

- 7.1 Proporción de la superficie cubierta por bosques
- 7.2 Emisiones de dióxido de carbono (total, per cápita y por cada dólar PPA del PIB)
- 7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono
- 7.4 Proporción de poblaciones de peces que están dentro de límites biológicos seguros
- 7.5 Proporción del total de recursos hídricos utilizada
- 7.6 Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas
- 7.7 Proporción de especies en peligro de extinción

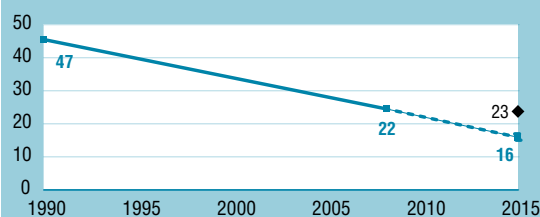
- 7.8 Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable
- 7.9 Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados

- 7.10 Proporción de la población urbana que vive en tugurios

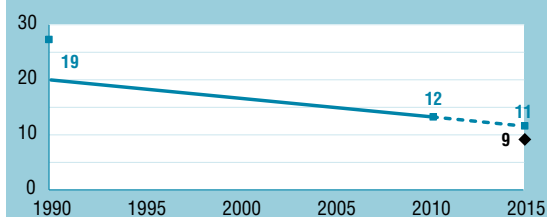
Cuadro 3: Gráficos de cumplimiento de los ODM (indicadores seleccionados)



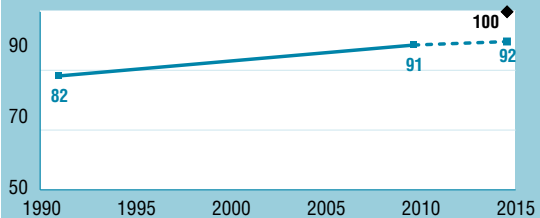
Población con ingresos inferiores a 1,25 dólares al día (%)



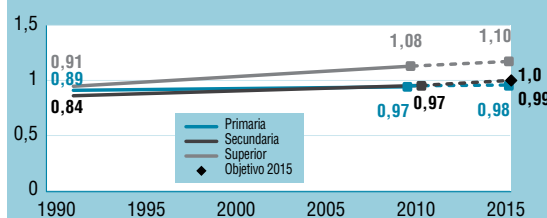
Población en estado de desnutrición (%)



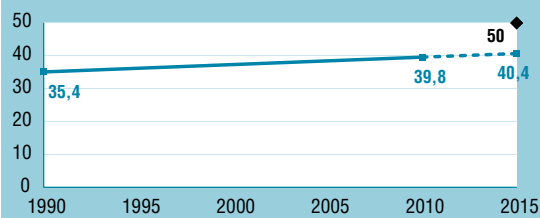
Tasa neta de matriculación en primaria (%)



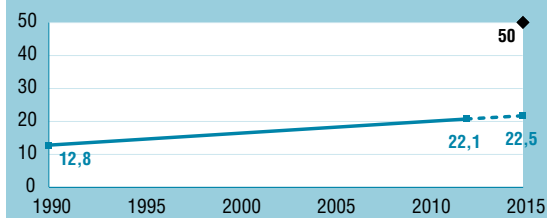
Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior

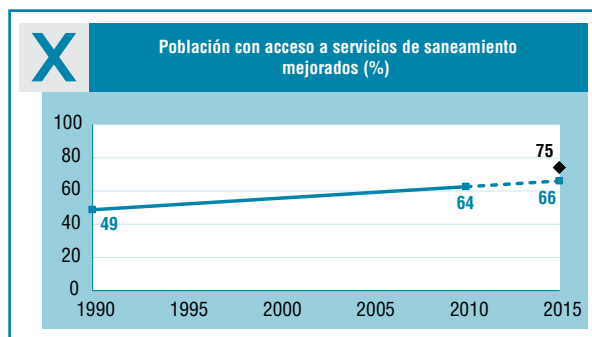
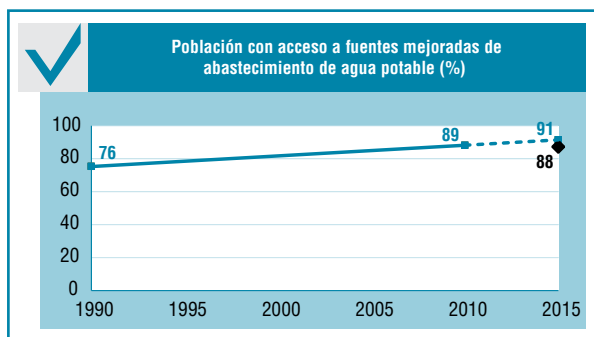
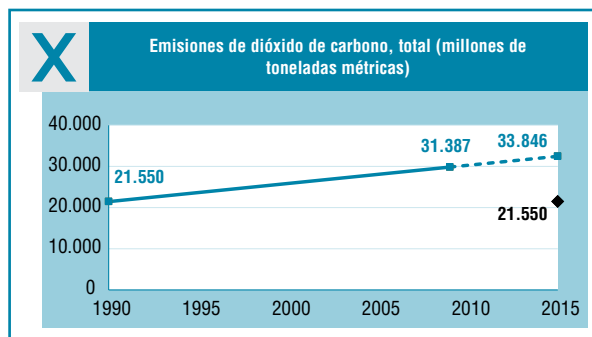
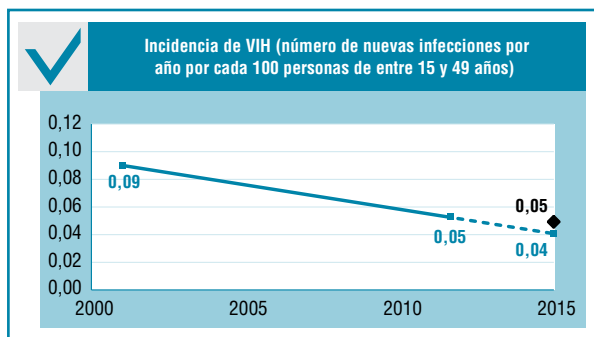
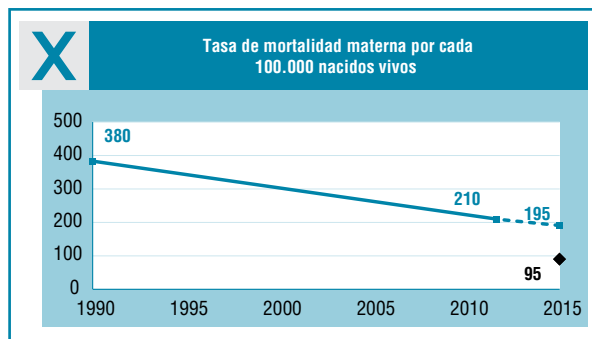
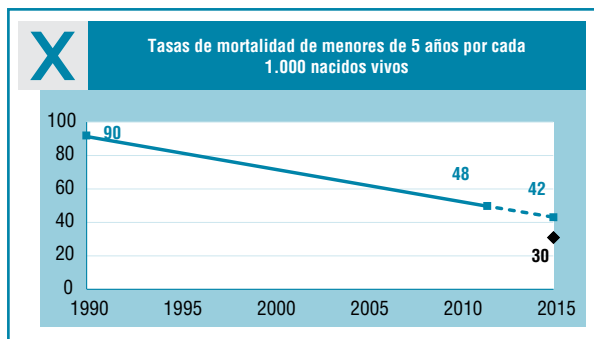


Mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola (%)



Escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales (%)





Fuente: Elaboración propia.

* Para el mundo en su conjunto, excepto en el caso del primer gráfico (ingresos inferiores a 1,25) que es para regiones en desarrollo.

— Evolución 1990-2012 - - - Proyección 2012-2015 ◆ Objetivo para 2015 ✓ Cumplimiento X No cumplimiento

Cuadro 4: Comparación de las previsiones de cumplimiento con las del año anterior

ODM	Meta	Índice	Regiones en desarrollo	Norte de África	África subsahariana	América Latina y Caribe	Asia oriental	Asia meridional	Sudeste asiático	Asia occidental
Objetivo 1. Pobreza extrema y hambre	Meta 1A: Ingresos	1.1.	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
		1.2.	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Meta 1B: Empleo	1.6.b.	96%	101%	102%	109%	95%	-1%	100%	176%
	Meta 1C: Hambre	1.8.a		95%	95%	95%	95%	100%	102%	82%
Objetivo 2. Educación primaria universal	Meta 2A: Primaria	1.9.	110%		144%	107%	109%	101%	104%	91%
		2.1.a	95%	105%	97%	84%	67%	102%	23%	108%
		2.1.b.H	89%	100%	101%		-104%	92%	-105%	113%
		2.1.b.M	97%	108%	94%		78%	106%	46%	105%
		2.2.	31%	90%	17%	33%			51%	15%
		2.2.b.H	24%	88%	8%	34%			48%	14%
		2.2.b.M	38%	92%	26%	31%			55%	20%
		2.3.a	102%	101%	107%	118%	102%	96%	124%	104%
		2.3.b.H	97%	100%	96%	120%	100%	93%	130%	105%
		2.3.b.M	104%	101%	116%	118%	100%	98%	123%	104%
Objetivo 3. Equidad de género	Meta 3A: Enseñanza	3.1.a	94%	112%	82%		66%	104%	85%	96%
		3.1.b	95%	100%	100%		89%	98%	105%	104%
		3.1.c	99%	111%	83%		97%	108%	219%	118%
		3.2.	99%	-286%	107%	89%	103%	100%	91%	117%
		3.3.	112%	137%	112%	106%	-264%	77%	101%	96%
Objetivo 4. Mortalidad infantil	Meta 4A: Mortalidad infantil	4.1.	107%	100%	109%	98%	104%	110%	97%	117%
		4.2.	111%	100%	110%	98%	104%	111%	96%	110%
		4.3.	83%	88%	85%		95%	100%	80%	55%
Objetivo 5. Salud materna	Meta 5A: Mortalidad materna	5.1.	89%	75%	102%	80%	82%	89%	77%	64%
		5.2.	102%	98%	217%		95%	78%	74%	125%
	Meta 5B: Salud reproductiva	5.3.	98%	95%	99%	98%	95%	99%	98%	92%
		5.5.a	101%	95%	124%	91%	95%	98%	100%	95%
		5.6.	101%	96%	109%	94%	89%	106%	100%	93%
Objetivo 6. VIH/SIDA, paludismo y otras	Meta 6A: Prevalencia VIH/SIDA	6.1.a.	98%	-27%	103%	96%	100%	95%	109%	-27%
		6.1.b.	76%	100%	80%	57%	100%	72%	115%	100%
	Meta 6B: Tratamiento VIH/SIDA	6.5.	92%	110%	102%	169%	86%	56%	108%	
	Meta 6C: Malaria y tuberculosis	6.9.a	99%	98%	17%	95%	96%	99%	100%	96%
		6.9.b	98%	97%	99%	92%	97%	98%	99%	96%
		6.9.c	98%	95%	99%	98%	90%	99%	99%	91%
Objetivo 7. Medio ambiente	Meta 7A: Recursos naturales	7.1.	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
		7.2.a	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
		7.2.b	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
		7.2.c	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
		7.3.	97%	98%	100%	100%	98%	96%	99%	-3914%
	Meta 7C: Agua potable y saneamiento	7.8.T	95%	95%	107%	95%	95%	101%	95%	115%
		7.8.U	125%	95%	191%	95%	95%	115%	95%	95%
		7.8.R	103%	95%	113%	98%	95%	101%	100%	106%
		7.9.T	95%	101%	139%	99%	95%	105%	95%	107%
		7.9.U	93%	143%		95%	95%	105%	88%	95%
		7.9.R	95%	105%	94%	98%	95%	101%	99%	111%

Fuente: Elaboración propia.

	Mejora
	Estabilidad (variación inferior al 10%)
	Empeora
	Fuerte deterioro

El cuadro 1 muestra los indicadores considerados (de entre los relacionados en la lista recogida en el cuadro 2) y su grado de cumplimiento en 2015 a escala global y por grandes regiones mundiales⁴, conforme a la metodología descrita.

El cuadro 3 presenta una serie de gráficos que recogen la evolución de una selección de indicadores asociados a las metas del milenio a escala global. En cada uno de los gráficos aparece el valor de cada indicador en el año 1990, o el posterior más cercano, el último dato disponible, y la proyección para 2015. En los gráficos se recoge también el valor que debería alcanzar el indicador en el año 2015 si se cumpliera con el objetivo perseguido.

Como puede verse en este primer panorama, un año más, predominan los incumplimientos sobre los resultados satisfactorios. Y los éxitos y los fracasos se reparten de forma desigual. Aunque el número es relativo, pues los indicadores pueden estar más o menos desagregados, no es menos cierto que son mayoritarios los indicadores y los lugares en los que no se han alcanzado los objetivos previstos.

Los resultados más optimistas señalan a ingresos, sanidad y salubridad. El fracaso domina en el uso de los recursos naturales y en el control de las emisiones de CO₂. En educación, sorprende el retroceso del informe de este año. Volveremos sobre ello.

Por regiones, América Latina-Caribe, Asia oriental y Norte de África nos presentan un predominio optimista, frente al claramente negativo de África subsahariana y Asia occidental.

Se han logrado avances significativos en muchos de los objetivos. Entre ellos, en el que es considerado fundamental: reducir a la mitad la cantidad de personas que viven en condiciones de pobreza extrema. Es posiblemente el principal objetivo que podría considerarse globalmente conseguido, aunque, conforme al panorama general, Asia occidental y, sobre todo, África subsahariana, presenten unos resultados desoladores.

Los avances en países como China y, en menor medida, India, no evitan que estos dos países sigan albergando más del 45% de los pobres del mundo: un tercio de los 1.200 millones de personas en pobreza extrema viven en la India; un 13%, en China. Nigeria, Bangladesh y la República Democrática del Congo ocupan los siguientes lugares en esta dolorosa clasificación, absorbiendo otro 20% del total mundial.

⁴ Las agrupaciones regionales de los países “en desarrollo” se corresponden a las divisiones geográficas de las Naciones Unidas. Puede consultarse los países incluidos en cada una de las regiones en: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Data/RegionalGroupings.htm>.

Todavía, una de cada cinco personas en los países en desarrollo viven en situación de extrema pobreza. En 2010 solo se apuntó a reducir a la mitad el número de personas en extrema pobreza. Hemos cumplido desde 2010 tan modesto objetivo. Pero es obvio que no podemos sentirnos satisfechos con los datos que todavía resultan insultantes.

Algo parecido sucede con la situación del hambre: 842 millones, un octavo de la población mundial, siguen sufriendo hambre crónica. Una de cada cuatro personas en África subsahariana, casi una de cada seis en Asia meridional. En desnutrición infantil estas dos regiones cambian su orden: uno de cada tres niños en Asia meridional, uno de cada 5 en África subsahariana.

Si a eso añadimos que el avance en la reducción del hambre en estos años ha sido inferior al observado en la década previa a la Declaración del Milenio, el fracaso en este punto ha de considerarse extremadamente grave.

El objetivo, fundamental, de lograr la enseñanza primaria universal avanzó muy positivamente en los primeros diez años del siglo. Sin embargo, se ha producido un estancamiento que, como puede verse en el cuadro 4, muestra un sorprendente retroceso respecto a los datos que el informe ofrecía el pasado año.

En el cuadro 4, efectivamente, ofrecemos la comparación de los datos del cuadro 1 en relación con los del pasado año. Somos conscientes de que ni la fiabilidad estadística ni los cambios metodológicos permiten absolutizar los resultados conseguidos. Pero son sin duda indicativos. Como es lógico, en el cuadro predomina la “estabilidad” pues lo normal es que no haya grandes variaciones de un año a otro.

Es grato ver la mejoría general en metas como la reducción de la mortalidad infantil, en la alfabetización de adultos o en la extensión del agua potable y el saneamiento (con especial relevancia por afectar en este caso a África subsahariana como en las mejoras en los indicadores del objetivo de salud materna).

Aunque el color asociado a “fuerte deterioro” se reparte por todo el cuadro, la mayor sorpresa está en el objetivo de la educación primaria. El último dato muestra que hay todavía 58 millones de niños que no van a la escuela, prácticamente la misma cifra que se estimaba para cinco años antes. Si en el anterior informe la previsión apuntaba a conseguir en torno al 60% de los objetivos, en este año hemos bajado al 40%.

Del texto del informe citado en la nota puede entenderse que el brusco cambio refleja básicamente una mejora en la estimación de los datos. Cita textual del informe 2014 de Naciones Unidas: “Una encuesta reciente ha revelado el efecto negativo de los conflictos en la asistencia a la escuela... Se calcula que el 50% de los niños en edad de asistir a la escuela primaria pero que no lo hace, vive en áreas afectadas

por conflictos... El 44% de esos niños vive en África subsahariana, en 19% en Asia meridional y el 14% en Asia occidental y África septentrional” (Naciones Unidas, 2014a: 17).

La pobreza, la condición femenina y la residencia rural siguen siendo factores determinantes para agravar estos índices de inasistencia escolar.

En todo caso, nuestra línea del pasado año en el gráfico 1 llevaba a una previsión de quedarnos a 7 puntos del objetivo de la escolarización universal y este año hemos pasado a 8 puntos: tan solo se prevé el 92% de escolarización. Sabemos de la importancia de la educación para el desarrollo sostenible de una comunidad. Por ello, este retroceso ha de considerarse una muy mala noticia.

Como el mismo informe destaca, la caída en la ayuda de los donantes para la educación puede ser otra explicación adicional puesto que creció de forma constante hasta 2010 pero ha descendido después un 7%.

No obstante, se han registrado avances muy importantes en la igualdad de género en la educación en todas las regiones y en todos los niveles de enseñanza. Casi alcanzada la paridad en la enseñanza primaria “sin embargo, la disparidad entre los géneros predomina en los niveles más altos de la enseñanza” (Naciones Unidas, 2014: 21).

Aunque esos datos permiten una mirada esperanzadora hacia el futuro, la realidad social está muy lejos de incorporar la igualdad de género. Las mujeres tienen una probabilidad menor que los hombres de estar empleadas, mucho mayor de tener trabajos a tiempo parcial o de estar subempleadas, y están infrarrepresentadas en la casi totalidad de los parlamentos y de los gobiernos.

La tasa de mortalidad infantil se ha reducido a la mitad desde 1990. Pero el objetivo era reducir en dos terceras partes la mortalidad de los niños menores de 5 años y quedaremos lejos de conseguirlo. No obstante, el avance es positivo y cercano al objetivo en la mayor parte de las regiones. Una vez más Asia meridional y, sobre todo, África subsahariana ofrecen los peores resultados. Cuatro de cada cinco muertes de niños menores de 5 años se producen en esas dos regiones del mundo. Un aspecto positivo es que las expectativas son generalizadamente mejores en este informe que en el pasado año, continuando con el proceso de aceleración observado en los últimos años.

La reducción de la tasa de mortalidad materna presenta peores resultados. Aunque se ha reducido en el periodo observado en un 45%, quedaremos lejos de la meta de reducirla en tres cuartas partes. Todavía la tasa en los países en desarrollo es 14 veces más alta que en los desarrollados. Una vez más África subsahariana y, esta vez, Asia meridional, copan más del 85% de las muertes maternas, con Nigeria y la India encabezando estas tristes cifras.

La lucha contra el VIH/SIDA puede considerarse razonablemente cumplida en cuanto a reducción de nuevas infecciones y crecimiento de personas que reciben terapia retroviral. Pero en 2012, último dato disponible, se estima que se alcanzó el récord de 35,3 millones de personas infectadas. La terapia retroviral alarga la vida y posibilita que la cifra de nuevas infecciones supere a la de las muertes relacionadas.

La valoración positiva es aún más clara en lo que se refiere al balance conseguido en cuanto a control de las grandes enfermedades y epidemias que tantas muertes prematuras causan en los países del sur: las cifras de reducción de paludismo y tuberculosis son de las más positivas de todas las metas perseguidas y tienen buena parte de la responsabilidad en la reducción señalada en las cifras de mortalidad infantil.

Las mejoras en agua potable y saneamiento han sido muy positivas. Este es uno de los objetivos que ha de considerarse que presenta un cumplimiento razonable, especialmente en el ámbito rural, aunque con las desigualdades habituales. En 2010, ya se había alcanzado la meta de reducir a la mitad el porcentaje de la población mundial sin acceso a agua potable. También aquí, como nos pasaba con la pobreza, seguimos con el problema vivo. 750 millones de personas carecen de agua potable adecuada, 112 millones en China, 92 millones en India. En tres países, más de la mitad de la población carece de agua potable mejorada: Mozambique, Papúa Nueva Guinea y República Democrática del Congo. Más de la mitad de los países del África subsahariana no cumplirán la meta fijada. Un ejemplo más de cómo los buenos resultados globales esconden desigualdades importantes y mantienen cifras inadmisibles en muchas zonas del mundo. Nos recuerda, además, que los objetivos del milenio no eran demasiado ambiciosos.

Como señalábamos en informes anteriores, el objetivo que sin duda presenta un balance más desastroso y preocupante es el que se refiere a los recursos naturales. En el periodo analizado se han perdido 13 millones de hectáreas de bosque en el mundo y han aumentado las emisiones de gases de efecto invernadero casi en un 50%. Resulta preocupante que, en 2011, las emisiones por unidad de producción económica fueron más altas en las regiones en desarrollo que en las desarrolladas, lo que indica que cualquier crecimiento en los países del sur va a suponer un agravamiento importante de las condiciones ambientales.

Los recursos hídricos renovables están siendo cada vez más escasos. En este apartado son África septentrional y la península arábiga las que presentan datos más preocupantes pues han superado el límite no ya en que la escasez de agua comienza a ser un problema, sino el de la sostenibilidad.

Al menos una buena noticia para cerrar este análisis: las sustancias que reducen la capa de ozono se han eliminado prácticamente (hasta un 98%) en todo el mundo.

2.2. Dos preguntas complementarias

En la introducción se apuntaban dos temas que iban a recibir una atención específica en este informe. A ellos se refieren las dos preguntas que planteamos a continuación. La primera es, ¿en qué medida los índices medios de cumplimiento no enmascaran graves desigualdades entre países y entre regiones? Como se ha señalado reiteradamente, la utilización de índices globales medios

no contempla en absoluto la desigualdad entre distintas zonas del planeta y grandes avances en algunos países pueden engañar respecto a la situación muy diferente en otros.

Por ello, puede merecer la pena detenerse un momento a revisar las cifras desde esa perspectiva. Nos conformaremos con estimar las diferencias observadas en cada una de las metas entre las distintas regiones. La aproximación se recoge en el cuadro 5.

Cuadro 5: Desigualdad en el cumplimiento de los ODM							
ODM	Meta	Índice	Regiones en desarrollo	Diferencia Max - min	Dif/Media	Desviación	Índice de cumplimiento ponderado
Objetivo 1. Pobreza extrema y hambre	Meta 1A: Ingresos	1.1.	132%	165,99	1,26	2,23	1,15
		1.2.	144%	173,69	1,20	2,86	0,98
	Meta 1B: Empleo	1.6.b.	75%	99,32	1,32	0,78	1,89
	Meta 1C: Hambre	1.8.a	n.d.	119,12		0,82	-
		1.9.	90%	259,27	2,89	4,17	0,42
Objetivo 2. Educación primaria universal	Meta 2A: Primaria	2.1.a	61%	98,13	1,62	0,68	1,73
		2.1.b.H	48%	212,06	4,46	3,09	0,30
		2.1.b.M	68%	78,64	1,16	0,40	3,31
		2.2.	20%	86,52	4,43	0,80	0,48
		2.2.b.H	12%	83,46	6,68	0,56	0,44
		2.2.b.M	26%	81,44	3,08	0,53	0,96
		2.3.a	47%	97,68	2,08	0,54	1,70
		2.3.b.H	45%	94,92	2,12	0,56	1,55
		2.3.b.M	49%	95,84	1,96	0,53	1,81
Objetivo 3. Equidad de género	Meta 3A: Enseñanza	3.1.a	88%	57,14	0,65	0,32	5,41
		3.1.b	94%	137,04	1,45	1,46	1,26
		3.1.c	110%	1689,44	15,31	219,71	0,01
		3.2.	29%	53,32	1,85	0,20	2,80
		3.3.	24%	43,40	1,78	0,13	3,77
Objetivo 4. Mortalidad infantil	Meta 4A: Mortalidad infantil	4.1.	79%	49,35	0,62	0,17	9,16
		4.2.	77%	53,25	0,70	0,20	7,40
		4.3.	41%	72,23	1,77	0,31	2,58
Objetivo 5. Salud materna	Meta 5A: Mortalidad materna	5.1.	67%	37,65	0,56	0,13	10,30
		5.2.	32%	106,38	3,28	0,72	0,88
	Meta 5B: Salud reproductiva	5.3.	25%	21,92	0,87	0,03	16,16
		5.5.a	58%	47,52	0,81	0,23	4,91
		5.6.	28%	43,59	1,54	0,11	5,04
Objetivo 6. VIH/ SIDA, paludismo y otras	Meta 6A: Prevalencia VIH/SIDA	6.1.a.	118%	157,18	1,33	2,83	0,81
		6.1.b.	-9%	110,91	-12,20	1,96	-0,09
	Meta 6B: Tratamiento VIH/SIDA	6.5.	69%	72,01	1,04	0,41	3,28
	Meta 6C: Malaria y tuberculosis	6.9.a	104%	115,43	1,11	1,03	1,95
		6.9.b	110%	16,82	0,15	0,02	100,00
		6.9.c	113%	49,86	0,44	0,21	10,28
Objetivo 7. Medio ambiente	Meta 7A: Recursos naturales	7.1.	-8%	147,95	-19,33	2,86	-0,05
		7.2.a	-206%	182,71	-0,89	3,34	-1,20
		7.2.b	-113%	306,11	-2,71	5,88	-0,37
		7.2.c	110%	173,86	1,58	2,90	0,74
		7.3.	194%	69,70	0,36	0,44	8,51
	Meta 7C: Agua potable y saneamiento	7.8.T	129%	100,52	0,78	0,88	2,84
		7.8.U	85%	109,63	1,29	1,01	1,64
		7.8.R	119%	92,91	0,78	0,80	2,90
		7.9.T	75%	136,28	1,83	1,20	1,21
		7.9.U	57%	111,22	1,96	0,76	1,45
		7.9.R	63%	149,19	2,36	1,33	0,93

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Hemos agrupado en cada columna los resultados en cuatro niveles de desigualdad (baja, moderada, alta y extrema) según la ratio utilizada.

Aunque los tramos son arbitrarios, pueden ayudar a visualizar los resultados.

En primer lugar, comparamos los valores máximos y mínimos entre las distintas regiones mundiales para cada una de las metas recogidas en el cuadro (solo contemplamos los países menos desarrollados pues es obvio que las diferencias con el mundo desarrollado serían extremadamente grandes). Obtenemos la diferencia entre esos valores extremos y, en la siguiente columna, normalizamos esa diferencia dividiéndola por la media correspondiente. El resultado es demoledor.

Prácticamente en todos los índices, las diferencias entre el mejor y el peor dato son superiores al grado medio de cumplimiento. Y en cinco de ellos la diferencia se sitúa entre el 50% y el 100% del valor medio. Solo en tres las divergencias son más reducidas: dos afectan al control de la tuberculosis y uno a la reducción de sustancias que afectan a la capa de ozono y que acabamos de mencionar.

En la siguiente columna hemos calculado la desviación por mínimos cuadrados. Al sumar el cuadrado de las diferencias de cada dato respecto a la media pondera en mayor medida los datos individuales que se alejan en exceso de la media, es decir, que muestran un mayor grado de desigualdad. La ventaja de este índice es que toma en consideración todos los datos y no solo los extremos.

Aunque las fronteras elegidas son arbitrarias, lo cierto es que predominan los casos que reflejan una desviación elevada de los datos observados en cada región respecto a la media. Solo dos metas presentan un índice satisfactorio: porcentaje de mujeres de entre 15 y 49 años, casadas o con pareja, que usan anticonceptivos; y la reducción de la tasa de incidencia de la tuberculosis.

De hecho, esta meta últimamente citada representa el único ejemplo, de todos los índices que se reflejan en el cuadro, que podemos destacar de cumplimiento satisfactorio: se ha alcanzado el objetivo marcado y además se ha hecho de forma generalizada, con reducidas desviaciones respecto a la media.

En la última columna hemos hecho un último ejercicio de cálculo combinando ambos criterios. Hemos dividido el índice medio de grado de cumplimiento por el de desviación. De alguna forma, el dato resultante nos muestra en qué medida se ha alcanzado el objetivo en todo el mundo y no solo, en su caso, en algunos países que maquillan el resultado global. Hemos dado el valor 100 al dato citado como único caso de cumplimiento satisfactorio y equilibrado. El resultado es desolador.

La casi totalidad de los índices nos dan valores inferiores al 10% del que consideramos como referencia. Así, se confirma lo que señalábamos respecto a la pobreza: el cumplimiento medio esconde desigualdades tan elevadas que

en el índice sintético empleado tan solo obtenemos cifras en el entorno del 1%. Extremadamente lejos del 100%. En calificaciones sobre 10, solo obtendría un 0,1.

¡Solo tres metas superarían la calificación de 1!: la reducción de la tasa de mortalidad materna por cada 100.000 nacidos vivos, el porcentaje de mujeres de entre 15 y 49 años, casadas o con pareja, que usan anticonceptivos y la reducción de la tasa de mortalidad asociada a la tuberculosis.

Con todas las limitaciones metodológicas obvias, la conclusión del análisis nos permite contestar la primera pregunta de forma rotunda: el grado de cumplimiento de los ODM desde la perspectiva de la igualdad recibe un suspenso sin paliativos. Al incorporar esta variable en el análisis, comprobamos que apenas podemos salvar del desastre a los logros conseguidos en relación con la tuberculosis y otras enfermedades infecciosas y, con criterio generoso, algunos avances relacionados con la salud reproductiva. Muy pobre balance.

La segunda pregunta nos la hacíamos ya en el año 2000: ¿han conseguido los ODM cambios significativos en las tendencias previas? No es fácil contestar con cifras a esta pregunta. La aproximación que se hará a continuación ha de tomarse, de nuevo, con prudencia.

Hemos buscado las previsiones que hacíamos diez años atrás. Tomando la misma fuente de información, incluíamos entonces un cuadro semejante de previsión de cumplimiento de las distintas metas para las que se tenían datos. En aquel informe se recogía la evolución de los índices disponibles y su evolución entre 1990 y 2002 (como regla general). De alguna forma, aquella información venía a decirnos: esta es la evolución que llevamos. Si no hacemos nada, en 2015 estaremos más o menos lejos de los objetivos que nos hemos marcado.

Por ello, pensamos que una forma de ver la eficacia de la Declaración del Milenio podría ser comparar aquellas expectativas con la realidad de hoy. Si los datos actuales mejoran las previsiones de hace una década, podríamos constatar que habíamos mejorado la evolución respecto a la inercia tendencial. Si los datos son parecidos, deduciríamos que en poco han influido los ODM en la marcha mundial. Un empeoramiento resultará deprimente.

El empeño no es fácil. No siempre coinciden los índices ni es fiable la estabilidad metodológica. Por ello, hemos agrupado valores por objetivos o hemos elegido aquellos índices para los que la comparación parece más fiable. El resultado se ofrece en el cuadro 6, que muestra que no solo no se ha mejorado, sino que se ha retrocedido respecto al punto de partida. Solo los objetivos de medio ambiente, en concreto la emisión de CO₂ presentan tan desastroso resultado. Y de forma generalizada.

Cuadro 6: Comparación con la inercia

ODM	Meta	Regiones en desarrollo	Norte de África	África subsahariana	América Latina y Caribe	Asia oriental	Asia meridional	Sudeste asiático	Asia occidental
Objetivo 1. Pobreza extrema y hambre	Ingresos	151%	186%	65%	155%	268%	106%	171%	80%
	Hambre	99%	126%	83%	122%	209%	85%	138%	29%
Objetivo 2. Educación primaria universal	Primaria	46%	104%	52%	52%	72%	61%	37%	43%
Objetivo 3. Equidad de género	Enseñanza	105%	111%	42%	720%	634%	115%	161%	75%
Objetivo 4. Mortalidad infantil	Mortalidad infantil	85%	119%	88%	112%	132%	94%	100%	110%
Objetivo 5. Salud materna	Mortalidad materna	57%	101%	90%	57%	57%	88%	82%	67%
Objetivo 7. Medio ambiente	Recursos naturales	-826%	-12828%	-226%	-194%	-2382%	-1188%	-576%	-3886%
	Agua potable urbana	93%	39%	34%	117%	76%	158%	100%	
	Agua potable rural	144%	117%	120%	150%	150%	208%	169%	
	Saneamiento urbano	65%	86%	0%	91%	115%	50%	89%	76%
	Saneamiento rural	113%	163%	36%	137%	241%	76%	131%	118%

Fuente: Elaboración propia.

	Mejora notoria
	Estabilidad (variación inferior al 10%)
	Leve empeoramiento
	Notorio empeoramiento
	Retroceso

Sin embargo, la "mejora notoria" domina en cuatro de las regiones: norte de África, América Latina y Caribe, Asia oriental y Sudeste asiático. Lo es también en el objetivo de erradicar la pobreza y el hambre, en equidad de género, en mortalidad infantil y en agua y saneamiento rural.

En el cuadro se echa en falta el objetivo 6, relacionado con la salud. La primera conclusión positiva es que ha mejorado sustancialmente la información estadística respecto de la que se disponía hace quince años. Por otro lado, ese objetivo nos habría dado, según hemos visto, un panorama muy positivo.

Por lo tanto, además de otras ventajas cualitativas a las que haremos referencia, podemos concluir que la Declaración del Milenio ha permitido mejoras notorias respecto a su inercia histórica en varias regiones del mundo y en objetivos importantes.

Pero nuestro índice nos dice que ha fracasado rotundamente, además de en el control de emisiones ya citado, en otros objetivos tan importantes como mejorar la escolarización primaria, la reducción de la mortalidad materna y el saneamiento urbano. La decepción es igualmente

vergonzante en África subsahariana y Asia occidental, donde los avances observados son, predominantemente, inferiores a los que deberían haberse producido simplemente con la inercia del fin de siglo pasado. Es decir, que los ODM no solo no han servido en estas regiones para revertir unas tendencias históricas hacia una mayor pobreza relativa, sino que ni siquiera han podido impedir su deterioro.

Como hemos señalado explícitamente para el objetivo de la escolarización primaria, es posible que parte del retroceso observado deba imputarse en buena medida a la crisis financiera desatada en 2008. Algunos datos habían sido positivos hasta 2010 y decrecieron desde entonces. La disminución de la ayuda ha influido probablemente en el deterioro de alguna de las series. Pero esta explicación no resulta atenuante, sino que refleja la debilidad del compromiso de la mayoría de los países donantes con los ODM. España es un ejemplo claro de cómo las dificultades presupuestarias se ceban inmediatamente en la cooperación internacional, truncando una evolución muy positiva en los años anteriores.

Cuadro 7: Comparación con la inercia por regiones

Regiones en desarrollo	La tendencia era	El resultado	Resumen
Norte de África	Alcanzar prácticamente todas las metas	Mejoradas las expectativas salvo saneamiento urbano	Mejor
África subsahariana	Lejos de las metas en pobreza, hambre y saneamiento; cerca en el resto	Salvo en agua potable rural, peor de forma generalizada	Peor
América Latina y Caribe	Cumplir o acercarse en todos los objetivos, salvo en saneamiento rural	Cumplimiento mayoritario por encima de la expectativa, excepto en educación primaria y en mortalidad materna	Mejor
Asia oriental	Cumplimiento en tres metas y en torno al 80% en el resto	Cumplimiento generalizado, muy por encima de esperado, excepto educación primaria y mortalidad materna	Mejor
Asia meridional	Cumplimiento generalizado o próximo a ello	Cerca del cumplimiento aunque menos de lo previsto en buena parte (especialmente educación primaria y saneamiento urbano)	Peor
Sudeste asiático	Cumplimiento generalizado	Cumplimiento generalizado excepto en educación primaria	Desigual
Asia occidental	Cumplimiento generalizado excepto en equidad de género	Incumplimiento generalizado excepto mortalidad infantil	Peor

Fuente: Elaboración propia.

Es cierto que, insistimos, los datos anteriores han de tomarse con precaución puesto que las cifras no son del todo comparables. Por ello, ofrecemos el cuadro 7 donde nos centramos en criterios globales y cualitativos para hacer la comparación de las previsiones por regiones. Desgraciadamente ese punto de vista empeora la valoración, porque confirma la mala evolución de las dos regiones malditas, pero además añade al grupo a Asia meridional. Hace diez años se preveía un cumplimiento generalizado o próximo a ello y las previsiones hoy apuntan a que es escaso el cumplimiento, aunque esté cerca de ello, y en general hay incumplimientos superiores a los previstos. El sudeste asiático está cerca de lo previsto, con el deterioro imprevisto en educación.

En suma, el análisis de estos siete primeros objetivos es más pesimista que el que hacíamos el año anterior. La crisis y las guerras están afectando muy negativamente a los objetivos de desarrollo, la desigualdad aumenta y todo el esfuerzo realizado no parece haber tenido resultados tangibles en demasiados casos y regiones.

3. OBJETIVO 8: LA ALIANZA GLOBAL PARA EL DESARROLLO

El octavo objetivo de desarrollo del milenio, el ODM 8, está enunciado como “Fomentar una alianza global para el desarrollo”. Su formulación recogió algunos (pero no otros) de los compromisos recogidos en la Declaración del Milenio (Naciones Unidas, 2000), ratificada en setiembre del año 2000 por los jefes de estado y de gobierno de 189 países del mundo.

Entre los “Valores y principios” que figuran en la Declaración del Milenio y que posteriormente no quedaron reflejados en la formulación del ODM 8 se encuentran los siguientes: el reconocimiento de que existe una “responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la *dignidad humana, la igualdad y la equidad* en el plano mundial”⁵; la necesidad de crear una alianza mundial que persiga la construcción de una *globalización plenamente incluyente y equitativa*, basada en el respeto y la protección de los derechos humanos, así como en la *participación efectiva* de los países en desarrollo a la hora de adoptar políticas y

⁵ Declaración del Milenio, apartado 2.

Cuadro 8. Lista oficial de metas e indicadores del ODM 8

Meta 8A: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio Incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional Meta 8B: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados Incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza Meta 8C: Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General)	<i>El seguimiento de algunos de los indicadores mencionados a continuación se efectuará por separado para los países menos adelantados, los países africanos, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños estados insulares en desarrollo</i> Asistencia oficial para el desarrollo (AOD) 8.1 AOD neta, total y para los países menos adelantados, en porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE 8.2 Proporción de la AOD total bilateral y por sectores que los donantes del CAD de la OCDE destinan a servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento) 8.3 Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD de la OCDE que no está condicionada 8.4 AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral como proporción de su ingreso nacional bruto 8.5 AOD recibida por los pequeños estados insulares en desarrollo como proporción de su ingreso nacional bruto Acceso a los mercados 8.6 Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir armamentos) procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, admitidas libres de derechos 8.7 Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles, y a las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo 8.8 Estimación de la ayuda agrícola en países de la OCDE como porcentaje de su producto interno bruto 8.9 Proporción de la AOD destinada a fomentar la capacidad comercial
Meta 8D: Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo	Sostenibilidad de la deuda 8.10 Número total de países que han alcanzado el punto de decisión y número total de países que han alcanzado el punto de culminación en la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) (acumulativo) 8.11 Alivio de la deuda comprometido conforme a la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral 8.12 Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios
Meta 8E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles	8.13 Proporción de la población con acceso sostenible a medicamentos esenciales a precios asequibles
Meta 8F: En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones	8.14 Líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes 8.15 Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes 8.16 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes

medidas a escala mundial “que correspondan a las *necesidades de los países en desarrollo*”⁶; y una distribución de los costes y cargas de los problemas mundiales conforme a los principios fundamentales de la *equidad y la justicia social*. Asimismo, se establecía la necesidad de una *ges-*

tión compartida y multilateral del desarrollo económico y social, ejercida desde las Naciones Unidas por ser la organización más universal y representativa⁷. Estos aspectos de la Declaración del Milenio hubieran podido estructurar una verdadera alianza global para el desarrollo, bien distinta de

⁶ *Ibidem*, Apartado 5.

⁷ *Ibidem*, Apartado 6.

la limitada formulación que se realiza en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Sin embargo, el ODM 8 se limitó a algunos de los enunciados del capítulo de la declaración dedicado a “El desarrollo y la erradicación de la pobreza”, donde, tras declarar el propósito de hacer realidad para todos el derecho al desarrollo y la eliminación de la pobreza extrema⁸, se resuelve “crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza”⁹, afirmándose a continuación que, para lograr esos objetivos es necesaria una “buena gestión de los asuntos públicos en el plano internacional y de la transparencia de los sistemas financieros, monetarios y comerciales”. Para ello, se propugna un “sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio”¹⁰. Y esto se tradujo en las cinco metas concretas, a las que posteriormente se unió una sexta, que componen el ODM 8 (véase cuadro 8: Lista oficial de metas e indicadores del ODM 8): las cuatro primeras buscan que esta alianza global permita a los países menos desarrollados el acceso al comercio internacional en condiciones más justas y equitativas, así como un tratamiento especial para su deuda exterior y el acceso a la cooperación internacional, en especial para los países menos adelantados y los altamente endeudados. Las dos últimas metas pretenden la mejora en el acceso a medicamentos esenciales y poner al alcance de toda la población los beneficios de las tecnologías de información y comunicación.

Estas metas se concretaron, finalmente, en 16 indicadores (no siempre consistentes con las metas perseguidas en los otros siete ODM) relacionados con la ayuda oficial al desarrollo, el acceso a los mercados, la sostenibilidad de la deuda, y el acceso a medicamentos esenciales, teléfono e internet. Más adelante revisaremos la evolución de estos indicadores, si bien en ninguno de ellos se marcan objetivos concretos que la alianza global para el desarrollo deba alcanzar, en un plazo determinado, en los ámbitos que se contemplan, al contrario de lo que sucede con los otros siete objetivos, que constan de metas e indicadores claros y cuantificables que los países en desarrollo deben cumplir. Así pues, el ODM 8 se redujo a dar una serie de pautas a los países desarrollados, pautas que, según los redactores de los ODM, favorecerían el cumplimiento de los otros siete objetivos. Sin embargo, debido a las dificultades políticas para acordar compromisos y metas más concretas en la alianza global para el desarrollo, quedaron al margen otros muchos aspectos con impacto en las posibilidades de desarrollo de los países, como son las obligaciones

de la comunidad internacional en el cumplimiento de los derechos humanos, las nuevas formas de proteccionismo en el comercio internacional, las dificultades de deuda externa de países no incluidos en el grupo de los altamente endeudados, o la introducción de nuevas tecnologías no relacionadas con las comunicaciones (UN Task Team, 2013).

Así pues, el resultado de la formulación de la alianza global para el desarrollo dista mucho de lo enunciado en la Declaración del Milenio. En realidad, actualmente no existe esa alianza, y la gobernanza global se encuentra fuertemente condicionada por los intereses de las élites, tanto de los países más desarrollados como de los emergentes, y excluye a la gran mayoría de la población mundial en la toma de decisiones que afectan al desarrollo.

En 2007 se creó en el seno de Naciones Unidas el Grupo de tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con la intención de examinar los progresos y las deficiencias en el cumplimiento del objetivo 8. Este grupo se encarga desde entonces de dar seguimiento no solo a los compromisos normativos consagrados en la Declaración del Milenio, sino también a otros acuerdos internacionales relacionados con el ODM 8.

Anualmente, el grupo publica sus informes, en los que viene expresando su preocupación por los decepcionantes resultados en la implementación de los compromisos políticos contenidos en el ODM 8. Pero en su último informe (Naciones Unidas, 2014), denuncia específicamente el conflicto existente, en muchas ocasiones, entre los compromisos establecidos en el ODM 8 y las políticas nacionales. Asimismo, alude a las críticas que frecuentemente se realizan al ODM 8 por su “falta de precisión, coherencia o relación directa con los otros ODM”, consecuencia de la manera en que se formuló este objetivo. En el informe se reconoce que esa falta de coherencia no solo ha socavado el logro de las metas del objetivo 8, sino también el de los otros ODM. Como señala el informe, “la alianza mundial para el desarrollo necesita y merece una fuerte revitalización política”.

3.1. La gobernanza global en 2014

La pretendida “alianza global para el desarrollo” es en realidad una entelequia sustituida en la práctica por la acción de los países más poderosos, que a su vez controlan los organismos e instituciones multilaterales que ejercen la gobernanza global: la OCDE y el G-20, y sus “brazos armados”, el FMI y el Banco Mundial.

Durante 2014, se pueden destacar dos tendencias en el ámbito del desarrollo que, si bien no son nuevas, han sido impulsadas por las instituciones internacionales: por un

⁸ *Ibidem*, Apartado 11.

⁹ *Ibidem*, Apartado 12.

¹⁰ *Ibidem*, Apartado 13.

lado, el mayor protagonismo concedido al sector privado empresarial en el desarrollo; y por otro, el avance en la voluntad política hacia una mayor cooperación fiscal internacional. Cabe mencionar que estas dos tendencias, llevadas a sus extremos, resultan en la práctica incompatibles.

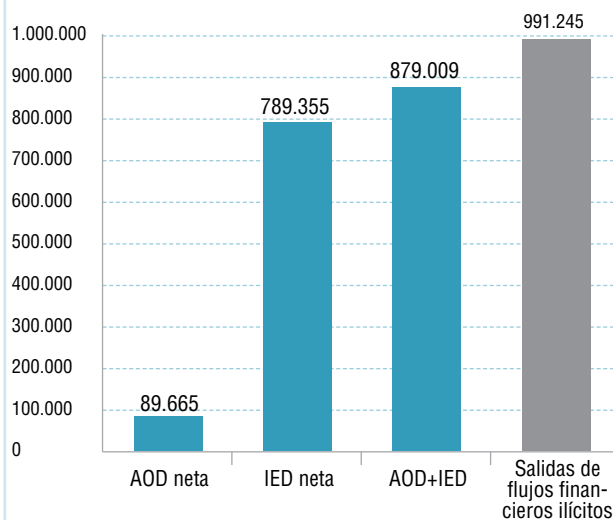
La primera de las tendencias, el aumento del protagonismo del sector privado en el desarrollo, lleva años en marcha, fundamentalmente mediante el modelo de asociaciones público-privadas (APP). Pero en 2014 el G-20 ha dado un paso más allá, al proponer un nuevo modelo de financiación de la inversión en grandes infraestructuras en los países en desarrollo para los sectores de energía, agua y transporte. Las estimaciones realizadas aseguran que los inversores institucionales (fondos de inversión y de pensiones) cuentan con billones de dólares disponibles para inversiones, y la financiarización de la inversión en infraestructuras, convirtiéndola en un nuevo tipo de activo negociable, equiparable a los bonos o las acciones, aportaría la liquidez necesaria a este nuevo mercado de activos financieros. Sin embargo, en las condiciones actuales del sistema financiero internacional, esto representa un enorme riesgo debido al probable desencadenamiento de procesos especulativos que pueden dar lugar a burbujas financieras, y su estallido, como ocurrió en el mundo occidental en 2007-2008 (Alexander, 2014).

Según el G-20, estos megaproyectos permitirían la integración económica y comercial, tanto local como regional y mundial, de los países del sur, promoviéndose así, además de su desarrollo, el crecimiento económico global. Esta propuesta ha obtenido un gran consenso, no solo entre los líderes de los países desarrollados, sino también entre los de los grandes emergentes, que ya hace algún tiempo han comenzado a competir con Occidente por este mercado.

Pero este nuevo modelo de financiación de infraestructuras se basa en una vieja receta: asegurar que en los países empobrecidos se crea, mediante la oportuna legislación y regulaciones, un “entorno propicio” para la inversión exterior, con el fin de atraerla y de proteger los intereses de los inversores privados que formen las asociaciones público-privadas. Como se señala desde diversas organizaciones de la sociedad civil, no existen medidas comparables para proteger los derechos humanos de las poblaciones donde se llevan a cabo esos proyectos. Además, la falta de una perspectiva integrada de los efectos económicos, sociales y ambientales de este modelo es una gran amenaza para la mayoría de la población y para el medio ambiente, ya que generará mayores desigualdades y degradación ambiental (Alexander, 2014).

Por otra parte, como es habitual en las APP, en estos proyectos se destinará una gran cantidad de recursos públicos (tanto domésticos, provenientes de impuestos, como

Gráfico 1. Países en desarrollo:
AOD, inversión extranjera directa y salida de flujos financieros ilícitos, 2012 (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de Global Financial Integrity (2014).

externos, de AOD) a contrarrestar el riesgo de las inversiones privadas, incluidas las de los grandes fondos de inversión y de pensiones. Eso sí, el beneficio siempre será privado. Esos recursos públicos se retraerán de otros usos alternativos, como la inversión en servicios sociales básicos o el apoyo a las pequeñas empresas.

La segunda de las tendencias de la gobernanza mundial con efectos en el desarrollo observada en 2014 es una creciente voluntad política de cooperación fiscal internacional. La necesidad de establecer esta cooperación fiscal es algo que se viene demandando desde hace tiempo por diversas organizaciones de la sociedad civil. Existen numerosos estudios que denuncian los efectos perjudiciales de los *flujos financieros ilícitos (FFI)*¹¹ sobre el desarrollo de los países del sur¹². Estos flujos ilícitos crecen cada año y se estima que en 2012 alcanzaron los 991.000 millones de dólares, superando el volumen de inversión extranjera directa recibida por el conjunto de países en desarrollo. Asimismo, se ha estimado que por cada dólar que recibieron los países empobrecidos como ayuda oficial al desarrollo, más de 10 dólares salieron como FFI (véase gráfico 1). El mayor componente de estos flujos ilícitos es la facturación fraudulenta (cerca del 80% de los FFI), en la que se encuentra incluida la que realizan las

¹¹ El término “flujos financieros ilícitos” se refiere al flujo transfronterizo de dinero obtenido, transferido o utilizado de manera ilegal.

¹² Véase, por ejemplo, Global Financial Integrity: <http://www.gfin-integrity.org/reports/>

empresas transnacionales en sus transacciones comerciales intragrupo (entre empresas del mismo grupo, la denominada manipulación de los precios de transferencia) (GFI, 2014).

En los últimos años, las prácticas tributarias de las empresas transnacionales se están volviendo cada vez más “agresivas”, aprovechando los resquicios legales y lagunas de las normas impositivas nacionales de los distintos países, provocando a los Estados grandes pérdidas de ingresos tributarios. Por otro lado, los países desarrollados también están experimentando problemas presupuestarios debido a la reducción de ingresos impositivos consecuencia de la crisis económica y financiera. Ante esta situación, la OCDE ha decidido hacer frente al problema de los flujos financieros ilícitos, situándolo en la agenda internacional. Los gobiernos de todos los países parecen estar uniendo fuerzas para combatir el lavado de dinero y la evasión fiscal. Así, durante 2014, la OCDE ha propuesto una serie de medidas en materia de transparencia fiscal y los gobiernos del G-20 se han comprometido a llevar a cabo un plan de acción para que los beneficios de las transnacionales tributen donde se llevan a cabo las actividades que generan esos beneficios. Es el denominado BEPS Action Plan, el proyecto para reducir la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS, por sus siglas en inglés). Dentro de este plan figuran temas como la revisión de los tratados bilaterales que, con el argumento de evitar la doble imposición de los beneficios de las actividades transfronterizas, pueden permitir una doble exención o una imposición inferior a la ordinaria; el requerimiento a las empresas transnacionales de la realización de informes de actividad y fiscales país por país, con el fin de evitar la desconexión creciente entre el lugar donde se llevan a cabo las inversiones y actividades que generan valor y el lugar donde se declaran los beneficios a efectos fiscales; o un nuevo enfoque de los desafíos fiscales que presenta la economía digital (OCDE, 2014b).

Para poder llevar a cabo este plan, es necesaria la identificación de los propietarios legales últimos de los activos financieros, por lo que el G-20 suscribió en la Cumbre de Brisbane (Australia), de 2014, los principios sobre la transparencia de los beneficiarios¹³.

El intercambio de información fiscal entre países se considera, asimismo, una cuestión clave para aumentar la capacidad de los estados para luchar contra el fraude y la evasión fiscal internacional. En esta materia, el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales de la OCDE ha elaborado los estándares internacio-

nales de referencia y está colaborando con el G20 en la definición de un futuro estándar internacional de intercambio automático de información fiscal¹⁴. En 2014 aprobó la llamada iniciativa FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act), un acuerdo rubricado en un primer momento por Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Estados Unidos para fijar un intercambio automático de información tributaria de las cuentas de sus residentes en otros países del mundo a fin de evitar la evasión.

Asimismo, el G20 parece dispuesto a avanzar en la lucha contra la corrupción, y ha establecido un nuevo plan de acción 2015-2016 con el que se pretende poner freno al flujo de dinero ilícito que circula entre empresas fantasma, bancos, otras empresas, etc.

3.2. Evolución en 2014 de los compromisos asumidos

El ODM 8 responde en su formulación a la necesidad de crear un entorno favorable al desarrollo a escala global que permitiera a los países empobrecidos alcanzar los otros siete objetivos. Este objetivo es responsabilidad de los países ricos.

A diferencia de las metas de los otros siete objetivos, las del objetivo 8 no están cuantificadas, es decir, no existen objetivos cuantificados que alcanzar, quedando limitado su cumplimiento al ámbito de los compromisos y de la voluntariedad. Esos compromisos tienen que ver con el fortalecimiento de la ayuda oficial para el desarrollo, la mejora en el acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados internacionales, el aumento de la cooperación para alcanzar y mantener una situación sostenible de deuda externa en los países en desarrollo y la mejora al acceso de los países en desarrollo a medicamentos esenciales y a precios asequibles y a las nuevas tecnologías. A continuación revisamos la evolución de estas metas en 2014.

Ayuda oficial al desarrollo

Los cinco indicadores del ODM 8 relacionados con la ayuda oficial al desarrollo (AOD) se refieren al porcentaje de AOD de los países donantes en relación con su renta bruta, y el porcentaje destinado a los países menos adelantados; a la proporción de la AOD bilateral dedicada a servicios sociales básicos; a la proporción de AOD no condicionada; a la desti-

¹³ G20 High- Level Principles on Beneficial Ownership Transparency: http://www.g20australia.org/sites/default/files/g20_resources/library/g20_high-level_principles_beneficial_ownership_transparency.pdf

¹⁴ Para más información acerca de los estándares internacionales para el intercambio automático de información fiscal véase: <http://www.oecd.org/tax/transparency/automaticexchangeofinformation.htm> (21/07/2014).

Cuadro 9. Desfase en cumplimiento de compromisos de AOD por donantes miembros del CAD
(En porcentaje de RNB y millones de dólares corrientes)

		% RNB	Millones \$
Total AOD (2013)	Objetivo NNUU	0,7	314.600
	Desembolsado en 2013	0,29	134.800
	Desfase en 2013	0,4	179.800
AOD a Países Menos Adelantados (2012)	Objetivo NNUU	0,15–0,20	67.600–90.100
	Desembolsado en 2012	0,09	40.500
	Desfase en 2012	0,06–0,11	27.000–49.500

Fuente: Naciones Unidas (2014).

nada a los países en desarrollo sin litoral; y a la ayuda a los pequeños estados insulares en desarrollo.

A pesar de no explicitarse metas a lograr en los ODM, sí existen compromisos de los países donantes relativos a la AOD, como el establecido hace décadas por Naciones Unidas de destinar el 0,7% de la Renta Nacional Bruta de los países desarrollados a ayuda oficial para el desarrollo. Este compromiso ha sido ratificado en numerosas ocasiones, tanto por países individuales como por grupos de países, como la UE, o en las asambleas generales de Naciones Unidas, como en la Asamblea General de 2013, donde se enfatizó en la necesidad de acelerar el progreso hacia el objetivo de desembolso del 0,7% de la Renta Nacional Bruta dirigido a los países en desarrollo en 2015 y del 0,15 al 0,20% para los países menos adelantados¹⁵.

Sin embargo, esos compromisos tantas veces reiterados no se van a alcanzar ni de lejos. Los últimos datos disponibles¹⁶ muestran que en 2014 los flujos de AOD neta desde los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE alcanzaron los 135.200 millones de dólares, lo que supone un nuevo máximo histórico, después del de 2013. En relación a la Renta Bruta Nacional conjunta, la cifra fue del 0,29%. Si bien se ha revertido la

tendencia de 2011 y 2012, cuando la AOD se redujo, estas cantidades están aún muy por debajo de lo tantas veces prometido y no se espera para 2015 ningún incremento significativo.

En cuanto a la AOD destinada a los países menos adelantados, pese a un aumento en 2013 del 12% respecto a 2012, el porcentaje de AOD asignada a estos países se situó en el 0,09% de la RNB de los países donantes, lo que representa algo más de la mitad de lo mínimo comprometido. Además, la ayuda bilateral destinada a África subsahariana sufrió una importante disminución, y la que llegó a los países en desarrollo sin litoral y a los pequeños Estados insulares se estancó o disminuyó.

Así pues, las diferencias entre lo comprometido y lo desembolsado en AOD siguen siendo enormes, sin que ello tenga ninguna repercusión para los países que no están cumpliendo sus compromisos.

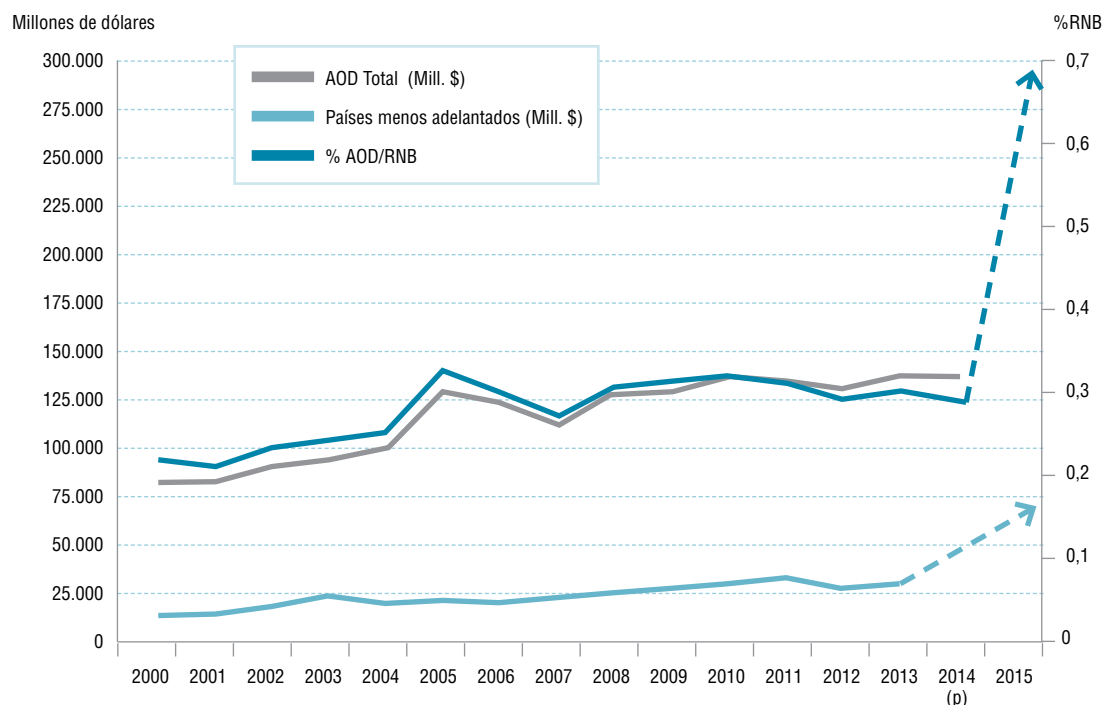
De la misma manera, los gobiernos se comprometieron en 2005, con la Declaración de París¹⁷, a mejorar la calidad de la ayuda, lo que se llamó la eficacia de la ayuda. Posteriormente, a finales de 2011, tuvo lugar en Busán una nueva reunión de alto nivel, en la que se introdujeron cam-

¹⁵ Naciones Unidas: Asamblea General, Resolución 68/6

¹⁶ Datos provisionales para 2014. <http://www.oecd.org/dac/stats/>

¹⁷ Adoptada en 2005, en el Segundo Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (HLF2), organizado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

Gráfico 2. Evolución de la AOD, 2000-2014 y objetivo 2015
(En millones de dólares y porcentaje sobre Renta Nacional Bruta)



Fuente: Elaboración propia con datos de <http://stats.oecd.org/>

bios relevantes en la agenda internacional de la eficacia, adoptándose un enfoque más integral e incluyendo a otros actores de la cooperación internacional, como otros países donantes no incluidos en el CAD, organizaciones de la sociedad civil o del sector privado empresarial. Se creó entonces una “Alianza Global para una Cooperación al Desarrollo Eficaz”¹⁸, que estableció los principios básicos que deben respetar todos los actores del desarrollo implicados: el liderazgo de los países en desarrollo a la hora de definir sus estrategias de desarrollo, la orientación a resultados significativos para los pobres, las asociaciones para un desarrollo inclusivo, y la transparencia y mutua rendición de cuentas.

Pues bien, el progreso en estos ámbitos también deja mucho que desear, según se desprende del primer informe de seguimiento del cumplimiento de los compromisos contraídos en Busán. El informe, basado en los datos presentados por 46 países receptores de AOD, revela que “los resultados son matizados”, que el principal avance consiste en constatar que no se ha retrocedido respecto a 2005, y que “es preciso

hacer mucho más para transformar las prácticas de cooperación y garantizar la apropiación nacional de todas las iniciativas de desarrollo, así como la transparencia y la rendición de cuentas entre los asociados para el desarrollo” (OCDE/PNUD, 2014). Pero además, también se menciona en el informe que los indicadores seleccionados se centran sobre todo en la calidad de la ayuda, y no “en la calidad de herramientas más amplias de desarrollo, como la tributación o el comercio”.

Acceso a los mercados

La evolución de los indicadores relativos a la meta comercial no ha sufrido cambios destacables en el último año. Tanto el indicador relativo al acceso a mercados, “Desarrollar más aún un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio”, como el indicador centrado en los aranceles, que analiza si los países menos desarrollados se benefician de reducciones en los mismos (especialmente en sus productos agrícolas), mantienen, en general, sus tendencias positivas.

¹⁸ <http://effectivecooperation.org/>

Sin embargo, más allá de aspectos cuantitativos, en los últimos años parte de la academia y de la sociedad civil de los países desarrollados y en desarrollo han centrado su atención en otros aspectos, como la proliferación, desde los años 90, de tratados de comercio y/o inversión¹⁹ por las consecuencias que acarrearán para el desarrollo sostenible y la potestad de los Estados para proteger el interés general²⁰.

Los actuales acuerdos de comercio no se centran, como antaño, en la eliminación de aranceles e incluyen campos cada vez más amplios y alejados del concepto de comercio convencional como: inversiones y derechos de inversionistas extranjeros, reglamentación de servicios públicos, regímenes de derechos de propiedad intelectual, o compras públicas. Además, de manera recurrente, imponen a gobiernos democráticamente elegidos normas que restringen el espacio del que disponen para la formulación e implementación de políticas.

En el marco de estos tratados, uno de los mecanismos más controvertidos y cuestionados es el sistema de solución de diferencias entre inversor y Estado (ISDS, por sus siglas en inglés). Se trata de tribunales de arbitraje formados por abogados privados, ajenos a cualquier tribunal estatal o internacional, a los que generalmente solo pueden recurrir los inversores —no los Estados— y cuyos fallos son inapelables. A través de los mismos, las empresas transnacionales pueden demandar a los gobiernos locales, regionales y estatales cuando consideran que una norma emitida por cualquiera de ellos puede restringir o limitar sus ganancias presentes o futuras.

En los últimos años se han multiplicado los litigios e impugnaciones de iniciativas regulatorias en áreas que afectan a los derechos humanos, como salud, medioambiente, cambio climático, estabilidad financiera, agua o derechos laborales. El miedo a las multimillonarias sanciones derivadas de estos procesos supone que, en muchos casos, los gobiernos no aprueben regulaciones que pudieran ser contrarias a los intereses de las grandes empresas. Por ello, desde la sociedad civil se denuncia que dicho sistema supone una vulneración del espacio político, regulatorio y fiscal de los gobiernos (Eberhardt y Olivet, 2012).

Cabe destacar que incluso Naciones Unidas en sus Principios rectores sobre las empresas y los derechos huma-

nos cuestiona la desmesurada protección que los Acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones (APPRI) dispensan a los intereses de los inversores extranjeros y las limitaciones que imponen al espacio político de los Estados para promover el desarrollo humano y garantizar el respeto de los derechos humanos, y obliga a todos los Estados a mantener marcos normativos adecuados para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos cuando firman acuerdos internacionales de inversión (Pérez, 2014).

Algunos de los acuerdos multilaterales actualmente en negociación van a transformar significativamente las dinámicas del comercio internacional. Es el caso del Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP), que tiene entre sus principales objetivos la convergencia reguladora entre Europa y EEUU. Un objetivo extremadamente difícil de lograr, especialmente porque la armonización normativa en determinados temas, como los relacionados con los derechos laborales o la salud, pueden generar una gran conflictividad social. Por ello, este acuerdo incluye lo que se ha denominado el Consejo de Cooperación Reguladora (CCR), que se encargará de solventar las diferencias a posteriori (una vez el acuerdo haya entrado en vigor) a través de comisiones de trabajo, sin tener, por tanto, que pasar por todo el proceso legislativo y el consecuente desgaste político. Así, el TTIP pasaría a ser un tratado vivo y en construcción permanente, con medidas que irán más allá del efecto único, en el que la toma de decisiones se alejará de los órganos elegidos democráticamente por la ciudadanía.

Se trata, por lo tanto, de una nueva generación de tratados que, más que la eliminación de aranceles o barreras no tarifarias, tratan de instaurar mecanismos que restrinjan aquellas políticas que puedan potencialmente afectar las ganancias de las empresas transnacionales y que, además, se prevé marquen una nueva tendencia global. Con el agravante de que lo acordado afecta no solo a las partes firmantes, sino que influye sobre el sistema comercial en su conjunto y, por tanto, sobre otros países y ciudadanías cuyas necesidades, sin embargo, no parece vayan a tenerse en cuenta en las negociaciones (NNUU, 2014).

Por ello, organizaciones de la sociedad civil exigen que no se aprueben este tipo de tratados y que se realice “una revisión profunda de todos los acuerdos comerciales y tratados de inversión para identificar aquellas áreas que pudieran limitar la capacidad de los países en desarrollo para evitar y gestionar las crisis, regular las corrientes de capital, proteger el derecho al sustento y al trabajo digno, aplicar una tributación justa, brindar servicios públicos esenciales y garantizar el desarrollo sostenible” (AFRODAD *et al.*, 2014). Asimismo, piden “una revisión de los regímenes de derechos de propiedad intelectual que han sido introducidos en

¹⁹ La proliferación de estos acuerdos coincide con el estancamiento de las negociaciones comerciales en el marco de la OMC ante la negativa de los países en desarrollo de aceptar acuerdos en áreas que consideran van en contra de sus intereses.

²⁰ Algunos ejemplos de estas demandas de la sociedad civil organizada pueden consultarse en: <http://www.socialwatch.org/es/node/16679> y <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/12/gc-outcomes-Addis-CSO-Sp.pdf>

los países en desarrollo mediante tratados de libre comercio para identificar cualquier impacto adverso sobre la salud pública, el medioambiente y el desarrollo tecnológico, entre otras áreas” (AFRODAD *et al.*, 2014).

Si se quiere apostar por un comercio para el desarrollo y la mejora del bienestar de las poblaciones de los países en desarrollo, se debe apuntar hacia un comercio que no restrinja sino que garantice que los países dispongan del margen de maniobra necesario para identificar las políticas que mejor se adapten a sus necesidades. Esto solo será posible si se aborda “mediante instituciones multilaterales eficaces que también cuenten (y no es pequeña salvedad) con la suficiente voluntad política de las principales economías” (UNCTAD, 2014). Propuestas de la sociedad civil, como las recogidas en el Mandato de comercio alternativo²¹, que defienden políticas de comercio e inversión controladas democráticamente por y para las personas, sus comunidades y el medio ambiente, representan iniciativas interesantes a tener en cuenta para avanzar hacia un comercio internacional que promueva el desarrollo global.

Sostenibilidad de la deuda

Actualmente, y pese a que las medidas aplicadas conforme a la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y a la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral han contribuido a aligerar la carga de la deuda en los países beneficiarios²² y han facilitado sus esfuerzos por invertir más en la reducción de la pobreza, desde los organismos internacionales se exhorta a todos los países en desarrollo, y no solo a los países pobres muy endeudados, a adoptar políticas que redunden en niveles de endeudamiento sostenibles. Y es que las perspectivas de estos, y de muchos otros países que no tuvieron cabida en las mismas, no permiten formular discursos mínimamente triunfalistas.

Pese al remarcable descenso, de más del 10%, de la deuda externa de los países en desarrollo en su conjunto durante el último decenio, que llegó a ser solo el 22,6 % de su producto interno bruto combinado en el año 2013, los

niveles de la deuda a corto plazo han seguido aumentando, al igual que la proporción del servicio de la deuda respecto de las exportaciones, lo que da una idea de la amenaza a la que se enfrentan si a la caída de los precios de las materias primas se añadiera una subida de los tipos de interés en los países avanzados²³ (además, el propio aumento del tipo de interés aplicado por la Reserva Federal (FED) puede provocar el descenso de los precios de las materias primas, al reducirse la especulación que contribuye a mantener los precios altos). Mención especial merecen los pequeños estados, cuyo nivel de deuda pública sobre el PIB alcanzaba ya un 107% en 2013 frente al 26,4% de los países en desarrollo (ver gráfico 3). Estos pequeños estados presentan los riesgos ya mencionados y algunos otros, como la mayor frecuencia de desastres naturales y su limitada capacidad de respuesta a ellos, los efectos de un cambio en la relación real de intercambio o el propio cambio climático.

Además, la generalización del acceso a los mercados internacionales de capital de muchos países de ingresos medianos y bajos²⁴, ha hecho que estos cuenten con una

²³ Tal y como advertía el Banco de Pagos Internacionales (BPI) “...los flujos de capitales podrían revertirse rápidamente cuando finalmente suban las tasas de interés en las economías avanzadas o cuando se perciba un deterioro de la coyuntura interna en las economías receptoras...”. De hecho, en mayo y junio de 2013, el reflujo de las inversiones financieras en los países en desarrollo (PED) hacia las economías más desarrolladas se explica, principalmente, por el hecho de que las sociedades financieras consideraron que podrían encontrar rendimientos más interesantes en el norte, en el momento en que la FED aumentase los tipos de interés. Estas sociedades financieras pensaron que los otros inversores también retirarían sus capitales de esos países y que era mejor estar en primer lugar, lo que provocó un verdadero movimiento borreguil que conduciría hacia una profecía autorrealizada. Finalmente, la FED no aumentó los tipos de interés y esperó hasta fines del año 2013 para reducir las compras de productos estructurados y de bonos del Tesoro. Y entonces, hubo cierto retorno a la calma (Toussaint, 2014a).

²⁴ Ruanda y Senegal, dos países pobres muy endeudados han vendido títulos de sus deudas públicas en los mercados financieros del norte, algo nunca visto durante los 30 últimos años. Costa de Marfil, salida de una guerra civil hace apenas unos años, ha emitido igualmente títulos. Kenia y Zambia han emitido también títulos de deuda. Esto muestra una situación internacional completamente particular: los inversores financieros del norte disponen de una enorme liquidez y, frente a tasas de interés muy bajas en su región, están al acecho de rendimientos interesantes. Senegal, Zambia, Ruanda prometen un rendimiento del 6 % al 8% sobre sus títulos y, por ello, atraen a sociedades financieras que buscan colocar provisionalmente su liquidez, aunque los riesgos sean elevados. Los gobiernos de los países pobres se vuelven eufóricos, acumulan deudas de forma completamente exagerada y cuando la situación económica se deteriora presentarán la factura a su pueblo. Además, los títulos que emiten están ligados a

²¹ Para más información, ver: Por una nueva perspectiva frente al comercio, Mandato de Comercio Alternativo https://www.tni.org/files/download/time_for_a_new_vision-es.pdf

²² La Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados toca a su fin después de que en el último decenio 35 de los 39 países en condiciones de recibir ayuda la ayuda enmarcada en la Iniciativa reforzada para el Alivio de la Deuda Multilateral hayan alcanzado el punto de culminación. Sin embargo, varios países participantes en la iniciativa están a punto de registrar de nuevo niveles de sobreendeudamiento entre moderados y elevados.

estructura de endeudamiento mucho más vulnerable a la depreciación de su moneda (con los subsiguientes incrementos en el servicio de la deuda). Todo ello, unido a las políticas de austeridad fiscal que se han implementado, ha hecho más visibles los efectos de la contracción económica en forma de mayor desempleo y desequilibrio fiscal.

Dada esa cambiante composición de la deuda de los países en desarrollo, es compartida la recomendación de una evaluación constante, tanto del marco de análisis como de la propia sostenibilidad de la deuda, si bien existen diferencias reseñables en cuanto a las propuestas en función de su origen. Así, desde el Grupo de trabajo sobre el desfase en el logro de los objetivos del milenio, en su informe de 2014, se apunta a aspectos formales, de no poca importancia, como la necesidad de que se identifiquen los vínculos entre deuda interna y externa, se incluyan en el análisis tanto los pasivos contingentes como la deuda privada y se mejore notablemente el registro de datos de deuda, su puntualidad y cobertura y la conciliación de los sistemas de notificación de los acreedores y de los deudores. Todo ello con el fin de mejorar la vigilancia y respuesta ante las primeras señales de alerta. Además, "...alienta a la comunidad internacional a que asegure un alivio de la deuda oportuno y equitativo para los países altamente endeudados y a que examine opciones para mejorar los mecanismos internacionales de reestructuración de la deuda soberana". Los gobiernos, añade, "deberían lograr equilibrar los aspectos social y de desarrollo, aplicando al mismo tiempo políticas de ajuste, a fin de reducir las excesivas cargas de la deuda".

En esta línea, la propuesta de junio de 2014 del FMI de "rediseño de la deuda" consiste en ampliar los plazos de vencimiento de los bonos soberanos de aquellos países que han perdido el acceso a la financiación en los mercados, pero en los que existe la probabilidad de que la deuda sea sostenible y el país no sea considerado insolvente. La principal ventaja sería "ganar tiempo", la reducción del déficit fiscal que permita introducir un ajuste gradual al pausar la amortización de los bonos vencidos durante un período, pero presenta insuficiencias como la falta de acuerdos vinculantes (al ser la participación voluntaria, no es adecuada para los problemas de acción colectiva, es decir, los acreedores que rechazan el canje y los problemas de fondos buitres de estos últimos años); la falta de un análisis verdaderamente independiente de la sostenibilidad de la deuda (sería evaluada por el propio FMI, que ha pecado de un fatal optimismo en numerosos casos a lo largo de la historia); la inexistencia de un proceso de

contratos cuyas cláusulas pueden constituir verdaderas bombas de tiempo. Esto plantea la necesidad de que el contenido de los contratos sea hecho público por las autoridades (Gottiniaux *et al.*, 2015).

Gráfico 3: Deuda externa (porcentaje del PIB) y proporción de la deuda a corto plazo (porcentaje de la deuda exterior) de los países en desarrollo, 2000-2013

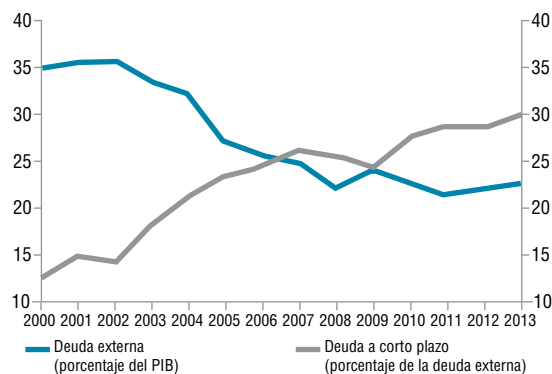


Gráfico 4: Relación entre deuda y PIB de los pequeños Estados y de otros países en desarrollo, 2013 (porcentaje)

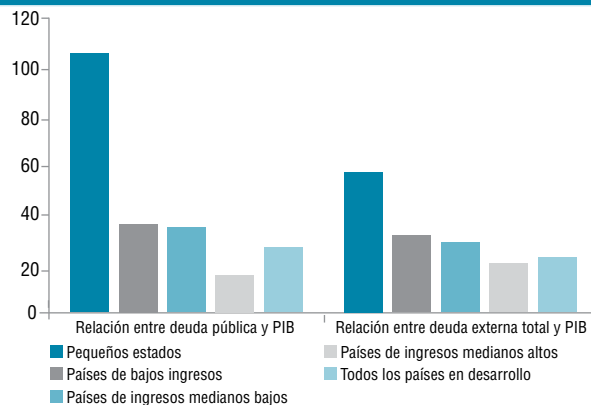
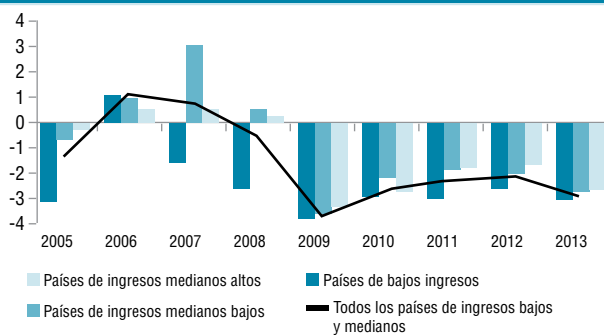


Gráfico 5: Balanzas fiscales de los países de ingresos bajos y medianos, 2005-2013 (porcentaje del PIB)



Fuente: Informe de 2014 del Grupo de tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

toma de decisiones independiente; y la exclusividad y falta de transparencia del proceso (los únicos grupos a los que pretende consultar el FMI son los acreedores).

Por su parte, el enfoque de Naciones Unidas es muy distinto. En septiembre de 2014, la Asamblea General de Naciones Unidas proponía un borrador de resolución que inicia un proceso para crear un marco legal regulatorio multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana que debería estar acordado para finales de 2015 y bien podría basarse en los principios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) sobre otorgamiento y toma responsable de préstamos soberanos, que esclarecen la responsabilidad compartida de acreedores y deudores y que incluyen una cláusula contra la actuación abusiva de los fondos buitres.

En este sentido, desde comienzos de 2012 la UNCTAD acoge regularmente una reunión de un grupo de expertos que, en una de sus últimas reuniones, debatió sobre aspectos como la legitimidad de origen (el mecanismo debe contar con el consentimiento del Estado o a través de procesos más participativos), del proceso (en cuanto a transparencia, participación de las partes afectadas, el trato generalizado y justo de todas las categorías de deuda,...) y del resultado (que se alcancen los objetivos supuestamente pretendidos, que el deudor alcance niveles nuevamente sostenibles y se suavicen los impactos de los ajustes estructurales). Este enfoque, muy diferente al propuesto por el FMI, remarca su preocupación por el hecho de que "...los acreedores de la deuda soberana cada vez son más numerosos, anónimos y difíciles de coordinar" y que "los procesos de reestructuración de la deuda deberían tener como su elemento central la determinación de una capacidad real de pago y así no afectar de forma adversa el crecimiento económico y el alcanzar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los objetivos de desarrollo sostenible y la agenda del desarrollo post-2015".

Por otro lado, más centrados en las consecuencias del excesivo endeudamiento sobre las políticas sociales de los estados y sus efectos sobre los pueblos, otros planteamientos, aun considerando un avance haber trasladado el debate desde las clásicas instituciones "especializadas" a las Naciones Unidas, son conscientes de que se siguen priorizando la *sostenibilidad del pago* y los derechos de los acreedores sobre los de los pueblos, a la vez que insisten en alertar de la perversidad del sistema deuda y de los rasgos de las economías de los países en desarrollo, que se tornan graves problemas ante la situación internacional. Estos países tienen una necesidad de divisas porque se endeudan en una moneda extranjera (euros, dólares o yenes), más estable que la propia, que a su vez necesitarán tanto para sus

importaciones como para reembolsar esa deuda. El temor es que con el final de la tendencia de los últimos años para muchos de ellos, con unos precios de materias primas al alza, unas mejores relaciones sur-sur y unos excedentes invertidos en valores seguros como la deuda soberana de los países desarrollados, se puedan revivir situaciones como las de la década de los ochenta y noventa.

Sería muy extenso citar todos los motivos por los que los actuales mecanismos o la maraña normativa que los conforman no están a la altura, pero algunos de ellos son el hecho mismo de que estén dominados por los acreedores²⁵, el que a menudo solo tengan en cuenta criterios financieros y no las necesidades de desarrollo de un país y el que no se castigue a los prestamistas que se han comportado de forma irresponsable, lo que continúa incentivando estos comportamientos. Por tanto, un verdadero cambio hacia un nuevo mecanismo internacional independiente de los acreedores a la hora de evaluar y tomar decisiones, exhaustivo al incluir acreedores bilaterales, multilaterales y privados, que permita el acceso de todos aquellos estados en riesgo de sobreendeudamiento o que sostengan que sus deudas son ilegítimas y que, desde un enfoque basado en las necesidades humanas, exija responsabilidades a los prestamistas y deudores que se comporten de forma corrupta, irresponsable o antidemocrática y reconozca el derecho de la sociedad civil a dar testimonio y a ser escuchada en cada caso, pero que, además, "contribuya a enfrentar la perversa lógica y consecuencias del sistema de

²⁵ "Desde los años 2000, más de una veintena de estados de los más endeudados del planeta han sufrido las consecuencias de estas estrategias, en América del Sur (Argentina, Nicaragua, Honduras, Perú), y en África (Sierra Leona, República del Congo, Uganda), en grandes batallas jurídico-financieras que siguen su curso hoy en día. Desde 2007, el fenómeno se desarrolla contra países de Europa del Sur (Grecia, España, Portugal). Las estrategias buitres pueden prosperar en el futuro tanto en el sur como en el norte: las deudas nuevamente emitidas continúan siendo colocadas bajo el derecho americano o británico, favorable a los acreedores" (Toussaint, 2015b). "...Además, prácticamente el 10 % de los títulos de deuda de los países en desarrollo con vencimiento en 2020 o con posterioridad son rescatables y una parte desconocida de ellos contiene cláusulas que facultan a los inversores para reclamar la amortización anticipada en caso de deteriorarse las condiciones del prestatario, lo que significa que las sociedades financieras que compraron títulos de la deuda cuyo vencimiento parecía relativamente lejano (a partir del año 2020) pueden, en caso de dificultades en un país, exigir el reembolso anticipado y completo. Evidentemente, eso provocará el agravamiento de la situación de un país endeudado ya que verá cómo se le cierran todos los grifos al mismo tiempo. Ese es un argumento suplementario para que las poblaciones de los países en desarrollo tomen conciencia de los graves peligros que significa el endeudamiento público. Es necesario replantear con urgencia el pago de la parte ilegítima de las deudas" (Toussaint, 2015a).

endeudamiento en su conjunto ante el peligro de que el esfuerzo sirva simplemente para agilizar el funcionamiento de un sistema que, más allá de los fondos buitres, significa el saqueo permanente y violación de los derechos de los pueblos a partir del cobro sostenido de ganancias usureras y el pago continuo de deudas ilegítimas que rara vez benefician a quienes son obligados a servirlas” (Keene, 2015).

Como se argumenta desde posturas que abordan la cuestión de la ilegitimidad de la deuda, la historia demuestra que la reestructuración no resuelve las crisis del sistema de endeudamiento y las políticas de ajustes que *inevitablemente* llevan asociadas, sino que siguen generando consecuencias cada vez más graves para la soberanía y el buen vivir de los pueblos. Por eso, desde planteamientos literalmente radicales, se aboga por “fortalecer el protagonismo popular, recuperar y actualizar importantes fuentes de derecho como las doctrinas *Calvo*, *Drago* y *Espeche* y la doctrina de *Deuda odiosa*, entre otras, que ponen límites al poder de los prestamistas y establecen la no obligación de pagar deudas contraídas sin el consentimiento de los pueblos y en contra de sus intereses” y se considera que “solo así se podrán revertir los supuestos derechos del mercado y de todos los prestamistas, cuyo único propósito es seguir cobrando y acumulando lo que los pueblos necesitan para vivir” (Keene, 2015).

Acceso a medicamentos esenciales a precios costeables

El derecho a la salud fue establecido, primero, por la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (1946), donde se estipulaba que uno de los derechos fundamentales de todo ser humano era “El goce del grado máximo de salud”, mientras que en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 25) se menciona la salud como parte del derecho a un nivel de vida adecuado.

Este derecho tiene cuatro elementos esenciales: la disponibilidad de establecimientos, bienes y servicios públicos y programas de salud; la accesibilidad, que implica la no discriminación, la accesibilidad física, la accesibilidad económica (asequibilidad) y el acceso a la información; la aceptabilidad y la calidad.

Según el último informe del Grupo de tareas sobre el desfase en el logro de los ODM, la accesibilidad de la salud sigue siendo un desafío, especialmente en los países en desarrollo, donde el acceso a los medicamentos esenciales es deficitario, debido principalmente a factores como su asequibilidad (el precio) y disponibilidad. En esta línea, la Organización Mundial de la Salud (OMS), en una nota descriptiva de mayo 2014, denuncia que muchas personas

siguen sufriendo una escasez de medicamentos en el sector público que les obliga a acudir al sector privado, donde los precios de los medicamentos genéricos para el paciente son un promedio de cinco veces mayores que los precios internacionales de referencia (16 veces en el caso de algunos países), y señala que la disponibilidad media de determinados medicamentos genéricos en el sector público de países de ingresos bajos y medianos era de tan solo un 57%.

Ante esto, el Grupo de tareas sobre el desfase en el logro de los ODM, destaca la importancia de las iniciativas públicas y privadas para ampliar la disponibilidad de medicamentos, incluyendo la colaboración entre las compañías farmacéuticas y la comunidad internacional, y aconseja a los países en desarrollo emprender políticas multidimensionales que aprovechen la flexibilidad que ofrece el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC)²⁶.

Sin embargo, la realidad muestra que los beneficios derivados de dichos procesos de colaboración no son tan evidentes debido, entre otras razones, al diferente poder que ostenta cada actor (sector público/sector privado) y a los diferentes intereses que les mueven. En el caso, por ejemplo, de la industria farmacéutica, la producción y comercialización de medicamentos constituye una actividad altamente lucrativa. La Lista Fortune²⁷ mostraba que, en 2002, el volumen de beneficios de las 10 mayores farmacéuticas superaba los beneficios acumulados por otras 490 empresas, convirtiéndolas en uno de los sectores económicos más importantes del mundo, por delante de la industria de armas o de las telecomunicaciones. Por cada dólar invertido en medicamentos, las farmacéuticas obtienen una tasa de ganancia del 20%, superando ampliamente el 15,8% de los bancos comerciales (Federación de asociaciones para la defensa de la sanidad pública, 2015).

Además, este sector se encuentra en continuo crecimiento y se caracteriza por una competencia oligopólica en la que 25 empresas (mayoritariamente estadounidenses y europeas) controlan cerca del 50% del mercado mundial. Su capacidad competitiva se basa en la investigación y desarrollo (I+D), en la apropiación de las ganancias mediante el sistema de patentes y en el control de las cadenas de comercialización de los medicamentos.

Este carácter oligopólico y las grandes ganancias que generan hacen que esta industria ejerza una gran presión

²⁶ El Acuerdo sobre los ADPIC entró en vigor el 1 de enero de 1995 y constituye, hasta la fecha, el acuerdo multilateral más completo sobre propiedad intelectual.

²⁷ Listado de las 500 mayores empresas del mundo.

sobre los gobiernos de los diferentes países (por ejemplo, en materia de legislación), lo que contribuye a que la salud se convierta más en un negocio y menos en un derecho fundamental de todas las personas, teniendo graves repercusiones para la población mundial.

De esta forma, el elevado coste de los medicamentos (fijado abusivamente por los laboratorios) dificulta el acceso a la atención sanitaria y a la disponibilidad de medicamentos esenciales a gran parte de la población; favorece los intereses industriales a expensas de la mayoría de la población y aumenta el coste de la sanidad pública (ver el caso del tratamiento de la Hepatitis C con medicamentos como Sovaldi a un precio prohibitivo²⁸); imposibilita una auténtica competencia; y es injusto, sobre todo con los países menos desarrollados²⁹.

Otro aspecto que limita el derecho a la salud, al no cumplir con los elementos de accesibilidad y asequibilidad, son las leyes de patentes que, en muchos casos, encarecen el precio de los medicamentos y dificultan la fabricación de genéricos. Los argumentos más utilizados para justificar las patentes son los gastos que deben cubrir las farmacéuticas a la hora de investigar y crear nuevos medicamentos. Sin embargo, según la Federación de asociaciones para la defensa de la sanidad pública, en un artículo publicado el 2 de marzo 2015, “la mayor parte del coste de la investigación de un nuevo fármaco no recae sobre la industria, sino sobre los gobiernos y los consumidores que financian el 84% de la investigación, mientras que solo el 12% correspondería a los laboratorios farmacéuticos” (Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública, 2015).

Ante esta realidad, el rol de los gobiernos debería ser proteger y asegurar el cumplimiento de todos los derechos fundamentales, como el de la salud. Para ello, se debería desmercantilizar la salud aplicando una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública en los que se tengan en cuenta las preocupaciones en materia de salud de toda la población, limitar las prácticas abusivas del sector privado y alejarse de políticas comerciales que pongan en riesgo el cumplimiento de este derecho.

Aunque existen prácticas positivas en esta dirección³⁰, lamentablemente son más los casos donde este precepto se incumple sistemáticamente. Tal es el caso de la Unión Europea que, si bien establece en la página web de la Comisión que “La UE tiene la obligación legal de proteger la salud pública en todas sus políticas y actividades, incluida la legislación que regula el mercado interior europeo de bienes y servicios”, en la actualidad negocia con EEUU el tratado transatlántico de comercio e inversión, que permitirá mercantilizar los servicios públicos, y por tanto, la salud pública, además de incumplir con un elemento esencial del derecho a la salud como es el acceso a la información. Así, mientras la sociedad civil, los sindicatos y los parlamentos nacionales no tienen acceso a información sobre dicho tratado, los representantes de las grandes transnacionales, entre ellas farmacéuticas, tienen contacto directo con los negociadores del tratado, reforzando así sus intereses particulares frente al interés general.

Acceso a las nuevas tecnologías

La meta 8F hace referencia a facilitar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en colaboración con el sector privado. Aunque el acceso de los países en desarrollo a los beneficios de las nuevas tecnologías crece a un ritmo acelerado, sobre todo en los abonos a la telefonía móvil y el uso de Internet, sigue habiendo una gran disparidad en el acceso a las tecnologías punta entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Así, se espera que para finales del 2014 la penetración de la banda ancha móvil alcance el 84% en los países desarrollados, mientras que apenas superará el 21% en los países en desarrollo.

Si bien son muchos los ámbitos que se ven afectados de manera positiva por las TIC, como pueden ser los métodos agrícolas sostenibles y la seguridad alimentaria, las fuentes sostenibles de energía o el acceso al agua potable, cabe destacar el importante papel que cumplen las TIC en las áreas de gobierno electrónico y gestión de riesgos en desastres.

El uso de las TIC en el área de gobierno electrónico continúa en aumento. En 2014, los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas contaban con páginas web de información y prestación de servicios frente a los 173 países que

²⁸ Este virus, según la OMS, causa entre 350.000-500.000 muertes anuales a nivel mundial. Ver <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs164/en/>

²⁹ Un ejemplo de esto es la declaración del director ejecutivo de Bayer cuando habla de uno de sus medicamentos y dice “Nosotros no desarrollamos este producto para el mercado indio, seamos honestos. Hemos desarrollado este producto para los pacientes occidentales que pueden permitirse este producto”. Ver: <http://www.longwoods.com/newsdetail/3818>

³⁰ Cabe destacar los logros de los gobiernos de Ecuador, Indonesia e India, que han conseguido que, a través del uso de licencias obligatorias, disminuya el precio de medicamentos para luchar contra enfermedades como el VIH/SIDA y la hepatitis B, entre otras.

contaban con este servicio en 2003. Sin embargo, aunque crece el número de servicios prestados de forma electrónica, hay otros muchos que no están disponibles, sobre todo en los países en desarrollo. Así, mientras en 2014 casi todos los países de Europa y la mayoría de América y Asia proporcionaban información electrónica sobre educación, salud, seguridad social, finanzas y empleo, solo el 65% de los países africanos lo hacían en materia de finanzas y tan solo el 31% en materia de seguridad social.

Con respecto a la tecnología en la mitigación del efecto de los desastres naturales, sigue creciendo el número de países que desarrollan bases de datos sobre las pérdidas producidas por los desastres, lo que refleja un reconocimiento de la importancia de contar con datos detallados en la determinación de las pérdidas directas ocasionadas por un desastre y, por lo tanto, en la importancia de la planificación para hacer frente a futuras pérdidas. La iniciativa de evaluación de riesgos de catástrofe y financiación, formada por 15 países del Pacífico, es un buen ejemplo de ello. Esta iniciativa proporciona modelos sobre el riesgo de desastres y herramientas de evaluación a los países insulares del Pacífico y fomenta el diálogo sobre soluciones financieras integradas para reducir su vulnerabilidad económica ante los desastres naturales.

Pero para que los beneficios de las TIC contribuyan al desarrollo en su conjunto, deben estar disponibles y ser asequibles para un alto porcentaje de la población y deben reducirse las brechas existentes entre y dentro de los países. Asimismo, si realmente se quiere analizar el efecto real de las TIC en el desarrollo, se hace cada vez más necesario disponer de indicadores que sirvan para medir no solo el acceso de la población a las TIC, sino su uso y que se tenga en cuenta la calidad y la igualdad a dicho acceso y uso.

Por último, se están realizando una serie de esfuerzos para conceptualizar un posible marco de seguimiento de las TIC con objetivos, metas e indicadores vinculados a la agenda de desarrollo post 2015 que ayuden a controlar y realizar un seguimiento de los avances en los próximos 5 años. En esta línea, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) está trabajando en unos objetivos que vayan encaminados a conseguir una mayor accesibilidad e inclusión, a lograr estrategias para la gestión de desafíos, y a lograr una mayor innovación y fomentar un mayor número de alianzas.

4. CONCLUSIONES

La aprobación en 2000 de los ODM supuso un momento histórico de compromiso mundial por la reducción sustancial de la pobreza extrema y el hambre en el mundo, así

como por un fuerte impulso a la educación y mejoras en la salud, la equidad de género y la sostenibilidad ambiental. El último de los objetivos, fomentar una asociación mundial para el desarrollo, ponía el acento en el compromiso activo de los países del norte en la consecución de los ODM.

Desgraciadamente, salvo honrosas excepciones, este último objetivo es el que presenta resultados más desesperanzadores. El compromiso de los países ricos, que incumplía mayoritariamente sus compromisos en los años previos a la crisis, se ha debilitado todavía más en los posteriores. Y eso empieza a repercutir de forma notoria en algunos de los otros siete objetivos. Muy específicamente, en la enseñanza en los países del sur. Tenemos que subrayar una vez más que España, que había marcado algunos años una senda positiva, ha retrocedido brutalmente estos últimos años, al socaire (¿con el pretexto?) de la crisis. Es triste que, todavía hoy, buena parte de la población ignore incluso la existencia de los compromisos del milenio.

El juicio es enormemente pesimista cuando se observa que tiende a acrecentarse la tentación de esconder puros intereses comerciales bajo el paraguas de una pretendida cooperación al desarrollo que sirve a los intereses de los países donantes, no a las necesidades de los receptores del sur.

Quizás por ello, los pesimistas acertaron y parece claro que, según hemos reflejado en páginas anteriores, en 2015 no se logrará el cumplimiento de la mayor parte de los ODM, la desigualdad es la nota dominante y aparecen demasiados casos en los que los resultados son inferiores a los que se habrían conseguido de seguir simplemente la tendencia observada antes de la Declaración del Milenio.

Sin embargo, el proceso ha tenido muchos aspectos positivos. En los países del sur, especialmente, ha permitido una mejor conciencia de los gobiernos y la opinión pública, ha orientado más adecuadamente la fijación de prioridades y ha posibilitado mejoras notorias en la reducción de la pobreza, en saneamiento, en igualdad de género y en sanidad en muchos países. Los ODM han sido importantes también para que la ONU y las agencias de cooperación fijaran sus políticas acordes con los criterios que definen.

La cuantificación de las metas ha posibilitado también el seguimiento efectivo del proceso. Como hemos visto, hoy disponemos de mucha más información estadística que hace años. Quizás el aparente empeoramiento se deba a mejor conocimiento de la realidad que a un deterioro efectivamente producido.

Que Naciones Unidas presente periódicamente los datos de evolución del grado de (in)cumplimiento de los ODM y que el Banco Mundial se haya involucrado desde el primer momento con la declaración del Milenio, también ha de considerarse positivo.

La experiencia y los conocimientos obtenidos en este proceso facilitarán la continuación de los avances futuros. Por ello es muy importante conseguir que la agenda post-2015 subsane los errores detectados. Los objetivos que se fijen pueden marcar cuál haya de ser la dirección de las políticas durante muchos años.

Esa experiencia muestra que no basta con fijar objetivos más o menos ambiciosos de forma parcial si los factores institucionales no juegan en la misma dirección. Los objetivos fundamentales para el nuevo periodo han de ser erradicar la pobreza extrema (en 2000 se fijó tan solo reducir a la mitad) y el hambre, así como reducir las desigualdades mundiales. Este segundo aspecto, tan olvidado habitualmente, es condición necesaria para consolidar paulatinamente una estabilidad en las políticas de lucha contra la pobreza en el mundo.

Si en las variables claras ponemos el objetivo en la erradicación absoluta, ya no podremos escudarnos en medias, sino que debemos poner el centro de atención precisamente en los más desfavorecidos, en las regiones y países que presentan más altos índices de pobreza y hambre.

Sin duda, de inicio, ello supone que los objetivos y compromisos han de involucrar tanto a los países del norte como del sur. Entre otras razones, porque es impensable conseguir objetivos ambiciosos de desarrollo humano y sostenible si no se afronta de una vez la revisión de las regulaciones comerciales y el sistema financiero internacional o la erradicación de los paraísos fiscales. La aprobación de los objetivos de desarrollo para el nuevo periodo puede ser la ocasión para comprometer definitivamente esos cambios estructurales que vienen proclamándose como urgentes desde 2009.

En esa misma línea, debe aprovecharse el debate para definir correctamente qué entendemos por desarrollo humano y sostenible. El crecimiento no puede convertirse en el único indicador. Un crecimiento que margina los derechos sociales, la sostenibilidad ambiental o la desigualdad no puede considerarse un avance sino un retroceso en el bienestar general.

Ya hemos subrayado cómo el desastre más rotundo en la proyección de resultados se refiere al uso de los recursos naturales. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente exige una transformación del modelo económico actual. Sacralizar el crecimiento ilimitado sin preocuparse por la

explotación de los recursos del planeta, se muestra como una opción suicida a medio-largo plazo. Desgraciadamente, todas las cumbres mundiales sobre medio ambiente vienen cerrándose en falso, con declaraciones vagas y compromisos poco o nada ambiciosos.

La experiencia muestra que crecimiento y desarrollo humano no es lo mismo. Elevadas tasas de crecimiento en diversos países en desarrollo y emergentes no han mejorado la situación de pobreza y exclusión de amplios sectores de su población, sino que lo que se observa es un aumento de las desigualdades y una explotación de los recursos del planeta.

Para revertir esta tendencia se requiere una verdadera alianza mundial a favor de un desarrollo al servicio de las personas y que preserve nuestro medioambiente. La responsabilidad de la gestión de este desarrollo en el mundo debe ser compartida y ejercerse multilateralmente, ocupando un papel central las Naciones Unidas.

Por otra parte, en todos los objetivos, el compromiso ha de ser global y suponer exigencias para todos los países, sea cual sea su situación de partida. Es preciso fijar objetivos diferenciados entre países en los que las necesidades básicas son las prioritarias, quizás los más comprometidos con los ODM, y países que han alcanzado buena parte de esos objetivos y se enfrentan a otros retos que tienen que ver más con la fragilidad institucional, el desempleo estructural, la dependencia financiera o la debilidad del Estado.

Desgraciadamente, los conflictos armados y las guerras civiles siguen siendo de permanente actualidad. Diariamente, las guerras provocan desplazados, hambre, enfermedades y empobrecimiento. La prevención de conflictos y aportar soluciones eficaces para mitigar sus efectos negativos deben incluirse entre los objetivos de futuro.

Es necesario, también, recuperar el papel de los estados como garantes de los derechos de la ciudadanía. Para ello, debe restaurarse su legitimidad, desgastada por la ideología de mercado, que impone los intereses de una minoría a las necesidades y los derechos de la inmensa mayoría de la población.

Los objetivos del milenio han sido un primer paso importante. Como tal primer paso, no debemos descorazonarnos por sus resultados insuficientes. Pero debemos aprender de los años transcurridos para fijar una agenda post-2015 ambiciosa, realista y asentada sobre bases firmes.

BIBLIOGRAFÍA

- AFRODAD, EURODAD, JSAPMDD, LATINDADD, Y TWN. (2014): *UN Financing for Development negotiations: What outcomes should be agreed in Addis Ababa in 2015?*, disponible en <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/12/gc-outcomes-Addis-CSO-Sp.pdf>
- ALEXANDER, NANCY (2014): *The November 2014 G20 Summit: Part I. The G20 Adrift: Selected Outcomes of the 2014 Summit. Part II. The Emerging Multi-Polar World Order: Its Unprecedented Consensus on a New Model for Financing Infrastructure Investment and Development*, Heinrich Böll Stiftung, Washington, DC December.
- ECONOMISTAS SIN FRONTERAS (2013): “La agenda de desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición?”, *Dossier EsF* nº 11, disponible en <http://www.ecosfron.org/portfolio/dossier-no-11-la-agenda-de-desarrollo-post-2015-mas-de-lo-mismo-o-el-principio-de-la-transicion/>
- EBERHARDT, PIA Y OLIVET, CECILIA (2012): *Cuando la injusticia es negocio - Cómo las firmas de abogados, árbitros y financiadores alimentan el auge del arbitraje de inversiones*, Corporate Europe Observatory y Transnational Institute, disponible en http://www.tni.org/files/download/cuando_la_injusticia_es_negocio-web.pdf
- ELLMERS, BODO Y HULOVA, DIANA (2013): *The new debt vulnerabilities. 10 reasons why the debt crisis is not over*. European Network on Debt and Development (Eurodad).
- ELLMERS, BODO (2014): *Gestionar la próxima crisis de deuda: propuestas de reforma recientes*. Documento informativo de Eurodad para legisladores y políticos europeos, septiembre de 2014, European Network on Debt and Development (Eurodad).
- FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES PARA LA DEFENSA DE LA SANIDAD PÚBLICA (2015): “La enfermedad, un negocio para la industria farmacéutica”, *nuevatribuna.es*, 2 de marzo de 2015, disponible en <http://www.nuevatribuna.es/articulo/sanidad/enfermedad-negocio-industria-farmaceutica/20150302105350113131.html>
- GOTTINIAUX, PIERRE, MUNEVAR, DANIEL, SANABRIA, ANTONIO Y TOUSSAINT, ERIC (2015): *Las cifras de la deuda 2015*. CADTM.
- KEENE, BEVERLY (2015): *¿Reestructurar deuda o resolver el problema?*, Diálogo 2000/Jubileo Sur Argentina.
- KENNY, CHARLES Y DYKSTR, SARAH (2013): “The Global Partnership for Development. A Review of MDG 8 and Proposals for the Post-2015 Development Agenda”, *CGD Policy Paper 026*, July, disponible en http://www.cgdev.org/sites/default/files/global-partnership-development_0.pdf
- NACIONES UNIDAS (2000a): *Declaración del Milenio. Resolución aprobada por la Asamblea General*. 13 de septiembre de 2000, disponible en <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- NACIONES UNIDAS (2000b): *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Informe del Secretario General*, Asamblea General de Naciones Unidas, 27 de marzo, disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan004567.pdf>
- NACIONES UNIDAS (2013): *Documento final del acto especial de seguimiento de la labor realizada para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Asamblea General de Naciones Unidas, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/L.4&referer=/english/&Lang=S
- NACIONES UNIDAS (2014a): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2014*.
- NACIONES UNIDAS (2014b): *Objetivo de Desarrollo del Milenio 8: La alianza mundial para el desarrollo: el desafío pendiente. Informe de 2014 del Grupo de tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Nueva York
- OCDE (2014a): *OECD Secretary-General Report to the G20 Leaders*, Brisbane, Australia.
- OCDE (2014b): *Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*.
- OCDE/PNUD (2014): *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz: Informe de avances 2014*, OECD.

- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2014): *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, Nota descriptiva N° 290, disponible en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs290/es/> (15/07/2015)
- PÉREZ, JAVIER (2014): “La incorporación de la protección de los derechos humanos y el fomento del desarrollo humano en los Acuerdos de Protección y Promoción Recíproca de Inversiones (APPRI) de España con países emergentes y en desarrollo”. En *España y la implementación de los Principios rectores sobre empresas y derechos humanos: oportunidades y desafíos* (Carmen Martín Carrasco). Barcelona: Huygens.
- TOUSSAINT, ERIC (2014a): “La FED provoca la desestabilización de las economías emergentes”, 28 de agosto de 2014, CADTM, disponible en <http://cadtm.org/La-FED-provoca-la>
- TOUSSAINT, ERIC (2014b): “Situación internacional y deuda de 2000 a 2014”, 27 de noviembre de 2014, CADTM, disponible en <http://cadtm.org/Situacion-internacional-y-deuda-de>
- UN TASK TEAM ON THE POST-2015 UN DEVELOPMENT AGENDA (2013): *Assessment of MDG8 and Lessons Learnt*, Thematic Think Piece, ITU, OHCHR and UNDESA.
- UNCTAD (2013): *Report on the fourth UNCTAD Public Symposium: New economic approaches for a coherent post-2015 agenda*, disponible en http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/osgcio2013d1_en.pdf
- UNCTAD (2014): *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2014*, disponible en http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/tdr2014overview_es.pdf

ANEXO. MÉTODO DE ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

Los datos de tendencia por regiones geográficas tienen su origen en un informe conjunto de expertos de las agencias especializadas en los distintos ODM que participaron en la selección de los indicadores que mejor pudieran medirlos. Estos datos se actualizan y presentan anualmente por Naciones Unidas en las Asambleas Generales como un anexo del Informe del Secretario General sobre la Aplicación de la Declaración del Milenio. Este anexo de tendencias trata de ofrecer una síntesis del progreso global y regional hacia el logro de los ODM, así como de las disparidades entre regiones existentes en el proceso.

A pesar del esfuerzo por cuantificar los objetivos, Naciones Unidas aclara que para muchos de los indicadores no se dispone de esos datos. En unos casos, existen pocos países dentro de una región para los que se puedan ofrecer, lo que impide generar el dato a nivel regional. En otros, la información es deficiente y las estadísticas no son fiables. Por último, algunos de los indicadores escogidos se basan en los datos disponibles, pero no necesariamente son los más indicados para medir los objetivos. Las Naciones Unidas y el Banco Mundial, entre otros organismos, están realizando en los últimos años grandes esfuerzos por reforzar la capacidad estadística de los países en desarrollo, así como por ofrecer datos de mayor calidad.

El método de análisis elegido es uno más de los posibles para medir el progreso hacia el logro de los ODM. La proyección que se ha realizado parte de esos datos de tendencia, y resulta de comparar el dato del año inicial, 1990 o el posterior más cercano, con el último dato disponible (el más cercano a 2015), aplicando el supuesto de que esa tendencia de evolución de cada indicador permanezca constante hasta 2015. Este supuesto no tiene porqué darse en la realidad, pudiendo mejorar la tendencia hacia el cumplimiento de los objetivos, pero también ralentizarse o incluso evolucionar en sentido opuesto.

El grado de cumplimiento de un objetivo se ha calculado comparando, para cada indicador, la variación prevista entre 1990 y 2015 (dado el supuesto de tendencia constante) con la variación que debería darse para que se cumpliera el objetivo que marca Naciones Unidas. El resultado representa el porcentaje de esfuerzo previsto a escala global o para cada región en ese indicador respecto al que sería necesario para cumplir el objetivo. El conjunto de resultados se refleja en la Matriz de Grado de Cumplimiento de los ODM en 2015, que nos indica el grado de cumplimiento de los ODM por regiones geográficas y a escala global, asignándose un color a las celdas según el acercamiento al objetivo. Esta matriz es la que aparece en el cuadro 1 de este capítulo.

En ocasiones, un indicador puede reflejar el cumplimiento de un objetivo en más de un 100%, si se parte de niveles relativamente bajos. Ello no implica necesariamente una erradicación total del problema que pretende superar ese objetivo, sobre todo si se parte de niveles de desarrollo muy bajo. Para ofrecer una información completa en este aspecto, en la matriz se han distinguido aquéllos datos que suponen la erradicación total del problema que trata de paliar el objetivo.

Si la evolución del grado de cumplimiento es positiva pero inferior al 100%, significa que se ha avanzado en la mejora de la situación, pero no todo lo que hubiera sido necesario para lograr el objetivo. Naciones Unidas considera progreso lento un resultado menor que la mitad del objetivo, y moderado si el resultado supera el 50% del objetivo, sin cumplirlo. Puede ocurrir también que el resultado sea negativo, lo que refleja una previsión de empeoramiento de la situación en 2015 respecto a 1990, esto es, un alejamiento del objetivo establecido, excepto en aquellos casos en los que se parte de una situación de cumplimiento del objetivo.

Por otro lado, un menor grado de cumplimiento puede no significar un menor esfuerzo realizado, sino un mayor esfuerzo necesario en términos absolutos para cumplir con el objetivo dado que se parte de un punto más bajo en 1990, caso generalizado del África subsahariana. En otras palabras, puede derivar no de un menor numerador (esfuerzo previsto entre 1990 y 2015), sino de un mayor denominador (esfuerzo necesario) en la ecuación de grado de cumplimiento. Así, las regiones menos empobrecidas pueden lograr un alto grado de cumplimiento de un objetivo con relativo poco esfuerzo, mientras que el África subsahariana puede realizar un mayor esfuerzo entre 1990 y 2015 y lograr un menor grado de cumplimiento del mismo objetivo, quedando todavía en una situación precaria en 2015. A su vez, un mayor grado de cumplimiento de un objetivo no implica una mejor situación en 2015 respecto a otra región que haya cumplido en menor medida ese objetivo.

Se ha incluido el dato agregado para los países en desarrollo y a escala global en aquellos indicadores para los que estaba disponible, para poder apreciar las disparidades en la consecución de los ODM no solo entre regiones, sino entre éstas y los datos agregados a escala regional y mundial. El motivo es poder apreciar si un acercamiento al objetivo a nivel mundial oculta en realidad marcadas diferencias entre regiones o, por el contrario, es un progreso no solo hacia el objetivo global sino hacia la reducción de las desigualdades.

Aprendizajes de los ODM: hacia una hoja de ruta post-ODM

PABLO JOSÉ MARTÍNEZ OSÉS
Plataforma 2015 y más

1. INTRODUCCIÓN: EL DESBORDAMIENTO DE LOS ODM

Estamos en el año 2015 con el que se finaliza el plazo que se otorgó a sí misma la comunidad internacional de países representados en las Naciones Unidas (NNUU) para erradicar la pobreza, el hambre, la falta de atención sanitaria y de acceso a la educación que constituyeron el núcleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000. En realidad no hacía falta llegar hasta el final del plazo para conocer cuáles han sido las virtudes y las debilidades de los ODM, en tanto que representación simplificada de un gran acuerdo global de lucha contra la pobreza internacional, puesto que varios análisis de las mismas ya venían destacando las principales tendencias, los subrayados éxitos y los persistentes desafíos por superar¹. Desde el año 2012 las NNUU comenzaron a advertir de la necesidad de ampliar el plazo del compromiso, con la explícita intención de incorporar aprendizajes del periodo y adaptar a los nuevos tiempos la antigua agenda. Así, la proximidad de la finalización del plazo temporal ha estado en el origen de las diferentes propuestas para elaborar una nueva agenda internacional de desarrollo que sustituyera a la anterior. Pero algunas cuestiones indican que el desbordamiento de los ODM, en tanto que núcleo de la agenda internacional de desarrollo, es manifiesto e incontestable. En realidad es difícil sostener que los ODM han constituido una guía efectiva para las transforma-

ciones políticas internacionales en la última década y media. En el mejor de los casos pueden haberse considerado algunas de sus propuestas como indicadores útiles para examinar parte de las políticas de cooperación de los países donantes y reflejar algunos resultados de las denominadas *políticas sociales* en algunos países con problemas de pobreza. Pero poco más que eso, si atendemos, como hacemos a continuación, tanto al examen de los resultados contenidos en las 60 metas, como si elevamos la mirada y analizamos lo más relevante de lo que pasó en el mundo en los tres lustros pasados.

2. LA VALORACIÓN DE LOS ODM

Los ODM pueden ser valorados al menos desde tres niveles de análisis diferentes: en primer lugar, examinando el grado de cumplimiento de las metas que se proponían; en segundo lugar, valorando su capacidad orientar el “gobierno global” sobre las causas de la pobreza y la exclusión; y en tercer lugar, tratando de considerar en qué medida sus propósitos han ganado o no influencia en las agendas de desarrollo de los países. Para ello y siempre de forma muy sintética, en el primer análisis tomaremos los ODM en tanto que conjunto de metas y analizaremos su grado de cumplimiento; en el segundo atendemos a los ODM en tanto que proceso de *gobernanza global* basado en un acuerdo de carácter eminentemente intergubernamental alentado y gestionado por las más representativas instituciones internacionales, tales como las NNUU, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM); en el tercer análisis interpretamos los ODM en tanto que agenda de movilización política con pretensiones de elevar el conocimiento y la importancia de ciertas cuestiones en la agenda de la comunidad internacional.

Sobre el grado de cumplimiento de las metas contenidas en los ODM se han publicado numerosos informes y análisis, incluidos aquéllos que sugieren que estas metas no pueden ser aplicadas a niveles regionales/nacionales, sino que solo pueden estar referidas a los cómputos globales. Existe una especie de consenso respecto a que los mejores datos en ma-

¹ Véase el trabajo realizado anualmente por Economistas Sin Fronteras y publicados en los anuarios de la Plataforma 2015 y más durante más de un decenio, en el que se analizaban los datos de una batería muy significativa de los indicadores de seguimiento de los ODM y en el que se advertían de las principales tendencias por sectores de actuación y por impactos en las diferentes regiones. <http://2015ymas.org/editorial-2015-y-mas/colecciones/4/1/anuarios#.VdRthLLtHz>.

teria de reducción de pobreza y hambre están muy determinados por el comportamiento de las regiones asiáticas, donde están China y la India. Ambos países aportan una proporción muy importante de los diferentes grupos meta a los que se dirigían los ODM y, con relación a varios indicadores sus resultados determinan los valores medios. Por ello, se subraya la necesidad de no invisibilizar con valores promedios globales la situación en la gran mayoría de los países del región África subsahariana, en los que los datos de reducción de pobreza o hambre no pueden considerarse apropiados. Del conjunto de metas, algunas se han comportado mejor que otras, así como en algunas regiones se aprecian dinámicas similares para varias metas. Pero en términos generales, no puede considerarse que el conjunto de metas que formaban los ODM hayan sido alcanzadas ni mucho menos. Ahora que el plazo finaliza, solo aproximadamente un 30% de las metas serán alcanzadas tomando como análisis una perspectiva regional.

Si analizamos qué han supuesto los ODM desde el punto de vista de los desafíos para la gobernanza global, es decir, en qué medida los mismos han permitido generar nuevas institucionalidades o regulaciones y normativas que hubieran fortalecido las áreas de gobernanza que precisan de una perspectiva y una gestión global, la respuesta no es mucho más favorable. Así, durante los primeros años del milenio los países donantes del sistema de ayuda internacional emprendieron y se comprometieron a mejorar la calidad y la eficacia de sus políticas de cooperación, pretendiendo realizar cambios en sus prácticas a partir de los principios de coordinación, complementariedad, alineamiento y un marco orientado a resultados de desarrollo. Se establecieron así mecanismos que, aunque teñidos de un aspecto eminentemente técnico, podían proporcionar experiencias de gobernanza global coordinada en asuntos de desarrollo. Los fondos multidonante, el apoyo presupuestario, o la cooperación triangular podían constituir experiencias en este sentido. Lamentablemente en los últimos años este tipo de iniciativas, si bien siguen constituyendo prácticas más o menos consolidadas, lo cierto es que han cedido en importancia en las agendas comunes en detrimento de nuevos comportamientos más orientados por la *financiarización* de los instrumentos, lo que reanuda una lógica más competitiva y con menos aprecio por la constitución de acuerdos para el gobierno conjunto. Fuera del ámbito estricto del sistema de ayuda internacional, los ánimos y aciertos en cuestión de gobernanza no pueden ser motivos de alegría: apenas se realizó una ampliación del informal G8 al G20, mientras que seguimos sin capacidades regulatorias del sistema financiero, de la fiscalidad global, o de aplicación de sistemas de protección y garantía a cuestiones como la reducción de CO₂ de la atmósfera,

la conservación de acuíferos o la producción y comercialización de alimentos.

En tercer lugar, si atendemos a la influencia que la declaración del Milenio y sus consiguientes ODM han tenido para penetrar en el núcleo de las grandes decisiones políticas que mayores impactos tienen en las vidas de todas las personas, el resultado no puede ser considerado importante. En realidad, basta con echar un vistazo a los principales acontecimientos que han sucedido en estos tres quinquenios, atendiendo a su influencia en la marcha de la historia, y no podríamos contar con que los ODM hayan mostrado una influencia relevante en este sentido. Más bien deberíamos contar con que a partir de los ataques del 11-S y la respuesta de la administración Bush desde EE.UU., se produjo una vuelta a la securitización de las relaciones internacionales, que afectó sin duda también a las visiones y prácticas en materia de desarrollo. La crisis financiera global, a partir de 2007 y 2008, ha influido sobremanera también en los compromisos específicos de desarrollo. El impacto que las propuestas de salida de la crisis, en forma de ajustes fiscales en los presupuestos nacionales de los países donantes, ha supuesto un incentivo para la utilización de nuevos mecanismos de financiación para el desarrollo, proporcionando con la denominada cooperación financiera reembolsable una forma de mantener ciertos niveles de ayuda oficial sin incurrir en déficit fiscal². Aunque no puede sostenerse con rigor que la crisis financiera haya sido el impedimento para alcanzar las cifras comprometidas en el ODM 8 relativas a la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y a los programas de cancelación de la deuda externa, lo cierto es que en 2011 se produjo un descenso de la AOD total por primera vez en muchos años. No puede dejarse de lado tampoco la profunda crisis que afecta al sistema internacional de ayuda al desarrollo, que a partir de 2011 presenta datos lamentables de incumplimiento respecto de las metas que el proceso de mejora de la eficacia y la calidad se había propuesto en 2005 (OCDE, 2012). Tras dicho fracaso el sistema queda desbordado y superado en la conferencia de Busan, en la que se trata de inaugurar un nuevo esquema de coordinación entre los diversos y nuevos actores, así como entre las diferentes prioridades y modalidades con que las prácticas de la cooperación al desarrollo configuran un mapa difícil de articular y de coordinar. El *Global Partnership for Effectiveness of Development* apenas ha iniciado su andadura y se muestra aún muy lejos de poder constituir un espacio con la suficiente

² Al respecto véase el análisis sobre estas modalidades y sus contradicciones con los objetivos y principios del desarrollo así como los riesgos de la misma que he elaborado recientemente <http://2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1589/cooperacion-para-el-desarrollo-o-para-el-sector-privado-el-auge-de-la-cooperacion-financiera-reembolsable/#.VexW4rT4T0Q>.

capacidad normativa y reguladora que un sistema de transferencias de flujos vinculados al desarrollo debería ser capaz de organizar. Los anuncios y procesos de revisión del cómputo de concesionalidad de dichos flujos, así como la nueva configuración denominada *Total Official Support for Development (TOSD)* aún tiene camino por recorrer y cuestiones relevantes por resolver para constituir efectivamente un sucesor de la antigua AOD.

3. LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA POST 2015

Aunque el mandato procede de la cumbre de seguimiento de los ODM que tuvo lugar en 2010, el proceso formal para la discusión y elaboración de la agenda post-2015 comenzó en enero de 2012 cuando el secretario general de Naciones Unidas constituyó el Equipo de tareas³ (UNSTT, por sus siglas en inglés) para coordinar todo el sistema de cara a la construcción de la nueva agenda. El UNSTT reúne a más de 60 entidades y agencias del sistema de NNUU y otras organizaciones internacionales. La coordinación conjunta les corresponde al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (UNDESA, por sus siglas en inglés) y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, por sus siglas en inglés). Este reparto salomónico para codirigir el equipo entre los Departamentos de Asuntos Económicos y Sociales y el Programa de Desarrollo da buena cuenta de la necesidad de articular legitimidad y conocimiento sobre la materia, al tiempo que supone una llamada clara a reforzar la apuesta por los espacios inter-agenciales dentro de Naciones Unidas, y con ello a tratar de apuntalar la coordinación y la coherencia del sistema. Al fin y al cabo el PNUD lidera –bajo la supervisión y el apoyo del ECOSOC– la gran apuesta de articulación y coordinación de las 32 agencias de NNUU que trabajan en cuestiones de desarrollo desde que, en 2007, se constituyera el Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas (UNDG por sus siglas en inglés) y comenzaran a articularse las coordinaciones regionales, la integración de todos los programas en cada país a través de una experiencia piloto en ocho países y las nuevas metodologías para la planificación y programación conjuntas⁴.

Hay que reconocer una lógica consistente en el intento de reforzar los espacios de coordinación clave del sistema de NNUU, no solo en términos de programación y ejecución de

programas, sino también a la hora de establecer los debates sobre el contenido de la nueva agenda. Por ello, algo similar puede observarse en los denodados esfuerzos por hacer converger los trabajos emanados de las cumbres sobre desarrollo sostenible, particularmente en lo que se refiere al mandato de proponer unos objetivos de desarrollo sostenible (ODS) establecido tras “Río +20”, con los debates y procesos orientados a sustituir la agenda internacional simbolizada por los objetivos de desarrollo del milenio. Desde el punto de vista de las diferentes visiones de desarrollo que circulan entre los principales actores de la llamada comunidad internacional, NNUU trata, en definitiva, de apuntalar una nueva agenda internacional de desarrollo que refuerce la conceptualización del mismo, anclada en las dimensiones económica, ecológica y social de forma integrada.

En este sentido, el UNSTT publicó en junio de 2012 un informe con las principales recomendaciones de cara al proceso de constitución de la agenda, basada en los principios de la Declaración del Milenio y en la experiencia tras década y media de vida de los ODM (UNTT, 2012). En marzo de 2013 el UNSTT publica un segundo informe en el que se centra en las dimensiones que deberían ser abordadas para la renovación de la alianza global de actores para el desarrollo, y en el que se expresa abiertamente la insuficiencia del ODM 8 para movilizar recursos y políticas distintas de la AOD, puesto que ha servido para perpetuar un tipo de relación “donante-receptor” (UNTT, 2013).

Un mes después del primer informe del UNSTT, el secretario general crea el Panel de alto nivel para la agenda post 2015, formado por 27 personas que, aunque son elegidos a título individual, quieren representar la diversidad geográfica y de actores implicados en el desarrollo. El encargo que reciben es realizar un informe que aborde tres cuestiones: a) la visión y la forma que debe tener la agenda post-2015; b) los principios sobre los que relanzar el pacto global para el desarrollo y reforzar los mecanismos de rendición de cuentas; y c) como construir un amplio consenso sobre una agenda ambiciosa de desarrollo que aborde tres dimensiones: el crecimiento económico, la igualdad social y la sostenibilidad ambiental. Este panel con función de asesoramiento directo al secretario general de NNUU se constituye con un secretariado liderado por Homi Kharas, que será el principal responsable de la autoría del informe que se hace público, como estaba previsto, en mayo de 2013. El informe señala lo que denomina cinco transformaciones prioritarias para la agenda post 2015 asumiendo en la primera los objetivos de la erradicación de la pobreza extrema de los ODM, colocar en el centro de la agenda la sostenibilidad del desarrollo, transformar las economías para crear empleo y crecimiento inclusivo, construir paz e instituciones públicas abiertas, eficaces y responsables

³ http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/.

⁴ Como es sabido el propósito de NNUU con esta reforma en profundidad de la forma de trabajar de sus múltiples agencias es mejorar la “coherencia, eficacia y relevancia” de sus actuaciones. Véase <http://www.undg.org/>.

y, por último, forjar una nueva alianza mundial entre todos los actores. Para afrontar estos desafíos sugieren una batería de 12 objetivos. Más allá de los contenidos del informe, que escapan a este somero análisis del proceso, hay que destacar que se ha producido un aluvión de comentarios y respuestas a dicho informe, de carácter más o menos analítico, y de mayor o menor profundidad de análisis. Lo cierto es que muchas de ellas consideran que el perfil general que muestra la propuesta elaborada por el panel de alto nivel no recoge suficientemente asuntos esenciales referidos a los derechos humanos, a la transición necesaria para la sostenibilidad, o a la consideración de la participación de las organizaciones sociales en la configuración de la agenda. Varias de las aportaciones señalan, a nuestro juicio con acierto, un sesgo favorable en el informe a las posiciones defendidas por los representantes de las corporaciones y compañías multinacionales, de las que, según reconoce el propio informe, se han recibido más de 250 aportaciones. El peso de esta perspectiva se advierte con claridad en la centralidad que el concepto de crecimiento económico tiene en la propuesta en detrimento de otras dimensiones del desarrollo y de la pobreza que apenas son mencionadas ni tenidas en cuenta⁵. Aunque el informe parte de asumir discursivamente la necesidad de equilibrar tres de las dimensiones del desarrollo sostenible –económica, social y ambiental–, lo cierto es que en su parte propositiva supedita claramente los objetivos de sostenibilidad al de crecimiento económico, que en ningún caso problematiza. De igual forma, la insuficiente atención a la desigualdad como problema del desarrollo sugiere que el pretendido equilibrio supone en realidad una reafirmación de la centralidad del crecimiento económico como factor determinante del desarrollo (Martínez, 2013).

El tercero de los procesos que prácticamente de forma simultánea se pone en marcha es la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN por sus siglas en inglés) que procede de un mandato diferente, puesto que su legitimación procede de las conclusiones y acuerdos tomados en la Cumbre sobre desarrollo sostenible de Río+20. Así, en agosto de 2012 se pone en marcha esta red formada por centros de investigación independientes, universidades e instituciones técnicas, así como por grupos de interés que incluyen empresas, sociedad civil y agencias de Naciones Unidas. El mandato de esta red sugiere desarrollar un nuevo marco de sostenibilidad para la agenda de desarrollo post-ODM que esté basado en las cuatro dimensiones del de-

sarrollo sostenible: económica, social, ambiental y de buen gobierno, mediante la creación de doce grupos de trabajo. Para ello, concluye que es preciso abordar diez desafíos prioritarios⁶. El informe, publicado en junio de 2013, es explícito respecto del principal reto para la nueva agenda y para la alianza global que debe promoverla: “alejarse de la trayectoria que marcan los negocios tal y como se realizan hoy día para encaminarse hacia el desarrollo sostenible” (SDNS, 2013). Para el trabajo han establecido 12 grupos temáticos formados por expertos globales en las mencionadas 10 áreas críticas del desarrollo sostenible, con el apoyo y la coordinación de la Secretaría de la SDNS dirigida por Jeffrey D. Sachs. El informe apuesta por una batería de 10 objetivos con 3 metas específicas para cada uno de ellos. En febrero de 2014 publican y someten a consulta pública durante un mes un listado provisional de 100 indicadores.

También como parte del proceso de seguimiento de la Cumbre de Río + 20, en septiembre de 2012 se encarga la constitución del Grupo de trabajo de composición abierta (OWG por sus siglas en inglés) sobre los objetivos de desarrollo sostenible, con la misión de desarrollar una propuesta de ODS que deberán “dar respuesta e incorporar de forma equilibrada las tres dimensiones del desarrollo sostenible y las relaciones entre ellas”, de forma que sean coherentes y puedan ser integradas con la agenda de desarrollo post 2015 de Naciones Unidas. El OWG entregó su informe en verano de 2014 para que constituya un insumo principal en la asamblea general de septiembre. El OWG quedó constituido en enero de 2013 conformado por 70 países que ocupan 30 “sillas”⁷. En una primera fase el OWG se reunió en nueve sesiones, entre marzo de 2013 y febrero de 2014, en las que los estados miembros han recogido a modo de inventario de ideas diferentes puntos de vista sobre diversas temáticas del desarrollo sostenible, provenientes de expertos, estados miembros y otros actores interesados (OWG, 2014a)⁸, y han

⁶ Son: i) acabar con la pobreza incluido el hambre; ii) lograr un desarrollo enmarcado en los límites planetarios; iii) asegurar aprendizajes efectivos para todos los niños y jóvenes para la vida y el sustento; iv) lograr la igualdad de género, la inclusión social y los derechos humanos para todos; v) lograr la salud y el bienestar para todas las edades; vi) mejorar los sistemas agrícolas y elevar la prosperidad rural; vii) empoderar a las ciudades inclusivas, productivas y resistentes; viii) detener el cambio climático inducido por el ser humano y asegurar energía limpia para todos; ix) asegurar los servicios del ecosistema y la biodiversidad, garantizar la buena gestión del agua y otros recursos naturales; y x) transformar la gobernabilidad para el desarrollo sostenible.

⁷ Naciones Unidas (2013) A/67/L.48/Rev.1 Por ejemplo, la “silla” número 25 es compartida por Italia, Turquía y España.

⁸ El informe o memoria sobre la fase de inventario recoge una serie de ideas, desafíos y propuestas que aún carecen de una

⁵ El informe puede consultarse aquí <http://www.post2015hlp.org/the-report/>. Y las respuestas emitidas y publicadas por diferentes actores están recogidas en la misma página <http://www.post2015hlp.org/outreach/outreach-stakeholder-responses-to-the-hlp-report/>.

podido debatir sobre las principales cuestiones incluidas en el Marco para la acción emanado de Río + 20 y cómo podría reflejarse en una batería de ODS. En una segunda fase, el OWG preparó el informe para la asamblea general con su propuesta de 17 objetivos de desarrollo sostenible, tras una elaboración en la que la lógica intergubernamental de las discusiones comenzó a ser prominente (OWG, 2014b)⁹.

De forma simultánea, Naciones Unidas ha puesto en marcha varias acciones para fomentar la participación y la realización de aportaciones al debate sobre los principales asuntos relativos a la construcción de la nueva agenda post 2015. Las consultas nacionales abiertas en más de 50 países, así como las 11 consultas temáticas¹⁰, han supuesto una serie de cauces notables para realizar aportaciones a través de varias vías abiertas por dichos procesos. En marzo de 2013 se publicó el primer informe con los resultados de las primeras consultas nacionales sistematizadas, con el propósito de continuar con los debates y discusiones, tal y como sugiere su título *La conversación global comienza* (UNDG, 2013). A pesar de ser un informe inicial acerca de las opiniones que han sido expresadas en decenas de consultas, el compendio estructurado refleja una especie de diagnóstico *desde las necesidades* bastante completo y claro. Constituye un llamamiento explícito a la comunidad internacional a conformar una nueva agenda que suponga un “cambio transformador” que “supere los confines del actual consenso global” (UNDG, 2013: 21). Los principales desafíos persisten independientemente del crecimiento económico y la exigencia por transitar hacia un nuevo enfoque que no termine con los recursos naturales es un clamor. Desde esa lógica, el informe de las consultas pone el acento en la necesidad de una agenda que permita a la gran mayoría de la población mundial *superar la situación de vulnerabilidad mediante estrategias de empoderamiento*, enfrentar de manera determinante la *lucha contra la creciente desigualdad mediante políticas de inclusión y principios de equidad y justicia*, y lograr que el amplísimo reconocimiento de *los problemas de insostenibilidad del actual modelo*

articulación lógica y que responden en algunos casos a diferentes perspectivas y acentos, por lo que no recoge el reto de ofrecer respuesta de forma equilibrada a las tres dimensiones del desarrollo sostenible (ecológica, económica y social). Puede consultarse en <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3238summaryallowg.pdf>.

⁹ Dicho informe se hizo público en agosto de 2014, puede consultarse en <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf>.

¹⁰ Las 11 consultas temáticas son sobre: conflicto y fragilidad, educación, sostenibilidad ambiental, gobernanza, crecimiento y empleo, salud, hambre y seguridad alimentaria, desigualdades, dinámicas demográficas, energía y agua. Las referencias para su consulta en el ANEXO I de este artículo.

dejen de ser una amenaza para constituir una oportunidad. En términos generales pueden notarse los límites de estos procesos de consulta, precisamente en los procedimientos con que se han gestionado. La discrecionalidad en las invitaciones, el carácter sectorial de las temáticas y el control en la elaboración de los documentos de conclusiones o resúmenes de las mismas, impiden que estos procesos puedan ser confundidos con ningún tipo de proceso participativo. Es preciso reconocer que el lanzamiento y la organización de las consultas temáticas y nacionales pueden haber respondido a un deseo de contar con las opiniones de diferentes actores que no tendrán otra forma de acceder a los debates sobre la construcción de la agenda. Pero escuchar o recibir opiniones no significa abrir un debate. De la misma forma que cualquiera de sus partícipes no tiene por qué identificarse con los informes y resúmenes que se publican.

En este sentido el Servicio de enlace de las Naciones Unidas con las organizaciones no gubernamentales (UN-NGLS, por sus siglas en inglés) promovió una consulta específica a las ONG que están inscritas a dicho servicio sobre cuatro de los informes que se publicaron a mediados de 2013 con propuestas para la nueva agenda (el informe del Panel de alto nivel de personas eminentes, el informe de la Red de soluciones sobre desarrollo sostenible, el informe del pacto global, y el informe del Grupo de desarrollo sobre las consultas temáticas y nacionales). Se realizó durante junio y la mitad de julio y los resultados se debatieron mediante 14 teleconferencias con 120 redes regionales de organizaciones y movimientos sociales de Asia, el Pacífico, América Latina, el Caribe, África, Europa, Norteamérica y los estados árabes. El debate no se limitó, por lo tanto, a *responder u opinar* sobre los cuatro informes mencionados, sino, a partir de ellos, establecer una discusión más amplia sobre los principales desafíos que enfrentará la agenda post 2015 según consideran las redes regionales de organizaciones sociales.

El informe final¹¹ de estas consultas, revisado y aprobado por los propios partícipes del mismo, fue entregado formalmente al presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas el 22 de septiembre de 2013 (UN-NGLS, 2013). El informe se distancia de los anteriores al cuestionar seriamente las prescripciones que siguen generalmente las actuales políticas de globalización, como la liberalización indiscriminada del comercio y las finanzas, la privatización y desregulación, el crecimiento basado en las exportaciones y la inversión extranjera directa, y la reducción del rol del estado, *por haber causado una tremenda concentración de riqueza y de poder, haber exacerbado las desigualdades e incrementado la pobre-*

¹¹ http://www.un-ngls.org/IMG/pdf/UN-NGLS_Post-2015_Regional_Consultation_September_2013.pdf.

za (UN-NGLS, 2013). El informe expresa la preocupación creciente de las organizaciones sociales acerca de las relaciones de poder que se observan en varios contextos, identificando desequilibrios de poder que han erosionado la justicia y la integridad en sociedades de todas las regiones del mundo. Esta perspectiva es central para el conjunto de objetivos y propuestas que sugiere el informe, de forma que, en su opinión, el asunto central es *reequilibrar las relaciones de poder para hacerlas justas en términos de transformar las economías – en particular, reorientar las políticas y la gobernanza económica en todos los niveles hacia el cumplimiento de los derechos humanos y las múltiples dimensiones del bienestar humano* (UN-NGLS, 2013). Desarrollan esta propuesta mediante cuatro principales objetivos transformadores que, aunque comunes para todas las regiones, son sin embargo concretados en acciones y propuestas específicas para cada una de ellas: a) reequilibrar las relaciones de poder para hacerlas justas; b) cumplir los derechos humanos y superar la exclusión; c) asegurar una distribución equitativa y el uso seguro de los recursos naturales y d) establecer formas participativas de gobernanza, rendición de cuentas y transparencia. A partir de su publicación, el ONU-SENG ha sido bastante activo en la difusión de las propuestas concretas hacia otros procesos de discusión sobre la agenda, particularmente introduciendo en forma de pequeños resúmenes las principales conclusiones y propuestas elaboradas por las redes de organizaciones sociales en las diferentes sesiones de trabajo del OWG.

En definitiva, el conjunto de procesos puestos en marcha, cuyas características y propuestas principales hemos sintetizado en este epígrafe, pone de manifiesto que las primeras propuestas orientadas a sustituir los actuales ODM por una propuesta similar, que además de recalendarizar algunos objetivos, incluyera algún que otro aspecto no contemplado (ODM plus) han quedado superadas por dicho conjunto de procesos, que apuntan hacia una revisión profunda de la agenda, tanto en su definición como en los mecanismos con que la comunidad internacional debe avanzar para su implementación. Pero hay que advertir que el hecho manifiesto de que los debates apunten hacia una revisión profunda no fue garantía de que finalmente la agenda contemple de forma amplia esta perspectiva. Al fin y al cabo, la definición final de la misma ha quedado determinada por los límites propios de la lógica intergubernamental, como ocurriera con los ODM que, tras una década de cumbres mundiales temáticas sobre desarrollo de las que emanaron diversos objetivos, metas y planes de acción mucho de carácter ambicioso y complejo, los ocho objetivos acabaron constituyendo una agenda de mínimos. En este sentido, los esfuerzos del sistema de NNUU en los últimos meses, poco antes de que inicie el proceso de negociación estrictamente

intergubernamental, se centró en la multidifusión¹² de informes, propuestas, aportaciones y demandas que los diferentes *stakeholders* habían venido realizando en los últimos tiempos para que no fueran obviadas en el diálogo entre gobiernos, cuya tendencia a introducir en las negociaciones elementos de interés de corto plazo y/o de matriz estrictamente nacional puede suponer un riesgo para el abordaje de los desafíos del desarrollo en la amplitud y complejidad requeridos, así como un límite para el compromiso efectivo de los países con la implementación de la nueva agenda.

En diciembre de 2014 en cierto modo se cerraron todos los anteriores procesos y se abrió el único a partir de entonces y definitivo para la configuración final de la agenda post 2015. Fue con la publicación del informe de síntesis del secretario general *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta*¹³ en el que se daba el espaldarazo a la propuesta elaborada por el OWG conformada por 17 ODS (SG NNUU, 2014). Estos serán ya invariables hasta la formulación final. En el informe de síntesis es curioso observar cómo el SG reconoce y menciona a todos los procesos puestos en marcha excepto al que el ONU-SENG había puesto en marcha. Su carácter crítico con los principales límites impuestos por un modelo de globalización anclado en la centralidad del crecimiento económico no son bien vistos por el sistema. Las críticas a un modelo de diálogo global en el que se confunden los caracteres público y privado de los diferentes actores, así como su consideración ambigua como sector privado o miembros de la sociedad civil, hacen que las premisas en las que se fundamenta el informe mencionado pongan de manifiesto las relaciones de poder entre los actores transnacionalizados y, por ello, incomoden tanto a empresas globales como a gobiernos nacionales presionados por estas. Además, el análisis de la influencia que el mundo empresarial transnacional han tenido durante todo el multiproceso de constitución de la agenda post 2015 muestra no solo un itinerario de financiación procedente de aquel hacia las estructuras con que NNUU coordinó el proceso, sino también y de forma muy clara, que los márgenes de la nueva agenda no pondrían en cuestión la ficticia igualdad entre los distintos actores, ni pretendería promover políticas regulatorias por parte de los poderes públicos cuyo rol debería ajustarse a generar entornos favorables para los negocios y a promover incentivos para aquellas empresas que

¹² Véase la actividad recogida en el espacio que NNUU ha habilitado para hacer confluir las aportaciones y demandas de los diferentes actores al conjunto de países que protagonizarán la negociación <http://www.worldwewant2015.org/es>.

¹³ <http://www.un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportSPA.pdf>.

voluntariamente decidieran dar pasos hacia prácticas más sostenibles y garantes de derechos¹⁴.

El pasado 2 de agosto de 2015 se aprobó por consenso el documento *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, que constituye la propuesta final de los ODS que deberá ser aprobada por la asamblea general de NNUU a finales de septiembre. Finalmente la propuesta recoge, sin modificaciones sustanciales, la que ya elaboró un año antes el OWG, que estará constituida por 17 ODS y 169 metas, lo que pone de manifiesto el peso que las negociaciones intergubernamentales han tenido sobre otro tipo de diálogos o propuestas. El consenso alcanzado expresa muchos de los límites a los que hemos hecho referencia en el análisis anterior y que se han podido apreciar durante los procesos de debate y discusión. No obstante, la propuesta de resolución incorpora algunos elementos que diferencian y mejoran sustancialmente el enfoque y el alcance de los ODM. Podríamos resumir en tres las mejores noticias de esta nueva declaración: la imbricación entre las dimensiones del desarrollo sostenible, el mayor alcance y amplitud de la temática que aborda la declaración y la universalidad de la nueva agenda que sugiere compromisos multinivel.

La vinculación de los dos procesos que inicialmente surgieron de forma separada, el “post ODM” y el “post ODS” puede considerarse un éxito relativo, en tanto que la dimensión ambiental de los desafíos que incorporan los objetivos de lucha contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad ponen de manifiesto la necesidad de abordar las transformaciones en los sistemas de producción y comercialización. Lo contrario nos hubiera remitido a una posición excesivamente focal sobre los problemas del desarrollo que en nada se adecúan a la realidad estructurada por dimensiones estrechamente arraigadas entre sí. Los vínculos entre sociedad, economía y ecología son apreciables en muchas de las metas y, tal y como advierte el preámbulo de la declaración, la misma debe ser considerada integralmente. No será posible avanzar de forma eficaz en metas de un solo objetivo sin considerar avances en otras.

En segundo lugar, durante estos dos últimos años ha existido de forma permanente una discusión sobre la operatividad de la nueva agenda, en la que poderosas voces han tratado de extraer algunas temáticas de la misma apelando a razones de eficacia de la declaración. En este sentido, parece una muy buena noticia que se hayan mantenido los 17 ODS, en tanto que aquellas propuestas más bien parecían interesadas en que no se abordaran de forma específica algunas problemáticas. Con esto se ha alejado definitivamente

la amenaza de que la nueva agenda constituyera una especie de “ODM plus” con la que apenas se acordaba alargar el plazo e incorporar algunas cuestiones menores.

La principal de las cuestiones que constituyen una novedad relevante es la universalidad de la agenda post 2015. De esta forma, esta agenda supone un primer paso para abandonar visiones del desarrollo desde la perspectiva de países *desarrollados* y países *en vías de desarrollo*. Todos los países sin excepción deben ser críticos respecto de sus modelos y logros de desarrollo desde una nueva perspectiva global, no solo en términos de responsabilidad de unos para con otros, sino también en términos de transformar los vectores y descriptores con los que el desarrollo ha sido comprendido desde aquellas visiones. Esta nueva visión incorporada en la agenda supone la apertura de un potencial importante para que las políticas y las acciones que deben encaminarnos a los logros comprometidos no sean tan solo las políticas específicas de cooperación o de desarrollo, sino que les proporciona obligaciones en materia de desarrollo a la totalidad y al conjunto de políticas de los actores en la comunidad internacional.

Sin embargo, la nueva agenda post 2015 sigue *prisionera* de los límites que impone el sistema de relaciones de poder transnacionales del que surge. Las contradicciones entre una visión del desarrollo, cuyo indicador exclusivo es la renta nacional y en consecuencia la medición de crecimiento económico, y su motor el comercio internacional, precisamente por su capacidad para agregar valores a dicho indicador, aleja las posibilidades de formular una real integración de las dimensiones del desarrollo sostenible sin caer en supremacías economicistas. El carácter transformador de la nueva agenda se juega precisamente en sus límites, los que impiden que las principales tendencias de sobreexplotación, inequidad y concentración de poder sean superadas por nuevas tendencias universalizables desde el enfoque de los derechos humanos.

4. HACIA UNA HOJA DE RUTA PARA UNA AGENDA TRANSFORMADORA

Aún queda por concretar un aspecto de enorme relevancia para completar la nueva agenda post 2015, ya que hasta marzo de 2016 no se habrá acordado la lista de indicadores con que se medirán las metas propuestas. La estructura de la nueva agenda incorpora metas específicas por cada objetivo, algunas de las cuales adoptan la forma de metas para establecer avances en medios de implementación para cada uno de esos objetivos. El esfuerzo es notable, sobre todo teniendo en cuenta que los ODM se habían limitado a establecer objetivos sin anotar ninguna orientación prescriptiva respecto de qué políticas serían más adecuadas para llevar a cabo tales com-

¹⁴ Véase el estudio realizado por una serie de ONG europeas al respecto en <http://2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1586/la-influencia-empresarial-en-el-proceso-post-2015/#.VexXE7T4T0Q>.

promisos. Las metas formuladas así en cada uno de los 17 ODS, más el mismo decimoséptimo ODS dedicado en exclusiva a completar los medios de implementación, constituyen un intento de prescripción, aunque aún muy limitado en su alcance y a menudo con enfoques contradictorios.

Por un lado, son un claro reflejo de una crisis política de representación que atraviesa al mundo y en particular a los sistemas de gobierno. En lugar de apostar por mecanismos de regulación global sobre algunas cuestiones sistémicas, la declaración apenas logra impedir que se observe una subordinación clara a los intereses del sector privado transnacionalizado, no tanto por el reconocimiento que hace de sus capacidades y su rol político en la comunidad internacional, sino porque lo hace desconociendo sus responsabilidades en tanto que actor político. Se apela únicamente a su voluntad de innovar y adecuarse a los principios del desarrollo sostenible, sin establecer siquiera su responsabilidad directa en las cuestiones directamente relacionadas con la producción, como los derechos laborales, el tratamiento del entorno natural y sus recursos o la demandada igualdad de género. En definitiva, se dibuja una comunidad internacional conformante de una Alianza Global para el Desarrollo que no diferencia responsabilidades ni capacidades de los diferentes actores. Se contraviene así el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas que menciona al inicio de la declaración.

Sin embargo, a buen seguro que esta nueva agenda post 2015 no habría incluido cuestiones específicas y denominaciones orientadoras relevantes si no se hubiera producido un enorme esfuerzo por parte de redes de sociedad civil también transnacionalizadas. El ODS dedicado a desigualdad de renta

en y entre países, el dedicado a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la meta relativa a la reducción de pobreza relativa en los países, o la revisión del sistema de producción y consumo no habrían formado parte del compromiso si no hubieran sido expuestos y defendidos por actores menos dominantes en la esfera de asuntos globales, pero que van crecientemente logrando abrir brechas en las agendas institucionales. Ninguna de las movilizaciones sociales y políticas que han atravesado el mundo, desde las "primaveras árabes" hasta los movimientos en las democracias más consolidadas de los países enriquecidos, ha alertado a los gobiernos e instituciones de la profundidad de una crisis política de representación. Se abre un nuevo tiempo para la política que exigirá acuerdos globales de gobernanza sobre muchas de las cuestiones centrales contenidas en cualquier agenda de desarrollo. Se abre un tiempo de búsqueda de alternativas al orden y a la arquitectura neoliberales que ha conformado las últimas décadas, que antes o después deberá abordar los aspectos centrales y sistémicos que esta agenda no pudo abordar, configurando un modelo de desarrollo post-neoliberal, que deberá ser comprendido, medido y comunicado mediante nuevas conceptualizaciones, radicalmente diferentes del actual producto interno bruto y su circunscripción nacional.

Entre otras miradas nuevas que contribuirán a la apertura de este nuevo futuro, cabe destacar el potencial que la coherencia de políticas para el desarrollo puede incorporar, en tanto que parta de una concepción cosmopolita que no se limita a los márgenes de las fronteras nacionales y sus debates intergubernamentales, una nueva visión del desarrollo realmente arraigada en sus dimensiones económica, ambiental, social y política.

BIBLIOGRAFÍA

High Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda (2013): *A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development*, United Nations Publications, New York.

MARTÍNEZ, IGNACIO (2013): "Visiones del desarrollo en la agenda post-2015", en Martínez Osés (coord.), *La agenda de desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o principio de la transición?*, Dossier EsF nº 11, pp. 12-17.

MARTÍNEZ, PABLO (2014): "Cooperación ¿para el desarrollo o para el sector privado? El auge de la cooperación financiera reembolsable", en *Papeles 2015 y más* nº 22, Editorial 2015 y más, Madrid.

NNUU (2015): *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York.

OECD (2012): *Aid effectiveness 2011: Progress in implementation the Paris Declaration*, Better AID, OECD Publishing.

OWG (2014a): Progress report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals.

OWG (2014b): *Open Working Group proposal for Sustainable Development Goals*.

SDSN (2013): *An Agenda for Sustainable Development. Report for the UN Secretary-General*, New York.

SG-NUUU (2014): *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015*, Naciones Unidas.

UNDG (2013): *The Global Conversation Begins*, the United Nations Development Group.

UN-NGLS (2013): *Advancing Regional Recommendations on the Post-2015 Development Agenda*, New York.

UNTT (2012): *Realizing the Future We Want for All*, New York.

UNTT (2013): *A renewed global partnership for development*, New York.

Objetivos para los ricos.

Indispensables para una agenda universal post 2015¹

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

1. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO Y PRINCIPIOS

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

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

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

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

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

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

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

¹ Traducción de Freest Saralegui Harries.

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

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

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

2. LOS RICOS Y PODEROSOS TIENEN RESPONSABILIDADES ESPECIALES

2.1. Una tipología de “Objetivos para los ricos”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Viejas promesas incumplidas

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

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

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

Objetivos clave para los ricos

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

mayoritariamente nacionales y transnacionales, así como internacionales.

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

2.2. Desigualdades

Las desigualdades de ingresos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las desigualdades tienen muchas dimensiones

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

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

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

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

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

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

Implicaciones para las políticas

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

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

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

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

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

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

2.3. Modelos de consumo y producción sostenibles

El consumo de recursos

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

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

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

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

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

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

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

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

Recuadro 2: Límites planetarios

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

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

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

No solo una responsabilidad para los consumidores

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

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

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

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

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

Recuadro 3: La voluntad política para asumir grandes tareas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷ Véase Chan (2013).

2.4. Medios de Implementación financieros y estructurales

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

Cubriendo las brechas financieras

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asociación multi-actor

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La estrategia de la Alianza Española contra la Pobreza en la nueva agenda: dar la batalla del conocimiento

MIGUEL GOROSPE, JOSÉ MEDINA Y JORGE SERRANO
Alianza Española contra la Pobreza

1. HACIA NUEVOS CONTEXTOS

Cuando terminemos este año y contemos con los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con nuevos compromisos de financiación y posiblemente con nuevos acuerdos para hacer frente al cambio climático, el contexto en que nos movemos las organizaciones sociales habrá cambiado. Pero el cambio no solamente vendrá desde el punto de vista de la agenda de desarrollo y de los compromisos de los gobiernos en este campo, sino que nos enfrentamos a cambios en la estructura de la sociedad internacional que son precisamente los que determinarán el nuevo contexto y, en gran parte, el discurrir de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el sentido de la posibilidad de implementarlos, de financiarlos, de incorporarlos al nivel nacional etc.). En este epígrafe veremos algunos cambios de la estructura para, más adelante, centrarnos en los cambios en la agenda y la posibilidad de su implementación.

Uno de los elementos que se suele señalar cuando se analiza el cambio de agenda es la relevancia que para la nueva agenda tiene el paso de un mundo unipolar a uno multipolar, donde nuevos actores internacionales tienen mayor capacidad de influir y de participar de las decisiones globales que en el pasado (Sanahuja, 2014). Países como China, Brasil, India o Sudáfrica son determinantes para las decisiones globales al menos de dos maneras: por un lado, consiguiendo que sus intereses sean relevantes a la hora de la toma de decisiones colectivas, lo que hace que ciertas agendas y propuestas tomen una forma determinada; por otro, vetando o limitando ciertas agendas en la medida que no se adecuen a sus intereses.

Otro hecho determinante es lo que algunos autores han llamado “nueva geografía de la pobreza”, que pone en entredicho la lógica donante-receptor tal y como ha sido con-

cebida hasta ahora. Dos elementos esenciales darán forma a esta nueva geografía de la pobreza: la desigualdad global y la aparición de espacios de pobreza en países y lugares donde habitualmente no habían estado presentes (por ejemplo, en determinados estratos sociales de los países ricos que ahora se ven luchando contra una pobreza generada por un paro de larga duración). Esta nueva geografía de la pobreza, como decimos, hace que la tradicional configuración del sistema de ayuda, basada en la transferencia de fondos desde los países “ricos” organizados en el CAD hacia los países pobres deje de ser la forma esencial de financiación del desarrollo (si es que alguna vez lo fue).

Además de estos, existen dos cambios más que van a determinar el contexto de aprobación y diseño de los ODS y que debemos tener muy en cuenta a la hora de nuestra incidencia en la agenda: la crisis económica, que se ha convertido en la clave de bóveda de la implementación del programa neoliberal; el cambio climático, que progresivamente va a incorporar las cuestiones de la sostenibilidad ambiental al centro de la agenda de desarrollo (como la propia formulación de los ODS demuestra).

El primero de los cambios, la crisis económica, es fundamental para entender, entre otros elementos, el énfasis que muchos gobiernos ponen en las alianzas público-privadas o en la innovación de la financiación, incluyendo cada vez más prácticas de la economía financiera dentro del arco de posibilidades de financiación del desarrollo. Además, esto tiene efectos también en cuanto a la implementación de los objetivos de desarrollo y la fijación de objetivos políticos. Que el crecimiento económico aparezca como el medio fundamental para lograr los objetivos de desarrollo, cuando no como un objetivo en sí mismo, es un ejemplo perfecto de cómo la crisis y el programa neoliberal impregna ya la elaboración de estos ODS.

En cuanto al segundo de los aspectos de este cambio de contexto, el cambio climático, es muy probable que siga ganando una importancia creciente conforme vayan haciéndose sus efectos más agudos. Las consecuencias que éste va a tener para el desarrollo están por ver, en la medida en que el desarrollo realmente existente parece la principal cau-

sa del mismo. De momento, las “últimas llamadas” para su solución se repiten una y otra vez sin conseguir cambios efectivos.

Este nuevo contexto afectará de lleno a los objetivos de desarrollo sostenible, haciendo que su implementación práctica esté determinada por cómo nos aproximamos a todos estos cambios. Dependen, por tanto, de la capacidad de construir estructuras de gobernanza global más democrática, de mirar al mundo más allá de los Estados o de concebir otras propuestas económicas que consigan hacer compatible desarrollo económico con los derechos humanos y la sostenibilidad. En el siguiente epígrafe veremos cuáles son los cambios fundamentales en el interior de la nueva agenda para, posteriormente, empezar a perfilar nuestra propuesta.

2. QUÉ HEMOS APRENDIDO DE LOS ODM

La fijación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000 y la concreción de un plazo de ejecución, el año 2015, posibilitaron un mayor conocimiento e implicación en los desafíos globales por parte de la comunidad internacional, las asociaciones y las personas de este planeta, lo cual contribuyó a elevar el compromiso con la consecución de los mismos.

Aunque es obvio que durante estos quince años se han producido avances notables en algunas metas como el acceso a agua potable o el número de personas que viven en pobreza extrema, no podemos dejar de mirar los graves incumplimientos observados en la mayor parte de las metas establecidas. Esto nos debe llevar a analizar con seriedad los mecanismos de rendición de cuentas que se establecieron en la agenda de desarrollo de los ODM con el objeto de incorporar los necesarios aprendizajes en la nueva agenda de desarrollo.

En este sentido, podemos señalar algunas de las debilidades que deben ser superadas sin ambigüedad y de forma rotunda y que tienen que ver con el fracaso del objetivo número 8, la Alianza Global para el Desarrollo:

- Por un lado, no se han dedicado recursos suficientes, tanto en ámbitos nacionales como desde una perspectiva global, para invertir de forma intensiva en las políticas de desarrollo coherentes con las metas compartidas;
- Por otro lado, el insuficiente desarrollo institucional de los sistemas de gobernanza global que permita a los gobiernos articular de forma coordinada y responsable sus políticas de desarrollo hacia un objetivo común.
- Finalmente, se constata cómo los diferentes esfuerzos presentan limitaciones por su carácter sectorial, mos-

trándose incapaces de transformar política y estructuralmente las principales causas generadoras de pobreza, exclusión y desigualdad, para lo que resulta imprescindible abordar de una manera holística el diseño y la orientación de las políticas socioeconómicas (comerciales, financieras, fiscales, energéticas, migratorias, de seguridad, etc.).

En definitiva, la ausencia de la capacidad de los gobiernos para responder a las demandas de la ciudadanía dificulta que la agenda global de desarrollo y la provisión de bienes globales gocen de una preeminencia frente a otras prioridades políticas o económicas.

En este sentido cabe tener presentes las palabras del Secretario General de NNUU: “los déficit de los ODM no se han debido a que los objetivos sean inalcanzables ni a que el plazo fuera demasiado corto, sino que se han debido a la escasa focalización de las acciones y a la falta de mecanismos para la rendición de cuentas”¹.

Precisamente, la experiencia de los ODM ha permitido que la nueva agenda se formule con varias novedades que pueden, en parte, paliar algunas de las debilidades que hemos señalado anteriormente.

En primer lugar, cuando en septiembre se apruebe la lista definitiva de los ODS ya se habrá discutido y alcanzado compromisos sobre financiación del desarrollo y medios de implementación, en la Cumbre de Adís Abeba de julio. Es importante enfatizar aquí que la Cumbre de Adís Abeba no trata solo de financiación, sino que también trata de identificar todas aquellas políticas y medios de implementación que son necesarios para poder alcanzar los ODS. Se tratan, por tanto, en esta cumbre temas relacionados con el comercio, la cooperación en materia fiscal, la regulación financiera, etc. Este hecho, permitirá que, al contrario de lo que sucedió con los ODM, desde el principio de la nueva agenda ya tengamos indicios sobre con qué medios de implementación y recursos contamos para materializar los objetivos.

La segunda novedad que mejora sustantivamente la nueva agenda frente a la agenda de los ODM es la cuestión de la universalidad. Los nuevos ODS partirán asumiendo el principio de responsabilidad universal pero diferenciada, lo que significa que los objetivos implican obligaciones para todos los gobiernos. Si bien es cierto que la interpretación es distinta para los diferentes actores, oscilando entre unos estados que creen que no compromete más que a la responsabilidad individual de los estados y otros que entien-

¹ Intervención ante la Asamblea General de Naciones Unidas, (10/3/2010). Disponible en <http://www.un.org/sg/STATEMENTS/index.asp?nid=4431>

den que lleva asociada responsabilidades concretas de los países más ricos y también metas comunes a escala global. Este principio plantea un buen punto de partida para mejorar en la gobernanza global de la nueva agenda.

3. LA BATALLA POR EL CONOCIMIENTO: LA PROPUESTA DE LA ALIANZA ESPAÑOLA CONTRA LA POBREZA

La complejidad del conjunto de problemas del desarrollo es enorme, dado su carácter multidimensional. Uno de los ámbitos que, en la formulación de la nueva agenda, va a ser esencial es la cuestión de la producción de conocimiento sobre sostenibilidad, desarrollo, progreso, etc. Es en este ámbito donde, tomando como ejemplo el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), se sitúa la propuesta de la Alianza Española contra la Pobreza: crear un panel para erradicar la pobreza y reducir la desigualdad. En lo que sigue, reflexionaremos un poco más sobre la cuestión del conocimiento y su relación con la política, después trataremos esta cuestión en lo referente al IPCC y a la institucionalidad de la nueva agenda. Por último, concretaremos la propuesta de la Alianza.

3.1. Nueva era, nuevo conocimiento

Robert Cox, uno de los autores de relaciones internacionales más reconocidos, plantea que, sobre la realidad social, podemos diferenciar entre dos tipos de conocimiento (Cox, 1981): por un lado, el “conocimiento orientado a la solución de problemas” que sería aquel que no cuestiona el orden concreto en el que se produce ese problema y “teoría crítica” que introduce valores y visiones normativas en el conocimiento y, por tanto, señala algunos aspectos del orden que pueden ser cambiados. La cuestión del orden, para Cox, es sustancial a cualquier debate sobre relaciones internacionales ya que esta está directamente relacionada con la cuestión del cambio de orden. Cox se pregunta qué es lo que hace que un orden social concreto cambie y encuentra la respuesta precisamente en el conocimiento. Lo que Cox plantea es que la aparición de un problema nuevo, que la forma hegemónica de producir conocimiento no puede comprender, es lo que hace que se produzcan cambios institucionales para reconstituir un orden global nuevo que sí pueda hacer frente a esos problemas.

Esta visión teórica del cambio es interesante y creemos que útil para comprender los desafíos a los que nos enfrentan los ODS. Como hemos indicado, una de las novedades

fundamentales de los ODS es que, por primera vez, se plantean desde una perspectiva universal con la intención de ser aplicables a todos los estados y tendiendo a establecer metas globales que han de acordarse entre todos los gobiernos. Además, incluyen la sostenibilidad como un elemento transversal a todos los objetivos y desde una perspectiva que requiere nuevas visiones y nuevas formas de producir conocimiento sobre desarrollo.

Teniendo esto en cuenta, desde la Alianza creemos necesario generar las instituciones que puedan intervenir en el campo de la producción de conocimiento e incorporar formas nuevas de conocer que puedan hacer real la así llamada “agenda transformadora”. En el campo del conocimiento sobre desarrollo, de hecho, creemos que es necesario incorporar visiones que actualmente no son hegemónicas y que incorporan elementos de la teoría crítica que comentábamos.

En el estudio *Formación de un panel internacional contra la pobreza y la desigualdad* que se elaboró en 2013 presentamos algunos de los conflictos que se plantean en el conocimiento sobre desarrollo (Martínez y Medina, 2013). El desarrollo, habitualmente, se ha relacionado con el crecimiento económico, que ha sido considerado una condición necesaria para el mismo. En los propios ODS el crecimiento económico inclusivo ha sido una condición “indiscutible” de su propia formulación (Martínez, 2013). Frente a esta visión, el desarrollo ha ido incorporando distintos apellidos que lo relacionaban con otros aspectos: desarrollo humano, social, sostenible, etc.

Cada uno de estos apellidos pretenden resolver distintos problemas que el conocimiento sobre desarrollo hegemónico en cada momento no podía resolver tal y como eran planteados. Es necesario generar nuevas perspectivas que disputen las visiones hegemónicas y que, en cuanto que son más útiles para solventar problemas nuevos, vayan generando cambios en el espacio institucional.

Es en este ámbito, tomando ejemplo del IPCC, donde se mueve la propuesta del panel internacional contra la pobreza y la desigualdad.

3.2. El caso del IPCC

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático se creó en el año 1987 con el objetivo de valorar todo el conocimiento producido sobre el cambio climático y sintetizarlo para poder orientar las políticas públicas. En Martínez y Medina (2013) se analiza el papel que cada uno de los actores tuvo en ese momento y se señala el papel que el gobierno de los Estados Unidos tuvo en el aplazamiento de

la toma de decisiones políticas. Mientras en la comunidad epistémica sobre cambio climático ya había generado ciertos consensos sobre la existencia del cambio climático y la responsabilidad humana en el mismo, los intereses políticos y económicos de los sectores industriales partían de posiciones opuestas.

En este contexto, el IPCC se creó como una solución de compromiso entre estas dos posturas. El objetivo era seguir investigando para poder establecer “verdades” sobre el cambio climático a partir de las que adoptar políticas públicas que, necesariamente, deberían transformar algunos aspectos estructurales del funcionamiento económico.

Desde su creación, no obstante, el IPCC ha ido ganando relevancia y centralidad en la agenda internacional y también ha ganado capacidad de influencia política. En cualquier caso, y pese a esta relevancia, el IPCC no es un órgano de decisión política sino, más bien, de discusión política. Es un espacio de interacción entre la comunidad epistémica y los decisores políticos con el objetivo de generar un informe que establezca la “realidad” del conocimiento sobre cambio climático. Resulta fundamental, por tanto, resaltar la naturaleza política del conocimiento sobre cambio climático ya que, como vemos, el resultado final, materializado en los informes de desarrollo sostenible, es fruto de discusiones y fricciones políticas. Lo interesante aquí es entender que, en términos de consecuencias políticas, el conocimiento social siempre es construido entre distintos actores con distintas posturas.

En definitiva, y a pesar de ciertas limitaciones que tiene una estructura como el IPCC², aporta un valor añadido esencial con el que no contamos en el mundo del desarrollo: la capacidad para producir un conocimiento autorizado o, al menos, el más autorizado sobre el cambio climático y sus causas. Precisamente, el IPCC fue una manera de intervenir en la batalla del conocimiento. Fue la manera de establecer una verdad sobre el cambio climático (frágil y en disputa permanente) que progresivamente está incorporándose a las decisiones políticas y transformando las estructuras. Es precisamente este tipo de mecanismo, que formaliza lo que aquí llamamos la batalla del conocimiento, la que reivindicamos para la lucha contra pobreza y la desigualdad. Creemos, en definitiva, que es no solo posible sino necesario establecer un mecanismo como este en el marco de las Naciones Unidas.

² Una de esas limitaciones deriva, precisamente, de su naturaleza política y se muestra en torno a la aprobación del denominado “Resumen para decisores políticos”. Sobre el mismo y el procedimiento de su aprobación es muy interesante la reflexión que Robert Staving, uno de los científicos negociadores, expresa en su blog *An Economic View of the Environment*. Esta reflexión puede consultarse en: <http://www.robertstavingblog.org/2014/04/25/is-the-ipcc-government-approval-process-broken-2/> (01/07/2015).

3.3. El interfaz ciencia-política en las discusiones sobre la nueva agenda

La puesta en marcha de un mecanismo generador de conocimiento sobre los problemas del desarrollo es una idea ya presente en el proceso actual de la conformación de la nueva agenda. En este sentido, es muy positivo el llamamiento lanzado por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante su resolución 67/290 en la que expresa la necesidad de crear una interfaz entre ciencia y política “que sea reforzada mediante el examen de documentación, recopilando informaciones y evaluaciones dispersas, incluyéndolas en forma de un Informe de Desarrollo Sostenible Global, construido sobre las evaluaciones existentes, mejorando la toma de decisiones a todos los niveles basadas en evidencias y contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades en la recolección y análisis de los datos en los países en desarrollo”.

Recogiendo esta idea, en el año 2013 se celebró la primera reunión del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible que venía a sustituir a la Comisión de Desarrollo Sostenible que desde el año 1992 se había encargado de avanzar en la agenda internacional en este tema. Este foro debe reunirse todos los años a nivel ministerial y cada cuatro años convocará a los jefes de gobierno. Además, producirá un informe de desarrollo sostenible global (del que ya hay una versión prototipo y que este año elaborará su primera edición) cada cuatro años.

Es justo en torno a la forma de elaboración de este informe donde está actualmente la discusión. Existe un documento clave en este sentido, y es un informe del secretario general de Naciones Unidas publicado en el año 2014 y que analiza las posibilidades de alcance y metodología del informe de desarrollo sostenible³.

En este documento, el secretario general señala varios puntos que pueden resultarnos muy interesantes para el marco que estamos desarrollando. Entre otros, en el punto 29, hace hincapié en que el conocimiento que solo se pregunta por lo que contiene la agenda (por ejemplo, los ODS) no fortalece por sí mismo la relación entre ciencia y política, o, por decirlo de otra manera, no facilita articular la batalla del conocimiento: “un informe de seguimiento tradicional, centrado en los progresos registrados en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, no fortalezca por sí mismo la relación entre la ciencia y las políticas” (ECOSOC, 2014).

³ El informe se puede consultar en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2014/87&referer=/english/&Lang=S

Además, a continuación el informe señala que “los distintos gobiernos, grupos de la sociedad civil, círculos académicos y el público en general tienen opiniones diferentes sobre los progresos registrados, las lagunas que subsisten y las formas de avanzar hacia el desarrollo sostenible” (ECOSOC, 2014). La razón de estas divergencias estaría en los distintos límites estructurales y temporales, así como en las diferentes escalas geográficas que los distintos grupos

tienen como referencia. Por último, el informe señala que no existe un indicador global de desarrollo sostenible que nos pueda servir para medir el mismo y complementar el PIB, aunque indica que este sería un buen camino.

En general, el informe plantea los conflictos que, de una manera u otra, están latentes durante la evaluación de los progresos. Finalmente, organiza la revisión del progreso en distintas áreas:

Tabla 1: Propuestas de elaboración del futuro informe de desarrollo sostenible			
Elemento	Modelo Convencional	Modelo de múltiples interesados	Grupo Intergubernamental
Quién redacta	Personal de Naciones Unidas	Personal de Naciones Unidas con contribuciones de científicos, funcionarios públicos y partes interesadas	Científicos designados por Estados Miembros
Quién selecciona expertos	Naciones Unidas	Naciones Unidas, iniciativas de evaluación, Estados Miembros, grupos principales	Estados Miembros
Quién examina	Funcionarios Naciones Unidas	Examen por partes interesadas (incluidas Naciones Unidas)	Examen por pares realizado por científicos participantes
Quién aprueba	Naciones Unidas	Naciones Unidas + grupo consultivo	Estados Miembros
Alcance de los conocimientos científicos	Literatura examinada por pares y conocimientos del sistema de Naciones Unidas	Todo tipo de conocimientos	Literatura examinada por pares

Elaboración: Elaboración propia a partir de E/2014/87:28.

En esa tabla, se hacen visibles las distintas variables que determinan el peso político de una u otra propuesta. A continuación presentamos nuestra propuesta en la que especificamos como creemos que hay que relacionarse con ellas.

3.4. La propuesta de la Alianza Española contra la Pobreza

De la misma manera que el panel intergubernamental de cambio climático analiza las causas del cambio climático y vigila la situación en cada país, dentro de la reestructuración que se está dando en la ONU, se propone que se cree un panel intergubernamental para erradicar la pobreza y la desigualdad, en el que participarían científicos, organizaciones de la sociedad civil, representantes de gobiernos nacionales e instituciones multilaterales con el objeto de asegurar un

adecuado interfaz entre el mundo de la ciencia y el de la política.

Como hemos estado viendo, podemos decir que existen, al menos, dos maneras de relacionarse con la nueva agenda y con los debates que en torno a ella se están produciendo. Por un lado, una manera que acepta el marco dado y el significado de sus palabras como el espacio de la discusión y, por otro, una manera que entiende que el objeto de la discusión es, precisamente, ese marco. Probablemente sea el término “transformadora”, la palabra utilizada continuamente en la definición de la nueva agenda, pero no claramente definida, el que fije los términos de la discusión.

Y es en este punto donde volvemos a la diferenciación que planteábamos más arriba entre conocimiento orientado a resolver problemas y conocimiento crítico. Si podemos decir que hemos entrado en una época en que los

problemas son nuevos y que la estructura anterior del sistema global de desarrollo ya no vale (como demuestran, por ejemplo, la convergencia de las agendas de sostenibilidad y desarrollo o lo que implica que la agenda sea universal, lo que presupone el reconocimiento de una nueva estructura internacional sobre la que poner en práctica el desarrollo), también tenemos que decir que las formas de conocer orientadas a solucionar los problemas tal y como son presentados en el marco anterior no pueden servir para resolver estos nuevos problemas.

Es necesario, por tanto, un conocimiento crítico que cuestione las posturas hegemónicas y que haga cambiar el *business as usual*. Pero para ello, y ahora sí entramos de lleno en la idea del panel, hace falta reconocer que estas nuevas ideas que pueden fundamentar el conocimiento crítico no están en la estructura institucional presente, sino que es necesario abrir esta a nuevas perspectivas, actores y posturas. Nuestra propuesta, al fin, se marca esto como objetivo. Creemos que el conocimiento es un campo de batalla y que para que la nueva agenda sea realmente transformadora es clave abordar la cuestión sobre qué tipo de conocimiento en relación a la pobreza, desigualdad y sostenibilidad es el dominante, si uno realmente transformador y crítico o uno planteado para resolver los nuevos problemas sin cuestionar la estructura.

Entonces, partiendo de esta premisa, ¿cómo nos relacionamos con los debates relativos a la rendición de cuentas que existen actualmente en torno a la agenda? La clave, desde nuestro punto de vista, está en la necesidad de incluir de una manera diferenciada y con influencia real a la sociedad civil dentro del proceso de rendición de cuentas.

Hay varias razones para esto:

- En primer lugar, el conocimiento sobre desarrollo y desigualdad no es aséptico, sino que es inseparable de los conflictos políticos. Por tanto, en cualquier proceso que vaya a medir el progreso o, más allá, construir los marcos en los que se discute sobre desarrollo sostenible, deberemos propiciar espacios de debate político que representen a los grupos sociales afectados. En este sentido, un elemento central de nuestra propuesta ha de pasar porque la sociedad civil tenga un papel activo en el proceso de rendición de cuentas y en todo el ciclo de revisión e incidencia durante la implementación de la nueva agenda.
- En línea con lo anterior, otra de las cuestiones esenciales para un planteamiento como el nuestro es que visiones y propuestas no hegemónicas del desarrollo, de las causas de la pobreza la desigualdad y la sostenibilidad y

las soluciones, estén presentes en las discusiones. Para ello, es fundamental institucionalizar la participación de la sociedad civil con la producción de informes paralelos, foros específicos, etc. En esta institucionalización es clave también el papel que otros actores con un peso importante en la agenda (en concreto el sector privado) tienen en el proceso de rendición de cuentas.

- Un tercer elemento tiene que ver con la idea de proceso participativo para la rendición de cuentas. La participación de la sociedad civil no puede limitarse al nivel de la institucionalidad global, sino que ha de estar enraizada en las sociedades civiles que no tienen acceso a esos espacios. Por eso, es fundamental que el proceso de rendición de cuentas se dé también a escala nacional de una manera participativa e inclusiva. Esto, además, une nuestra propuesta a una de las principales novedades de la nueva agenda: la idea de universalidad.

En el diagrama que se muestra a continuación se analiza esta cuestión de una manera gráfica (figura 1). La punta de la pirámide es la necesidad de constituir una estructura de instituciones fuertes de rendición de cuentas a escala global.

El centro de la pirámide está formado por la participación de la sociedad civil a través de mecanismos institucionalizados que puedan poner en las discusiones visiones alternativas o no hegemónicas sobre la agenda.

La base, más amplia y que determina el pilar de todo lo anterior, está formada por las propuestas de rendición de cuentas y, en general, por la discusión sobre desarrollo sostenible llevada a cabo de forma institucionalizada en el ámbito nacional a través de mecanismos que vinculen la agenda global con las estrategias de desarrollo sostenible a escala nacional.

4. CONCLUSIÓN: DAR LA BATALLA DEL CONOCIMIENTO

Como hemos visto, la nueva agenda implica que debemos dar la que hemos denominado batalla del conocimiento. Debemos generar mecanismos institucionales que puedan hacer frente a los desafíos políticos de la nueva agenda: incorporar la sostenibilidad como un elemento transversal del desarrollo y construir propuestas que hagan real la universalidad. El mecanismo que, desde hace al menos dos años, hemos identificado en la Alianza Española contra la Pobreza para lograr esto ha sido la creación de una panel internacional similar al IPCC en el mundo del desarrollo. Esto, en parte, va a tener lugar en la conformación de la nueva agenda (al menos en la medida en que se van a generar estructuras

de rendición de cuentas que incorporarán síntesis y colaboración científica).

El reto, por lo tanto, se transforma. El reto es dar la batalla del conocimiento, intentar generar las dinámicas que hagan visibles otras posturas e intereses en la definición del desarrollo y construir a partir de ellas las respuestas políticas necesarias para hacer frente a los nuevos problemas del mismo. El panel internacional, con unos criterios claros, es una de las maneras de dar esta batalla pero existen otros modos: la aplicación nacional de la agenda implicará una batalla local en la que las palabras se convierten en prácticas concretas sobre las que se puede intervenir. Del mismo modo, el debate

sobre los indicadores supone otro ámbito de esta batalla del conocimiento, que pasa por mostrar los presupuestos políticos de algunos elementos que muchas veces se presentan como técnicos.

A partir del año 2016 un nuevo discurso sobre el desarrollo ganará progresivamente espacio en las agendas de las organizaciones sociales. Ideas como sostenibilidad, coherencia, cambio, transformación, etc. serán fundamentales en nuestro vocabulario. ¿Implica esto, por sí mismo, un cambio en el *business as usual*? Evidentemente no, es necesario poner en juego los conflictos políticos que hay en torno a esas palabras para que realmente supongan un cambio. Esa es la batalla del conocimiento.

Figura 1: Ejemplo de modelo de rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

- COX, ROBERT W. (1981): "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", en *Millennium - Journal of International Studies* junio 1981, 10, pp. 126–155.
- ECOSOC (2014): "Opciones de alcance y metodología de un informe mundial sobre el desarrollo sostenible", disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2014/87&referer=/english/&Lang=S
- MARTÍNEZ, IGNACIO (2013): "Visiones del desarrollo en la agenda post-2015", en *Dossier nº 11: La agenda de desarrollo post-2015: ¿Más de lo mismo o el principio de la transición?*, Economistas sin Fronteras, disponible en <http://ecosfron.org/ecosfron/wp-content/uploads/DOSSIERES-EsF-11-Agenda-Post-2015.pdf>
- MEDINA, JOSÉ y MARTINEZ, PABLO (2013): "Formación de un panel de personas expertas sobre pobreza y desigualdad", *Papeles 2015 y más nº 21*, Editorial 2015 y más, Madrid, disponible en <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1567/formacion-de-un-panel-de-personas-expertas-sobre-pobreza-y-desigualdad/#.VazF6PIPWJk>
- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO (2014): "De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015", en *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario 2014-2015*, Ceipaz, Madrid, pp. 49-83.

Segunda Parte

○ LA POLÍTICA:
LA CONSTRUCCIÓN DE
POLÍTICAS COHERENTES
Y SU MEDICIÓN

Un programa de investigación para el análisis de la coherencia de políticas para el desarrollo

NATALIA MILLÁN, PABLO MARTÍNEZ, IGNACIO MARTÍNEZ, M^a LUISA GIL, ANTONIO SANABRIA, HÉCTOR GARCÍA, SHIRLEY OSPINA
Plataforma 2015 y más

1. INTRODUCCIÓN

Desde la década de 1990, el concepto de coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) ha adquirido paulatinamente un mayor espacio analítico en los ámbitos académicos concernientes a los estudios de desarrollo. La creciente importancia del enfoque de la CPD radica en el hecho de que para comprender cabalmente la posible contribución de un estado a la promoción de un mundo más justo y equitativo, es necesario valorar todas las políticas públicas que este estado desarrolla, así como las consecuencias e impactos que estas políticas tienen para otros países y personas. De ahí que sea necesario superar el paradigma de análisis unidimensional que tradicionalmente es utilizado en las ciencias sociales con el objeto de establecer una visión integral y horizontal que permita valorar el potencial papel de un estado en la promoción y garantía de los derechos humanos, de la equidad social y de la sostenibilidad ambiental.

En el marco de la agenda post 2015 de desarrollo, el enfoque de CPD adquiere cada vez mayor importancia al proponer una visión amplia, compleja, crítica y estructural para entender los problemas relacionados con la vulnerabilidad humana, la pobreza, la desigualdad y la sostenibilidad, tanto a escala nacional como global. Si bien en este momento la agenda post 2015 se encuentra aún en construcción, el hecho de que, a diferencia de cuando se definieron los ODM, se haya producido lo que algunos han denominado una “conversación global” para debatir los aspectos esenciales de la nueva agenda, ha puesto de manifiesto la necesidad

de atender los problemas de desarrollo desde un enfoque más plural e integral del desarrollo, teniendo en cuenta su evidente transnacionalización y enfrentando las contradicciones y debilidades del enfoque hasta ahora dominante en las instituciones que conforman el sistema internacional de ayuda. Es decir, superar la concepción tecnocrática de los problemas del desarrollo, concepción representada por la agenda de la “eficacia de la ayuda” y en su propuesta centrada en la modificación de prácticas en las políticas sin atender a las relaciones entre los actores y sus intereses en el sistema. Además, dicha concepción aún está incrustada en una división norte-sur identificada con países donantes y receptores respectivamente, división que ya no permite explicar cuáles son las dinámicas que configuran la sociedad mundial actual y sus problemas en materia de desarrollo.

En convergencia con esta orientación observada y ampliamente demandada durante los debates para la construcción de la agenda post 2015, este artículo pretende explicar la puesta en marcha de un programa de investigación basado en una visión cosmopolita, *interméstica* y comprehensiva de la CPD utilizando, además, un concepto multidimensional de desarrollo humano.

Se trata de un programa de investigación que pretende desarrollar herramientas metodológicas para el estudio de la coherencia que posee dos pilares: una línea de estudios cualitativos de análisis sobre la formulación, acción e impacto de las políticas públicas en clave cosmopolita en la promoción multidimensional del desarrollo²; y otra línea de

¹ Así lo ha explicitado el PNUD en su página web: “Post-2015: inicia la conversación global” <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/global-conversation-begins.html> (30/06/2015)

² La Plataforma 2015 y más ha desarrollado, desde el año 2011, una profusa investigación en el marco de la CPD. Los trabajos se han centrado en los propios conceptos de CPD y sus implicaciones (Millán, 2012; Millán, 2014a), las implicaciones de esta agenda para el ámbito estatal español (Millán, *et al.*, 2012; Millán, 2014b); el papel de la Unión Europea en la promoción del desarrollo humano (Millán, 2014c), la CPD en los ámbitos descentralizados (Martínez, 2013a; Martínez, 2013b), las posibilidades de desarrollar un índice de CPD (Martínez, 2013; Martínez, 2015a); y el análisis de políticas específicas y sus impactos en el desarrollo humano (Santander y Millán, 2014; Barbero y Llistar, 2014; Gil, 2015; Pérez, 2015; Millán, 2015). Además,

corte cuantitativa basada en la construcción de un índice de coherencia de políticas para el desarrollo (ICPD).

EL ICPD pretende ser un índice compuesto del análisis de 21 políticas, de las que se evalúa su comportamiento en relación a las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible (SDSN, 2013), teniendo en cuenta las interrelaciones entre las cuatro y la imposibilidad de jerarquizarlas o de prescindir de ninguna de ellas. Es por ello que a la hora de desarrollar las valoraciones de las 21 políticas en cualquiera de las dimensiones se utilizan como criterios: a) los derivados de una comprensión normativa de los derechos humanos en su universalidad y su indivisibilidad; b) los obtenidos a partir de una concepción radical e irrenunciablemente biológica de la vida humana y, por lo tanto, del carácter ecológico del desarrollo; y c) aquellos sugeridos por los enfoques feministas que sugieren el desvelamiento y la superación del eje patriarcal de poder como configurador político, económico, social y cultural. Los tres elementos, por más que puedan ofrecer ejemplos más evidentes en algunas políticas o en algunas de las dimensiones, atraviesan todo el análisis de CPD que se realiza. Lo que a buen seguro no solo visibilizará dichos enfoques en los resultados de los análisis, sino que permitirá desarrollar líneas de investigación específicas a partir del propio ICPD.

Además de enmarcar un programa de investigación centrado en la CPD, el presente artículo se dedica a justificar la pertinencia de la construcción de un índice de coherencia de políticas para el desarrollo, así como a presentar la mirada de desarrollo sobre la que este se asienta y el enfoque de coherencia de políticas desde el que se construye. Para ello, luego de esta introducción, en el segundo apartado se explica la pertinencia y metodología para desarrollar un programa de investigación en CPD; el tercer apartado analiza la visión del desarrollo humano y de CPD sobre el que se basan tanto el ICPD como el programa más amplio de investigación en el que se enmarca; el cuarto apartado explica la idea central del ICPD, para terminar con unas breves reflexiones sobre el aporte del índice a la promoción del desarrollo humano y la agenda post 2015 de desarrollo.

2. ¿POR QUÉ INVESTIGAR SOBRE COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO?, ¿CÓMO HACERLO?

Uno de los ámbitos menos avanzados en los estudios de CPD refiere al establecimiento de enfoques multidimensio-

nales metodológicos que permitan llevar a la práctica investigaciones, tanto de índole cualitativa como cuantitativa, orientadas a conocer la integración de la perspectiva del desarrollo humano en el diseño de políticas públicas de todos los países. Por esto, el programa de investigación pretende generar un enfoque conceptual, metodológico y analítico novedoso para investigar la CPD.

Dicho programa posee un doble propósito de carácter pedagógico/político en tanto pretende ofrecer un nuevo marco de comprensión de las políticas públicas; de esta forma se apuesta por la construcción de un enfoque que permita evaluar los comportamientos de los países mediante el análisis de sus políticas de desarrollo incorporando los límites que impone el carácter biológico de la realidad y una ética universal de los derechos humanos. Se trata, por tanto, de construir una herramienta que ofrezca pedagógicamente rutas y opciones para reorientar políticas, de manera que se apueste por salidas alternativas a las diversas crisis a las que estamos asistiendo (ecológicas, económicas, sociales), las cuales deben pasar por una comprensión cosmopolita de la realidad orientando las decisiones públicas hacia principios basados en el interés público global. Además, en el marco de la agenda post 2015 de desarrollo se trata de reforzar los mecanismos de rendición de cuentas sobre la interacción que las políticas públicas causan entre las dimensiones ecológica, económica, social y política del desarrollo.

Al mismo tiempo, y de manera complementaria, la apuesta por un programa de investigación sobre CPD como el propuesto aquí —y claramente su concreción en un ICPD— responde también a un propósito de transformación social. La defensa de la multidimensionalidad y la naturaleza *intermédica*, junto al esfuerzo por desarrollar una herramienta de análisis que incorpore al conjunto de las políticas, encierra el potencial de situar al desarrollo en un lugar más central dentro del debate político y social. El objetivo es, pues, visibilizar el carácter cosmopolita de fenómenos sociales que aluden a problemas, reivindicaciones, preocupaciones y aspiraciones de diferentes colectivos sociales. Frente al carácter aparentemente interno y desconectado de esos fenómenos, el programa de investigación impulsado, y muy concretamente el ICPD, trata de evidenciar y hacer comprensibles las interconexiones de dichos procesos en los espacios públicos de tomas de decisiones en los diferentes países.

De esta manera, el programa que se propone posee varios objetivos: en primer lugar, generar conocimiento relativo a las complejas e interdependientes lógicas, dinámicas, políticas, intereses y actores que configuran el desarrollo. En segundo lugar, a partir de dicho conocimiento, desarrollar una herramienta de incidencia política que permita impulsar el debate sobre el desarrollo, trascendiendo el habitual anclaje en la política de cooperación. En tercer lugar, promover

la Plataforma 2015 y más ha contribuido al último informe de la OCDE sobre CPD explicando su propuesta de construcción de un Índice de CPD.

Cuadro 1. Enfoque de análisis “clásico” de CPD

Análisis de la CPD	
Límites del enfoque	Implicaciones
Divide a los países del “norte” y del “sur”	Sitúa la responsabilidad únicamente en los países considerados del “norte”
No incorpora el análisis de los actores, intereses y motivaciones que guían el diseño de políticas en el ámbito de los países ricos	Se centra solo en los impactos de las políticas no en su naturaleza política asumiendo una visión tecnocrática de la acción pública
No contempla los impactos en la ciudadanía nacional de las políticas públicas de los países del “norte”	Solo se centra en valorar los impactos de las políticas de los países del “norte” en el “sur”

Fuente: Elaboración propia.

una herramienta de comunicación y transformación social orientada a reforzar mecanismos de rendición de cuentas sobre asuntos globales y una mayor conciencia crítica en la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil.

3. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL DESARROLLO DE UN PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN

La novedad que supone este programa de investigación no solo radica en su intento de asunción del concepto de desarrollo humano, sino también en una metodología de análisis que pretende ampliar el enfoque “clásico” de estudio de la CPD.

Dicho enfoque parte del fundamento teórico de que las políticas públicas de unos países afectan (directa e indirectamente) a las posibilidades de desarrollo de otras ciudadanías y países; de este modo, el enfoque de CPD establece que, para valorar realmente el compromiso de un país con el desarrollo humano (especialmente de los países considerados “desarrollados”), es necesario evaluar los impactos transnacionales de políticas como a comercial, la agrícola, la de defensa o la financiera (por solo mencionar algunos ejemplos). De este modo, el enfoque de CPD parte de la base de que en un mundo progresivamente interdependiente y *transnacionalizado* los problemas del desarrollo adquieren una dimensión global que afecta, inevitablemente, a todas las economías del planeta. Partiendo de este concepto, los diversos estudios de CPD suelen enfocarse en analizar los impactos de las políticas de los países ricos en las posibilidades de progreso de los países en desarrollo analizando los potenciales impactos de políticas y programas concretos.

Tres son las limitaciones analíticas que presenta este enfoque: i) en primer lugar, se trata de una orientación basada en la distinción norte/sur lo que no permite comprender los cam-

bios en el sistema internacional y las responsabilidades que tienen todos los países en la promoción del desarrollo global; ii) en segundo lugar, solo se evalúan las políticas en función de los impactos “fuera”, desconociendo las consecuencias internas que tienen esas mismas políticas para la población nacional; iii) por último, este enfoque no incorpora al análisis los procesos de toma de decisiones internas de los países, elemento fundamental para comprender los intereses y motivaciones que explican la acción política de los gobiernos.

Para superar algunas de las limitaciones de este enfoque “clásico” de la CPD, debemos recurrir a otras visiones y marcos analíticos. Una referencia fundamental en el programa de investigación propuesto es el análisis de *política pública*³. En líneas generales, el enfoque de políticas públicas parte de la base de que para entender los procesos de toma de decisiones que afectan a la política pública es necesario analizar las agendas, intereses, motivaciones, actores, procesos e impactos de dichas decisiones. Lo primero a evaluar es la lógica de poder que hace que unos determinados temas y preocupaciones se coloquen como prioritarios en la agenda política de los gobiernos. En la misma línea, un elemento más que relevante en este análisis es la capacidad de injerencia de los diversos actores en las decisiones de política pública; estos actores pueden ser tanto de carácter público como privado, por lo que es fundamental valorar la presencia de los grupos de interés que tratan de interferir en la acción de los gobiernos.

³ Cabe destacar que el estudio de las políticas públicas se caracteriza por una vasta diversidad de enfoques y metodologías donde existen importantes divergencias incluso en la misma definición del objeto de estudio (Reyes, s.f.). Para este trabajo de investigación, se utilizará la aproximación teórica que incluye el análisis de la formulación de políticas públicas, los actores (tanto públicos como privados), las relaciones de poder y los conflictos de intereses entre actores públicos y privados.

Cuadro 2. Enfoque de análisis de política pública

Análisis de políticas públicas	
Límites del enfoque	Implicaciones
No se contemplan los impactos de las políticas públicas en otros países y personas	Se analizan las políticas públicas desde la perspectiva nacional y “doméstica”
No se incluye la importancia del ámbito transnacional en los procesos de toma de decisiones nacionales	

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, el enfoque de *política pública* también presenta ciertos límites y debilidades en tanto parece desconocer la importancia del ámbito transnacional en los procesos de toma de decisiones. Esta carencia parece cristalizarse en dos aspectos: por una parte, no se toman en cuenta las consecuencias e impactos que determinadas decisiones públicas pueden tener sobre los derechos humanos y las posibilidades de desarrollo de otras sociedades y países; por otra parte, parece desconocerse la importancia del ámbito internacional en los propios procesos nacionales de toma de decisiones.

El enfoque de análisis que se pretende desarrollar en este programa de investigación toma elementos de ambos enfoques para construir una aproximación teórica más amplia y comprehensiva que considere todos los elementos relacionados con los procesos de toma de decisiones así como los potenciales impactos para la ciudadanía global —y, por tanto, ya no concebida en términos de ciudadanía nacional y ciudadanía extranjera—. Se trata de una orientación amplia que permite entender las relaciones de poder y los intereses que definen la política pública, así como los procesos, resistencias burocráticas e impactos de las políticas de desarrollo humano.

Por último, y como se ha explicado, el programa de investigación propuesto incorpora el enfoque cosmopolita, que cuestiona la visión nacionalista basada en la nacionalidad como vínculo de inclusión/exclusión a una comunidad política. Por el contrario, la doctrina cosmopolita sostiene que los derechos humanos son inalienables y en la medida que son ejercidos en el espacio público deben extenderse a todos aquellos que comparten dicho espacio que, en su límite, coincide con el mundo entero. Esta visión implica trascender y superar la dicotomía global/local que se utiliza de manera sistemática tanto para separar los intereses de las naciones como para dividir y compartimentar los derechos ciudadanos. El enfoque cosmopolita sostiene que las ciencias sociales se han desarrollado en la asunción de que el mundo estaba dividido política, social y económicamente por las fronteras entre la autoridad de un estado y sus veci-

nos (Strange, 1997; Beck, 2005). Sin embargo, los procesos de globalización, interconexión y transnacionalización han reconfigurado el sistema internacional, diluyendo las fronteras, generando cada vez más interdependencias entre países y generando riesgos globales; todos estos procesos han terminado cuestionando los conceptos tradicionales de “nacional” e “internacional” (Held, 2004).

En definitiva, el programa de investigación propuesto parte de un enfoque de análisis novedoso, que incorpora elementos clásicos del análisis de CPD así como la importancia del estudio de los procesos de toma de decisiones de política pública. Pero, además, parte de una aproximación cosmopolita que cuestiona la división entre nacional e internacional que tradicionalmente se ha utilizado para delimitar los análisis en la ciencia política y particularmente en las relaciones internacionales.

4. ¿QUÉ DESARROLLO PARA QUÉ COHERENCIA?

4.1. El concepto de desarrollo humano sobre el que se asienta esta propuesta de investigación

El debate sobre la definición, alcance e implicaciones del desarrollo humano se ha convertido en un elemento fundamental para los estudios sobre desarrollo. En sus orígenes, los llamados “pioneros del desarrollo”⁴ (1940-1950) relacionaban estrechamente este concepto con el crecimiento económico, desarrollando diversas teorías sobre los problemas de las estructuras económicas en los países más pobres.

⁴ Los “pioneros del desarrollo” son aquellos cuyos estudios sobre este tema llegaron a dominar el pensamiento sobre el desarrollo económico entre 1940 y 1960. Los autores más destacados en este aspecto han sido Lord Bauer, Colin Clark, Albert Hirschman, Sir Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Paul Rosenstein-Rodan, Walt Whitman Rostow, H.W. Singer y Jan Tinbergen. Para mayor información, Meyer y Seers (1986).

Desde esa época, ha existido tradicionalmente una tendencia a identificar el bienestar humano con el crecimiento económico como uno de los principales fundamentos teóricos y metodológicos de la ortodoxia económica (Unceta, 2009). Así, durante décadas se ha evaluado el desarrollo considerando solo las actividades monetizables sobre otras consideraciones teóricas como pueden ser la sostenibilidad medioambiental, la equidad de género, la redistribución de la riqueza o la calidad de las instituciones (Unceta, 2009). Cabe destacar, además, que este enfoque de crecimiento está basado en patrones de consumo y producción ambientalmente insostenibles que ignoran los límites naturales del planeta (PNUD, 2010; Oxfam, 2011).

Sin embargo, a medida que los estudios de desarrollo fueron progresando y ampliándose, se ha ido complejizando la definición de este concepto, incorporando elementos básicos para la vida como es la sostenibilidad ambiental, la equidad de género, los derechos humanos o la redistribución de la riqueza. De esta forma, el concepto de desarrollo humano remite a la ampliación de las capacidades, libertades y opciones de todas las personas del planeta y de las futuras generaciones. En tal sentido, el premio Nobel de Economía, Amartya Sen, describe el desarrollo como libertad. Libertad para que los seres humanos puedan elegir cómo vivir sus vidas y, para ello, se debe garantizar a toda la ciudadanía el libre y pleno ejercicio de sus derechos (Sen, 1999).

De este modo, el desarrollo podría definirse como “un derecho, que permite que las personas tengan cada vez más oportunidades para elegir con libertad y seguridad, desde el respeto a la diversidad, la igualdad y la justicia, en un medioambiente limpio y saludable, que garantice también este derecho al desarrollo de las generaciones futuras” (MAEC, 2009b: 5).

Esta concepción lleva a reconfigurar el escenario económico, social y político incorporando a la ética como el núcleo central de la formulación de políticas; de esta forma, la deliberación normativa sobre cuáles deben ser los objetivos de las políticas públicas pasa a un primer plano frente a los debates tecnocráticos predominantes en la ciencia económica ortodoxa que ocultan su normatividad bajo complejos modelos matemáticos (Deneulin y McGregor 2010, 507-508).

A esta noción de desarrollo humano podrían integrarse otras concepciones filosóficas no occidentales como es el caso del concepto de Sumak Kawsay o el “Buen vivir” que apuesta por establecer un equilibrio entre la naturaleza y todos los seres vivos, destacando la importancia de la hermandad y espiritualidad en los países andinos (Cortez, 2009); el ecofeminismo, una corriente crítica con el orden

simbólico patriarcal capitalista, que se basa en un paradigma alternativo que sitúa en el centro la conservación de una vida humana (Herrero, 2012). En suma, el presente análisis parte de un concepto de desarrollo humano multidimensional, incorporando las dimensiones básicas de este enfoque como es la sostenibilidad ambiental, la perspectiva feminista y el enfoque de derechos. Supone además una búsqueda en la garantía de derechos de todas las personas, los cuales no deben ser restringidos por la pertenencia a un estado o por cualquier otro rasgo en particular.

4.2. ¿Qué es la coherencia de políticas para el desarrollo?

La CPD hace referencia a toda actividad (tanto pública como privada) orientada a integrar de manera sistemática y transversal la perspectiva de los derechos humanos y el desarrollo sostenible en todos los procesos de toma de decisiones relacionados (directa e indirectamente) con las políticas públicas. Se trata de una visión de la CPD que trasciende los conceptos tradicionales limitados a la reducción de las contradicciones o a la promoción de sinergias entre políticas para asumir una perspectiva cosmopolita que establece que todos los países tienen responsabilidades en la promoción del desarrollo humano; adicionalmente, las políticas públicas deberán evaluarse en función de sus posibles impactos en la ciudadanía global sin distinguir entre población nacional y extranjera.

Además, teniendo en cuenta los procesos de interdependencia propios de la dinámica globalizadora, los problemas del desarrollo han adquirido una dimensión transnacional que requiere, necesariamente, de una solución colectiva y multinivel entre todos los actores del sistema internacional. Desde esta perspectiva, la CPD también se convierte en un imperativo de acción colectiva entre estados, lo que obliga a avanzar hacia soluciones coordinadas y compartidas para promover la construcción de un mundo más equitativo y sostenible para todas las personas del planeta.

El propósito de la CPD supondría, por tanto, un compromiso integral y global del gobierno en la promoción del desarrollo, aunque no deja, sin embargo, de constituirse como un propósito extremadamente ambicioso y con importantes problemas de implementación (Alonso *et al.*, 2010). Se trata, pues, de un concepto sugerente, puesto que el fin último del trabajo por la coherencia consiste en modificar progresivamente las políticas públicas para integrar de manera transversal la perspectiva de desarrollo humano. En tanto las fronteras entre las dimensiones domésticas e internacionales son cada vez más difusas y porosas, la agenda adquiere una dimensión “intermística” (Evans *et al.*, 1993), por lo

que la visión del desarrollo humano deberá transversalizar tanto las políticas internas como internacionales, asumiendo que todas ellas poseen importantes consecuencias en las posibilidades de progreso de otros países y personas.

Teniendo en cuenta las progresivas interdependencias entre actores, países y personas, las fronteras entre las dimensiones domésticas e internacionales son cada vez más difusas y “porosas” (Sanahuja, 2008). En consecuencia, la dicotomía entre política interna e internacional parece ser un enfoque extemporáneo para comprender una realidad cada vez más globalizada e interconectada. La visión interméstica pretende describir que todas las políticas públicas poseen impactos locales y transnacionales por lo que deben ser evaluadas en toda la complejidad que supone esta nueva realidad globalizada (Evans *et al.*, 1993). Un ejemplo de la naturaleza interméstica de una determinada política lo podemos observar a través del análisis de la política energética: un mal diseño de dicha política podría tener importantes impactos negativos al interior de un país (en términos de pobreza energética, precios de la energía, problemas de infraestructura o contaminación local), así como consecuencias perniciosas para el resto de países del mundo (en términos de contaminación ambiental, precios internacionales de la energía y contribución al cambio climático), véase al respecto Barbero y Llistar (2014).

Esta visión de la CPD descansa sobre varios supuestos. A continuación se destacan algunos de los más relevantes:

En primer lugar, se establece que la acción de un gobierno tiene que orientarse a la promoción del desarrollo humano. Cabe recordar que el concepto de coherencia posee un “valor instrumental” que se subordina a los objetivos que se definen como prioritarios en el seno de una administración pública (Alonso *et al.*, 2010). Es decir, la consistencia entre objetivos, valores, políticas e instrumentos puede estar condicionada por diversos intereses, entre los cuales el desarrollo humano no es necesariamente una prioridad. En este sentido, a pesar de que entre los responsables gu-

bernamentales parece existir una conciencia clara de que es necesario avanzar hacia una mayor coherencia de políticas públicas (desde una perspectiva más bien técnica), el verdadero desafío es determinar (y consensuar) cuál es el fin último que debe perseguir esta coherencia. Priorizar el desarrollo como elemento articulador de la coherencia del conjunto de las políticas responde a una determinada visión del mundo y refleja una opción política concreta. Visión y opción que apelan a la universalidad de los derechos humanos y a la sostenibilidad de la vida y del planeta como principales compromisos éticos y políticos comunes. De este modo, al imperativo ético representado por el cumplimiento de los derechos humanos se suma el imperativo político de la equidad social, la sostenibilidad de la vida y del planeta como opción más realista para garantizar la convivencia pacífica y sin poner en riesgo los límites ambientales del planeta, que harían inviable la vida humana. Así pues, situar el desarrollo en el centro de la coherencia de las políticas, no es una opción política más. Parece el camino más realista para lograr sociedades más justas, equitativas y social y ambientalmente sostenibles.

En segundo lugar, si bien en un sistema democrático coexisten por definición intereses contradictorios y legítimos, el trabajo por el desarrollo humano deberá ser tenido en cuenta en todo el ciclo de acción política. Cabe destacar que los países representan delicadas y complejas combinaciones de intereses, grupos, estándares y normas, por lo que alcanzar un grado absoluto de coherencia puede convertirse, por tanto, en un objetivo incompatible y poco deseable para un sistema plural, abierto y participativo (Alonso, 2003). No obstante, el trabajo por la CPD consiste en que la perspectiva de desarrollo humano debe estar presente en los procesos de toma de decisiones, aun cuando este enfoque no sea la única o la principal prioridad de una política en particular.

En tercer lugar, cabe incorporar otro ámbito de especial relevancia para comprender el trabajo por la CPD, aunque

Cuadro 3. La evolución del concepto de desarrollo	
Desarrollo como crecimiento económico	Desarrollo como libertad
Visión economicista y unidireccional	Visión multidimensional (política, social, ecológica, feminista)
Basado en un enfoque de necesidades	Basado en un enfoque de derechos
Visión nacional	Visión cosmopolita
No atiende a los procesos redistributivos	La promoción de la equidad es un elemento básico del desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

se trata de una esfera poco valorada en los estudios académicos sobre esta temática. Se trata de la posible capacidad de interferencia de actores y *lobbies* privados en el diseño de políticas públicas (Millán y Santander, 2014). En este sentido, es necesario analizar en qué medida la modulación de las políticas públicas es permeable a los intereses de diversos grupos de poder; esto es especialmente importante en el sentido de que si los actores privados tienen capacidad para interferir en la política pública es muy probable que estas políticas no persigan la promoción del desarrollo humano, sino la persecución de intereses ajenos al bien general.

En cuarto lugar, y estrechamente vinculado al argumento anterior, para avanzar hacia progresivos grados de CPD es necesario aceptar que este trabajo supondría asumir un determinado grado de conflicto al tener que priorizar y jerarquizar intereses en los procesos públicos de toma de decisiones. Estos procesos de jerarquización podrán afectar a actores nacionales e internacionales, así como públicos y privados que se podrían ver perjudicados por estas decisiones. En este sentido, cuando las políticas públicas benefician de manera sistemática a grupos de poder se crean instituciones y estructuras que pretender mantener y perpetuar esos beneficios. Y es en este aspecto en el que puede visualizarse el conflicto de intereses potencial al que remite el trabajo por la coherencia.

Por último, dentro del contexto de globalización, la agenda de la CPD no debería restringirse a una responsabilidad exclusiva de los países desarrollados; en este sentido, los procesos de interdependencia mencionados exigen que todos los estados entiendan que las políticas que ponen en práctica tienen una importante incidencia en las posibilidades de desarrollo de otros países y personas. Así, la integración del concepto de CPD no solo supondría mejorar las posibilidades de desarrollo global, sino también que los países (independientemente de su estadio de desarrollo) asuman la responsabilidad de considerar las consecuencias de su acción pública para otras sociedades y personas.

4.3. ¿Cuáles son los elementos fundamentales para que una política sea considerada coherente con el desarrollo humano?

Teniendo en cuenta la definición que se ha establecido sobre el desarrollo humano, es necesario clarificar ahora cuáles son los fundamentos básicos que se tomarán en cuenta al momento de analizar las políticas públicas.

En primer lugar, cualquier política pública debería contener una importante dosis de redistribución entre los inte-

grantes de una sociedad; cuando se habla de redistribución en este trabajo, se está aludiendo a la construcción de una sociedad donde las oportunidades y las libertades alcancen a la mayor parte posible de la ciudadanía. Si como se ha explicado anteriormente, el desarrollo humano supone la libertad para que todas las personas puedan elegir cómo vivir sus vidas, es necesaria una acción política que genere redistribución en diversos sentidos al tiempo que favorezca la igualdad real de oportunidades.

En segundo lugar, una política pública realmente coherente con el desarrollo tiene que tener una visión intrínsecamente feminista. La perspectiva feminista en la promoción de la acción pública supone no solo luchar contra la discriminación entre hombres y mujeres que se produce en todas las sociedades humanas, sino también comprender que en el mismo seno del sistema capitalista se ha mantenido una división sexual del trabajo donde las mujeres han asumido los papeles de reproducción y cuidado. Este fenómeno alude a una inserción diferenciada de hombres y mujeres en los espacios de reproducción y producción social que deriva en la segregación de las mujeres al trabajo doméstico (generalmente no remunerado), una menor tasa de actividad laboral, así como la existencia de ocupaciones masculinas y femeninas (Beecheey, 1999). La economía feminista apunta a la necesidad de superar los enfoques centrados únicamente en lo monetario e incorporar el análisis de los “procesos que permiten generar los recursos necesarios para vivir”, que suelen estar relacionados con trabajos no remunerados realizados mayoritariamente por las mujeres en los hogares (ONU Mujeres 2012). Frente a estos procesos de discriminación, la perspectiva feminista propone un concepto diferente para entender el sistema de producción e intercambio que supone cuestionar la supremacía del mercado como el epicentro de toda vida económica y social de las sociedades. La propuesta de la economía feminista es poner en el centro el mantenimiento y el cuidado de la vida como forma de generar una sociedad más justa y sostenible. Se trata de construir formas de vida que tienen como sustrato el cuidado colectivo, reconociendo que las personas somos seres vulnerables e interdependientes.

En tercer lugar, una política coherente con el desarrollo humano debe ser ambientalmente sostenible. Como se ha argumentado en diversos estudios académicos, el sistema capitalista que caracteriza a la mayor parte de las economías del planeta se basa en la rentabilidad y en la acumulación de capital, por lo que requiere del constante crecimiento de la tecnología, la ciencia y el sistema productivo para promover la expansión de la demanda y el consumo hasta llegar a una producción virtualmente ilimitada de bienes y

Figura 2. Elementos básicos para que una política sea considerada coherente con el desarrollo humano



Fuente: Elaboración propia.

servicios (Kaplan, 1998). Las consecuencias de este patrón de desarrollo y este modelo de consumo cristalizan en una “crisis medioambiental”, una “crisis del desarrollo” y una “crisis energética” que son parte de un mismo fenómeno y una misma problemática (PNUMA, 2007). Varias son las consecuencias perniciosas para el medioambiente que supone este paradigma: el cambio climático, la extinción de diferentes especies, la pérdida de tierra fértil, la desertificación, el descenso de la cantidad de agua dulce disponible para ser consumida y la acumulación de residuos radiactivos (PNUMA, 2007). Es evidente que es necesario avanzar hacia políticas sostenibles ambientalmente dado que es físicamente imposible mantener los patrones actuales de producción y consumo. En este contexto, tres son los elementos que se pudieran considerar positivos para que una política ambiental fuera coherente con el desarrollo humano: i) la promoción de un cambio en el modelo energético (y productivo) que suponga una transformación progresiva desde los combustibles fósiles a las energías renovables y no contaminantes; ii) la protección de los ecosistemas y la biodiversidad; iii) el desarrollo de acciones tendientes a prevenir y corregir las acciones de contaminación y degradación ambiental; iv) el cambio progresivo de los modelos culturales basados en el crecimiento ilimitado de la capacidad de consumo de las sociedades capitalistas.

Por último, como se ha mencionado, cualquier política pública debiera suponer un avance en los derechos huma-

nos de la ciudadanía lo que supone promover procesos de empoderamiento para las comunidades humanas. Así, los derechos humanos contribuyen al desarrollo de las personas garantizando un espacio para que los grupos favorecidos no puedan monopolizar los procesos, las políticas y los programas de desarrollo. El marco de derechos humanos implica que los agentes institucionales tienen el deber de facilitar y fomentar el desarrollo para todas las personas sin discriminación por raza, sexo, nacionalidad u orientación sexual; esta visión pretende superar el imperativo moral que establecía el enfoque basado en la satisfacción de las necesidades básicas de los años setenta del pasado siglo para crear un marco de garantías para que la ciudadanía pueda reivindicar, de forma jurídicamente obligatoria, una serie de derechos.

En este sentido, el criterio fundamental para poder evaluar una política pública está basado en los principios que guían el enfoque de derechos humanos: i) no retroceso; ii) niveles de mínimos esenciales; iii) máximos recursos disponibles (presupuesto); iv) realización progresiva; v) equidad y no discriminación; vi) transparencia, rendición de cuentas y participación⁵.

5. ¿SE PUEDE MEDIR LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO? PROPUESTA DE UN ÍNDICE DE COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

Teniendo en cuenta lo expresado hasta el momento, el siguiente epígrafe se orienta a describir la construcción del índice de CPD que se propone desde la *Plataforma 2015 y más*.

El desarrollo de un marco analítico complejo y de un enfoque ambicioso para el análisis de la CPD parece un camino adecuado para lograr contribuciones en tres direcciones distintas: la generación de aportaciones a los estudios del desarrollo, la generación de información para orientar la toma de decisiones políticas y la elevación del conocimiento e interés de la ciudadanía para incorporar la mirada global sobre el desarrollo en los procesos de transformación social.

Al mismo tiempo que permite comprender una realidad compleja, la definición de un marco analítico complejo dificulta notablemente el ejercicio de “medición de la CPD” que

⁵ La incorporación del enfoque de derechos a partir del cumplimiento de las políticas con estos principios se realiza siguiendo los análisis realizados Balakrishnan y Elson (2008) y el Centre for Economic and Social Rights (Center for Economic and Social Rights, 2012.).

se propone con la construcción de un índice de coherencia de políticas. A pesar de ello, y con consciencia del ejercicio de simplificación que cualquier ejercicio de medición —de normalización— supone, la apuesta por la transformación política y social que motiva la puesta en marcha del programa de investigación justifica (y aconseja) asumir la aventura que supone la construcción del ICPD.

Este índice va a medir un gran número de políticas públicas, así como el impacto de dichas políticas en la ciudadanía global. En concreto, se parte del análisis de 21 políticas divididas en seis bloques que han sido definidos teniendo en cuenta relaciones e interconexiones entre las políticas que pudieran facilitar ciertos aspectos del análisis al presentar matrices comunes (cuadro 1).

Debido a las características y metodologías, así como a las limitaciones prácticas existentes, no se va a construir información, sino que se utilizarán indicadores ya constituidos en diversas bases de datos. Este hecho nos plantea una limitación de partida, puesto que los indicadores existentes no suelen estar cimentados desde enfoques multidisciplinares ni intermésticos. El desafío más complejo al cual se enfrenta el índice es el de encontrar indicadores robustos y consistentes que permitan valorar las implicaciones para el desarrollo humano en cada una de las dimensiones analizadas. Para ello es necesario un importante ejercicio de búsqueda y análisis de los contenidos, características y metodologías de cada uno de los indicadores en las diversas bases de datos de organismos e instituciones internacionales. Cabe recordar en este sentido que cualquier indicador escogido tendrá, por su propia naturaleza, límites y restricciones para asumir la multidimensionalidad del enfoque, aun cuando se trate de utilizar aquel indicador que mejor se adecue a la visión del desarrollo humano establecida.

A partir de este análisis se pretende obtener un juicio complejo de cada política analizando cuáles son los aspectos más relevantes de cada una de ellas a la hora de valorar su grado de coherencia con el desarrollo, en su multidimensionalidad económica, social, ecológica, de gobernabilidad y de género. Como se ha explicado anteriormente, lo relevante no es conocer por separado el comportamiento de las políticas respecto a cada dimensión, sino poder realizar una valoración integral de cada política asumiendo que el desarrollo humano es un concepto inexcusablemente articulado y multidimensional.

El objetivo final es obtener un índice sintético de CPD que permita construir un *ranking* de países en relación a su compromiso con la CPD. El índice analizará la política pública en función del desarrollo humano “dentro” y “fuera”, asumiendo la visión interméstica planteada en el marco analítico del ICPD.

Cuadro 4: Análisis de 21 políticas como punto de partida para construir el índice

Financiera Fiscal Comercial	Educación y cultura Sanidad Protección social Igualdad Empleo Ciencia y tecnología
Industria Infraestructuras y transportes Turismo Urbanismo	Cooperación Paz y seguridad Migratoria
Biodiversidad Desarrollo rural y agricultura Pesca Energía	Justicia y derechos humanos

Fuente: Elaboración propia.

Como es lógico suponer, pretender valorar a todos los países implica importantes desafíos para el análisis de la CPD; partiendo del principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas se analizarán los países categorizados en grupos en función de sus estructuras, capacidades y especificidades.

En síntesis, se trata de un índice que parte de una visión amplia y transversal de la CPD, asumiendo la importancia de que todas las políticas promuevan los derechos humanos, sin discriminar entre ciudadanos y ciudadanas del norte y del sur y con el objeto de generar una mayor conciencia crítica entre la ciudadanía y una herramienta de incidencia política que permita supervisar y modificar las políticas públicas en función del desarrollo sostenible y los derechos humanos de las personas del mundo.

6. REFLEXIONES FINALES: EL VALOR DEL ICPD EN LA AGENDA POST-2015

Tradicionalmente las visiones que han predominado en la agenda internacional de cooperación han construido una visión extremadamente limitada de promoción del desarrollo y lucha contra la pobreza. En general, el marco internacional de donantes ha apostado por un encuadre totalmente restrictivo de lucha contra la pobreza basando todos sus esfuerzos en mejorar la “eficacia” de los programas de AOD, desde una visión excesivamente técnica y burocratizada. La

explicación de este fenómeno parece radicar en el hecho de que la agenda internacional de la AOD no pretendía cuestionar el sistema internacional que ha generado un mundo extremadamente desigual e insostenible, sino principalmente actuar sobre las consecuencias de estas políticas que se traducen en hambre, pobreza extrema y vulnerabilidad humana.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, el año 2015 se presenta como una verdadera oportunidad para la configuración de la agenda global de promoción del desarrollo sostenible y equitativo. En este marco, al menos en el ámbito discursivo, las visiones predominantes apuestan por la construcción de una agenda global y comprehensiva, que afecte a todos los países y que asuma que la lucha contra la pobreza supone cuestionar (y modificar) las políticas públicas globales que generan asimetría y vulnerabilidad humana en el mundo. Una visión que comparte enfoque con la perspectiva planteada en este trabajo sobre CPD, que propone poner en el centro de todas las políticas públicas el derecho al desarrollo de todas las personas, sin discriminación por nacionalidad, raza, sexo, orientación sexual o cualquier otra consideración.

De ahí que sea fácil concluir que en el sistema internacional existen dos visiones, que responden a diversos intereses, creencias y expectativas, que se encuentran en disputa. La primera, hasta ahora predominante, pretende ubicar la responsabilidad de la lucha contra la pobreza en los países más pobres, enfocándose estrictamente en la “eficacia” de la ayuda sin generar debates sobre las políticas glo-

bales que generan pobreza y desigualdad en el mundo. La segunda, con un enfoque mucho más amplio e integrador que cuestiona no solo las políticas públicas que desarrollan los países, sino un sistema económico y productivo injusto, asimétrico e insostenible.

En este marco, consideramos que es necesario fortalecer y promover programas de investigación con una visión política crítica del sistema internacional y el modelo productivo que ha derivado en serios problemas de desarrollo; programas que permitan a las organizaciones sociales realizar el seguimiento, la vigilancia y la denuncia de prácticas públicas incoherentes. Por todo ello, es que se propone la construcción de un índice de CPD que permita dar seguimiento a las diversas políticas públicas que desarrollan todos los países, las implicaciones que estas políticas tienen para la protección del medioambiente y para el cumplimiento de los derechos humanos de la ciudadanía global. Se trata, por tanto, de una visión política que propugna el rol significativo que las organizaciones de la sociedad civil (academia, ONG, movimientos sociales, etc.) tienen en la promoción y construcción de un mundo más justo, pero que también entiende que los estudios y análisis son fundamentales para generar evidencia empírica que avale este trabajo.

En suma, el programa de investigación propuesto, y especialmente el ICPD, podrían erigirse como un importante instrumento de incidencia política y social para las organizaciones sociales, al tiempo que constituirse como una herramienta de seguimiento y control de la agenda post-2015 de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, JOSÉ ANTONIO (2003): "Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español", en Alonso, José Antonio y Fitzgerald, Valpy, *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 235- 266.
- ALONSO, JOSÉ ANTONIO; AGUIRRE, PABLO; MADRUEÑO, ROGELIO Y MILLÁN, NATALIA (2010): *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*, Documento de trabajo número 42, Fundación Carolina, Madrid.
- BALAKRISHNAN, RADHIKA Y ELSON, DIANE (2008): "Auditing economic policy in the light of obligations on economic and social rights". *Essex Human Rights Review*, 5(1), pp. 1-19.
- BARBERO, CELIA Y LLISTAR, DAVID (2014): "El modelo energético español. Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo", *Cuadernos 2015 y más nº5*, Editorial 2015 y más, Madrid, disponible en <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1590/el-modelo-energetico-espanol-un-analisis-desde-la-coherencia-de-politicas-para-el-desarrollo/#.VZGIzfntmko>
- BEECHEY, VERONICA (1999): "The sexual division of labour and the labour process: a critical assessment", en Stephen Wood: *The degradation of work?, skill, deskilling and the labour process*, Hutchison, Londres.
- BECK, ULRICH (2005): *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Paidós, Barcelona.
- CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS Y CHRISTIAN AID (2014): *A Post-2015 Fiscal Revolution*. Human Rights Policy Brief.
- CORTEZ, DAVID (2009): "La construcción social del "Buen Vivir" (Sumak Kawsay) en Ecuador; Genealogía del diseño y gestión política de la vida", en *Actas del Congress for Intercultural Philosophy: Good life as Humanized life, v. VIII*, Ewha Womans University, Seoul, pp. 5-10.
- GIL, MARÍA LUISA (2015): "People and planet centered economy policy", *Papeles 2015 y más nº 23*, Editorial 2015 y más, disponible en <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2015/1599/people-and-planet-centered-economic-policy/#.VZG53fntmko>
- DENEULIN, SÉVERINE Y MCGREGOR, J. ALLISTER (2010): "The capability approach and the politics of a Social Conception of Wellbeing», en *European Journal of Social Theory* 13 (4): 501-19. doi:10.1177/1368431010382762.
- EVANS, PETER; JACOBSON, HAROLD K. Y PUTNAM, ROBERT D. (1993): *Double-Edge Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley.
- HELD, DAVID (2004): *Un pacto global*, Taurus, Madrid.
- HERRERO, YAYO (2012): "Propuestas ecofeministas para un sistema cargado de deudas", *Revista de Economía Crítica*, nº13, primer semestre 2011.
- KAPLAN, MARCOS (1998): "La crisis ambiental: análisis y alternativas", en *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 87-122.
- MAEC (2009b): *Plan Director de la Cooperación Española 2009- 2012*, DGPOLDE.
- MARTÍNEZ, IGNACIO (2013a): "Coherencia de políticas: una mirada a los gobiernos descentralizados", en VV.AA: *X Informe anual de la Plataforma 2015 y más: Otro mundo está en marcha*, Editorial 2015 y más, Madrid, pp. 75-86.
- MARTÍNEZ, IGNACIO (2013b): Policy Coherence for Development: The role of local authorities", *Papeles 2015 y más nº15*, Editorial 2015 y más.
- MARTÍNEZ, PABLO (2013): "Un índice de coherencia de políticas para el desarrollo (ICPD) como agenda post-2015". *Dossier EsF nº11. La agenda de desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición?*, Economistas sin Fronteras , disponible en: <http://ecosfron.org/ecosfron/wp-content/uploads/DOSSIERES-EsF-11-Agenda-Post-2015.pdf>.
- MARTÍNEZ, PABLO (2015): "Construcción de un índice para medir la Coherencia de políticas con el desarrollo", *Dossier EsF nº18. Otra economía está en marcha*, Economistas sin Fronteras, disponible en: <http://ecosfron.org/ecosfron/wp-content/uploads/Dossier-ESF-VERANO-2015.pdf>.

- MILLÁN, NATALIA (2012): "Coherencia de políticas para una gobernanza global", en VV.AA: *Políticas coherentes para una ciudadanía global*, Noveno informe anual de la Plataforma 2015 y más, Plataforma 2015 y más, Madrid, pp. 39-47.
- MILLÁN, NATALIA (2014a): "The Study of Policy Coherence for Development: Considerations and main dimensions", *Papeles 2015 y más nº17*, editorial 2015 y más, disponible en <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1562/the-study-of-policy-coherence-for-development-considerations-and-main-dimensions/>
- MILLÁN, NATALIA (2014b): "Un análisis multidimensional de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en España", *Papeles 2015 y más nº20*, Editorial 2015 y más, disponible en <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1565/un-analisis-multidimensional-de-la-coherencia-de-politicas-para-el-desarrollo-en-espana/#.VZGy8fntmko>
- MILLÁN, NATALIA (2014c): "The Dual Role of the European Union in Promoting Human Development", *Papeles 2015 y más nº19*, Editorial 2015 y más, disponible en <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1564/the-dual-role-of-the-european-union-in-promoting-human-development/#.VZG0mPntmko> *Plataforma 2015 y más*. (30/06/2015).
- MEIERS, GERALD Y SEERS, DUDLEY (1986): *Pioneros del Desarrollo*, Banco Mundial, disponible en <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1986/01/12691542/pioneers-development-pioneros-del-desarrollo>
- MILLÁN, NATALIA; SANTANDER, GUILLERMO; AGUIRRE, PABLO y GARRIDO, ANABEL (2012): *La coherencia de políticas para el desarrollo en España*. Editorial Plataforma 2015 y más, Madrid.
- ONU MUJERES (2012). *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*.
- OXFAM INTERNACIONAL (2011): *Cultivar un mundo mejor*, Campaña CRECE, disponible en http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/growing-a-better-future-010611-es_0.pdf.
- PNUMA (2007): *Perspectivas del medio ambiente mundial GEO-4*, Phoenix Design Aid, Copenhagen.
- PÉREZ, JAVIER (2015): *La política española de internacionalización de la empresa. Un análisis desde la coherencia de políticas con el desarrollo*, Editorial Plataforma 2015 y más, Madrid.
- REYES, ROMÁN (s/f): "Políticas públicas", *Diccionario crítico de ciencias sociales*, disponible en http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm
- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO (2008a): "¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea", en VV.AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Vitoria-Gasteiz, pp. 297 -383.
- SDSN (2013): *Una agenda de acción para el desarrollo sostenible. Informe para el secretario general de las Naciones Unidas*, Sustainable Development Solutions Network, disponible en <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/Una-Agenda-de-Acci%C3%B3n-para-el-Desarrollo-Sostenible.pdf>
- STRANGE, SUSAN (1986): *Casino Capitalism*, Manchester University Press, Londres.
- UNCETA, KOLDO (2009): "Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo: una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones", en *Carta Latinoamericana. Contribuciones en desarrollo y sociedad en América Latina*, 7, pp. 1-34.

Unas políticas económicas centradas en la vida de las personas y del planeta

M^a LUISA GIL PAYNO

Plataforma 2015 y más / Economistas sin Fronteras

1. INTRODUCCIÓN

La tendencia dominante en la ciencia y práctica económica reserva a las políticas económicas el papel principal de mejorar los grandes agregados de la economía. Con demasiada frecuencia, la mejora de los niveles de estos agregados acaba convirtiéndose en un fin en sí mismo, dejando en un plano secundario otros aspectos igualmente (o más) importantes para el bien-estar de las personas y para la sostenibilidad de la vida.

El enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) proporciona la oportunidad de analizar las políticas económicas desde una lógica diferente. Una lógica que pone en el centro del análisis la vida y el cuidado de los seres humanos y del planeta. Dispone, de esta forma, de un enorme potencial para reorientar estas políticas y aumentar su capacidad de hacer frente a los retos globales del desarrollo.

Con el fin de contribuir a este análisis, el artículo realiza una exploración de un conjunto de políticas económicas desde la perspectiva de la CPD. El análisis se enmarca dentro de un programa de investigación más amplio que está desarrollando la Plataforma 2015 y más y que incluye la elaboración de un índice que mida el comportamiento de los países en materia de CPD. El artículo tiene como objetivo contribuir a identificar qué aspectos mínimos deberían incorporarse en el índice con el fin de medir la coherencia de las tres políticas económicas que se incluyen en el mismo: la política fiscal, la financiera y la comercial.

¹ Parte del análisis que aquí se recoge ha sido publicado previamente en el artículo “¿Se puede medir la coherencia de las políticas con el desarrollo?: una exploración de la política fiscal”, *Quaderns Electrònics sobre el Desenvolupament Humà i la Cooperació*, Universidad de Valencia; disponible en este enlace: http://www.uv.es/edhc/edhc003_gil.pdf

2. EL ENFOQUE DE CAPACIDADES Y LA CPD DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS: ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES

A lo largo de las últimas décadas, la formulación de las políticas económicas de una gran parte de los países se ha realizado en el marco de la teoría económica dominante que, en su enfoque más reduccionista, identifica el desarrollo con el crecimiento económico, considerado un fin en sí mismo. El éxito de las políticas económicas es medido principalmente por el crecimiento que son capaces de generar y elementos como el bienestar, la equidad, los derechos sociales o la sostenibilidad son vistos como resultado del propio crecimiento o como objeto de posible atención a posteriori, “cuando el crecimiento es considerado suficiente para soportar esos lujos” (Pouw y McGregor, 2014, 6). Bajo este enfoque, el PIB (valor agregado de bienes y servicios producidos) es considerado el indicador de referencia para medir el desarrollo de los países.

El enfoque de capacidades, sobre el que se construye el índice de CPD, supone un cuestionamiento del enfoque económico dominante (Deneulin y McGregor, 2010) y constituye un marco desde el que reformular la forma de entender y hacer economía (Alkire, 2010) y, por lo tanto, a partir del cual diseñar políticas económicas que promuevan un bienestar real de las personas.

Según este enfoque, el desarrollo es el proceso de ampliación de las capacidades de las personas para que sean libres de hacer aquello que valoran (Alonso, 2011). Se sitúa, por tanto, a los seres humanos y su bien-estar en el centro de las políticas (Deneulin y McGregor, 2010). De esta forma, este enfoque proporciona una serie de elementos que pueden resultar interesantes para la formulación de unas políticas económicas coherentes con esta visión del desarrollo, entre los que cabe destacar brevemente los siguientes:

Por una parte, se traslada la unidad de análisis de la economía a las personas y del ingreso a las capacidades. Una economía saludable será, por lo tanto, aquella que apoye la expansión de las capacidades y libertades de las personas

(Alkire, 2010). Se deja atrás la visión del desarrollo como crecimiento económico y, por lo tanto, la medición del desarrollo a través del crecimiento del PIB, y se transita de un orden material a uno pluridimensional (Alonso, 2011b). Se clarifica, al mismo tiempo, la relación, a menudo malentendida, entre medios y fines. Tal y como establece el *Informe de desarrollo humano* de 1990, “la expansión de la producción y la riqueza es tan solo un medio. El fin del desarrollo debe ser el bienestar humano” (PNUD, 1990).

Se restablece, asimismo, la ética en el centro de la formulación de políticas, con una apuesta por la centralidad de los juicios de valor sobre qué es una buena vida y una buena sociedad, y la deliberación normativa sobre cuáles deben ser los objetivos de las políticas públicas pasa a un primer plano frente a los debates tecnocráticos predominantes en la ciencia económica ortodoxa que ocultan su normatividad bajo complejos modelos matemáticos (Deneulin y McGregor, 2010).

Cabe destacar, por último, que, aun partiendo de un enfoque individualista, el individualismo ético, que considera que los individuos deben ser la unidad última de análisis, admite la necesidad de evaluar las instituciones y estructuras sociales en tanto son importantes para el bienestar de las personas, y se aleja del individualismo metodológico que se encuentra en la base de gran parte del pensamiento económico convencional y que defiende que todos los fenómenos sociales pueden ser explicados a partir del análisis de los individuos y sus propiedades. En este sentido, el enfoque de capacidades reconoce también la importancia positiva del grupo, de la cooperación y de la acción colectiva y pública para la ampliación y disfrute de capacidades, si bien son temas que no han ocupado un lugar central en su análisis (Alkire, 2008; Alkire, 2010; Deneulin y McGregor, 2010).

En definitiva, unas políticas económicas coherentes con el desarrollo humano deberán partir de una mirada que incorpore los elementos anteriores. Supone, de esta forma, un cambio notable en la posición desde la que valorar los objetivos que deben perseguir unas políticas económicas centradas en las personas, pero también un cuestionamiento de los principios, supuestos y metodologías a partir de las cuáles se construyen los modelos económicos que legitiman las políticas que luego son aplicadas.

Lo cierto es que existe una creciente preocupación en el mundo de la economía sobre la falta de adecuación de los modelos económicos convencionales para guiar unas políticas que proporcionen bienestar generalizado a amplios sectores de la población. De este modo, cada vez más se defiende la necesidad de abrir la teoría económica a otras disciplinas para incorporar elementos que contribuyan a un análisis más comprehensivo y realista (entendiendo realista como más ajustado a la realidad) de la economía.

Así, por ejemplo, desde diversos ámbitos, se cuestiona el supuesto sobre el que descansa gran parte de la teoría económica convencional de que los agentes económicos son racionales, están bien informados y actúan persiguiendo únicamente su interés individual, por obviar que la información no siempre es perfecta, que los agentes económicos no siempre son racionales, y que, en general, no actúan persiguiendo únicamente su interés individual, sino también el de aquellas personas y grupos que les importan o que conforman sus círculos más cercanos, o que factores tales como las relaciones de poder, los valores culturales e históricos, intereses colectivos y otros factores subjetivos influyen en sus comportamientos y decisiones (Pouw y McGregor, 2014).

Perspectivas más pluralistas de la economía consideran también que es necesario reconocer la economía como un proceso institucionalizado, es decir, que las relaciones económicas deben ser entendidas como embebidas o “incrustadas” en el contexto político, social, cultural y en el entorno natural en el que tienen lugar, lo que subraya la importancia de factores tales como las instituciones y regulaciones existentes, el acceso y control de los recursos o los hábitos y costumbres culturales y sociales, entre otros, en el análisis de los procesos económicos (Pouw y McGregor, 2014).

La economía feminista, por su parte, apunta a la necesidad de superar los enfoques centrados únicamente en el mercado para poner en el centro los procesos que hacen posible la sostenibilidad de la vida, los cuales están relacionados con trabajos no remunerados (e invisibilizados) realizados mayoritariamente por las mujeres en los hogares. Incorpora, asimismo, el estudio de las relaciones de género al análisis económico, desde el reconocimiento de que son constitutivas del propio sistema socioeconómico, y denuncia la no neutralidad de género de las políticas económicas (Pérez Orozco, 2014; ONU Mujeres, 2012).

En la misma línea, la economía ecológica aborda la relación entre ecología y economía desde un enfoque transformador que trasciende el análisis de las cuestiones ambientales en términos de valoraciones monetarias y propone un replanteamiento de la economía tomando como punto de partida la consideración de que el sistema económico es un subsistema dentro de la biosfera (y no al revés) y, por lo tanto, su funcionamiento debe estar sometido a las leyes de la naturaleza (Aguilera Klink y Alcántara, 1994; González Reyes, 2011).

Son solo algunos ejemplos de las numerosas corrientes y enfoques que, trascendiendo el enfoque económico dominante, puede resultar interesante incorporar al análisis del comportamiento de las políticas económicas desde la perspectiva de la coherencia de políticas para el desarrollo.

llo. Constituyen, de esta forma, otras miradas desde las que explorar las tres políticas económicas que, en principio, se proyecta medir en el índice de CPD: la política fiscal, la financiera y la comercial.

3. UNA APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA FISCAL DESDE LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO HUMANO

De entre los múltiples ámbitos a través de los cuales la política fiscal influye en el desarrollo, los siguientes cobran especial relevancia desde la perspectiva de la coherencia de políticas con el desarrollo:

Por una parte, la política fiscal juega un papel crucial en la movilización de recursos internos e internacionales que aseguren a los estados marcos de financiación predecibles, estables y sostenibles con los que los financiar políticas públicas orientadas a garantizar el bien-estar de la ciudadanía y el cumplimiento de los derechos humanos. El propio Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que los Estados parte están comprometidos a adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Unas políticas fiscales coherentes con el desarrollo deberán, por tanto, estar orientadas a ampliar el espacio fiscal y a movilizar los máximos recursos disponibles, contribuyendo a la sostenibilidad fiscal de los estados por la vía del ingreso, frente a enfoques que priorizan la reducción del gasto público. En su cumplimiento con esta obligación, los países tienen la responsabilidad de actuar sobre todos aquellos factores que erosionen su base fiscal y limiten el potencial recaudatorio de su política fiscal. Estas medidas dirigidas a ampliar el espacio fiscal de los estados deben ir acompañadas de estrategias de gasto orientadas a garantizar el cumplimiento de los DESC y las condiciones necesarias para la sostenibilidad de la vida (Balakrishnan y Elson, 2008; Center for Economic and Social Rights y Christian Aid, 2014; Pérez Orozco, 2014).

La política fiscal es, además, uno de los principales medios con los que cuentan los países para luchar contra la desigualdad económica y social, obligación fundamental de los estados en materia de derechos humanos. A través de una adecuada combinación de tributación y gasto, una política fiscal progresiva permite transferir riqueza desde los grupos de ingresos altos a medios y bajos. Unas políticas fiscales coherentes priorizarán, de esta manera, los principios de equidad y distribución y apostarán por estructuras

impositivas progresivas que graven adecuadamente las rentas de las empresas y del capital y que garanticen que cada cual tributa efectivamente según su capacidad de pago (Itriago, 2011).

Desde una mirada feminista, la política fiscal juega un papel clave en la sostenibilidad (o insostenibilidad) de la vida. Por una parte, a través de esta política se determinan los recursos públicos disponibles para garantizar el bienestar de las personas, lo que está estrechamente vinculado al grado de compromiso del Estado con la construcción de una responsabilidad colectiva sobre los cuidados (Pérez Orozco, 2014). Además, es frecuente que las políticas fiscales se construyan sobre un modelo de organización social basado en la familia clásica (“hombre sustentador-mujer cuidadora”) y que, desde esa lógica, las estructuras impositivas y de gasto institucionalicen, legitimen y promuevan determinados modelos de convivencia y el rol cuidador femenino, fomentando una división sexual del trabajo que condena a las mujeres a una mayor precariedad laboral y que, en muchos casos, pone en peligro su independencia económica (Pazos y Rodríguez, 2010; Pérez, 2014).

Es fundamental, por tanto, que estas políticas no promuevan modelos sociales que refuercen y reproduzcan la división sexual del trabajo y que las estrategias de gasto público estén orientadas a garantizar que las tareas asociadas al mantenimiento de la vida se asuman de forma colectiva y no, como ocurre en la actualidad, en el ámbito privado, invisible y feminizado de los hogares.

El reconocimiento de los límites biofísicos del planeta, exige, además, que las políticas fiscales estén dirigidas a promover modelos de producción, energía y consumo ambientalmente sostenibles a través de la tributación, asignación de gasto, cambios regulatorios y reajuste de los precios de bienes y servicios, lo que engloba medidas tales como el establecimiento de impuestos sobre la extracción y consumo de recursos no renovables o sobre las emisiones de CO₂, o la eliminación de subsidios perjudiciales para el medio ambiente, como los que se aplican al sector agrario, pesquero o del transporte (Martens *et al.* 2014).

En último lugar, cabe destacar la trascendencia de esta política para la gobernanza. Al descansar sobre un contrato social entre Estado y ciudadanía basado en el pago de impuestos y la representatividad, la política fiscal tiene un gran potencial para promover la rendición de cuentas y el desarrollo de las capacidades institucionales (Garcimartín, Alonso y Gayo, 2006; Ghosh, 2007, 9; Sáiz, 2013, 83).

Las políticas fiscales deben, por lo tanto, velar por ese contrato social, para lo cual deberán estar orientadas a la lucha contra la corrupción y el fraude, la evasión y la elusión fiscal y a garantizar que las grandes corporaciones transna-

cionales cumplen con sus obligaciones fiscales, a través de medidas tales como: la obligatoriedad de identificación de los beneficiarios reales de las empresas y fideicomisos; la exigibilidad de que las grandes corporaciones publiquen sus informes financieros desglosados por países o el establecimiento de mecanismos automáticos de intercambio de información, entre otros. La implantación de mecanismos de transparencia y participación ciudadana a lo largo del ciclo presupuestario son también medidas esenciales que deberían incorporar unas políticas fiscales coherentes con el desarrollo.

En el ámbito global, es fundamental el establecimiento de un organismo intergubernamental que supervise la gobernanza global en materia de fiscalidad internacional en el que estén representados los países en desarrollo y cuenten con plenos derechos de participación.

4. UNA APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA FINANCIERA DESDE LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO HUMANO

Entre las diversas formas en las que las políticas financieras pueden modelar el desarrollo, en las últimas décadas se han priorizado políticas de liberalización y desregulación financiera formuladas bajo los postulados de la teoría neoclásica, que considera que la liberalización de los mercados de capitales da lugar a una asignación más eficiente de las inversiones y que el aumento de los flujos de capital, entre ellos, de la inversión extranjera directa, traerá asociado un incremento del crecimiento económico y, por lo tanto, del desarrollo.

Las décadas de aplicación de estas políticas han puesto de manifiesto, sin embargo, los múltiples riesgos que estas entrañan en términos de fragilidad financiera, exposición a crisis financieras y cambiarias, repercusiones sociales y medioambientales y restricciones de la capacidad de los gobiernos para definir sus propias políticas sociales y económicas (Chandrasekhar, 2007; Chowla, 2011; Ortiz y Cummins, 2012).

El proceso de financiarización experimentado por la economía mundial como resultado de estas políticas de liberalización y desregulación se presenta, de este modo, como un primer elemento relevante para el análisis de la política financiera desde la perspectiva de la CPD. Este proceso, que se manifiesta en una expansión extraordinaria de la actividad financiera, supone, además, una transformación del propio funcionamiento del sistema económico, sobre el que se impone la lógica del capital financiero. Una lógica que convierte la búsqueda de la máxima rentabilidad financiera en un fin en sí mismo y en el principio que va a guiar y condicionar el

comportamiento de gran parte de los actores económicos, incluidos los sectores no financieros (Medialdea y Sanabria, 2013). Se produce, así, una progresiva desvinculación de las finanzas con las necesidades reales de empresas, estados y ciudadanía y un alejamiento de las políticas financieras de sus funciones más relevantes desde el punto de vista del desarrollo: la provisión de recursos financieros a los diferentes agentes económicos; la coordinación de políticas de inversión; la minimización del riesgo de comportamientos oportunistas y especulativos por parte de los agentes financieros y la prevención de prácticas financieras que promuevan la fragilidad y vulnerabilidad del sistema, entre otras (Chandrasekhar, 2007).

Esta dejación de funciones tiene importantes y numerosas repercusiones sociales y medioambientales, aunque quizás una de las que mejor refleja los peligros que estas políticas pueden tener para la ciudadanía y para el planeta tiene que ver con la extensión de la búsqueda de ganancias financieras, en muchas ocasiones a través de prácticas especulativas, a ámbitos como los recursos naturales o las materias primas agrícolas de uso alimentario, contribuyendo, en este último caso, a los incrementos de precios de los alimentos y, en consecuencia, a las crisis alimentarias que tan devastadores efectos tienen para millones de personas.

En este sentido, y desde una perspectiva feminista, es importante subrayar que el proceso de financiarización no supone únicamente la hegemonía de las finanzas sobre la economía real, sino también sobre la vida de las personas y del planeta; y que la lógica de corto plazo que el capital financiero impone al funcionamiento del sistema económico, con periodos de realización de los beneficios cada vez más reducidos, se extiende también a la propia vida, sin respetar los “horizontes vitales” de los seres humanos y de la naturaleza (Pérez, 2014).

Del mismo modo, desde la economía feminista se denuncia que el ajuste final derivado de las crisis financieras a las que, como en múltiples ocasiones se ha demostrado, pueden conducir las políticas de liberalización y desregulación, se produce en los hogares, donde se multiplican los trabajos no remunerados realizados mayoritariamente por mujeres en un contexto de recortes en los servicios públicos y precarización del mercado laboral (ONU Mujeres, 2012; Pérez, 2014).

Otro elemento que adquiere especial relevancia para el análisis de la CPD es la inversión extranjera directa, flujo financiero más elogiado por sus potenciales efectos beneficiosos para el desarrollo a través de la creación de empleo, la transferencia de tecnología o el pago de impuestos, entre otros. Unos efectos que no son, sin embargo, automáticos, sino que dependen de múltiples factores, mecanismos y

procesos, lo que complica el establecimiento de una relación directa entre inversión y desarrollo (Olivie y Pérez, 2013).

A la hora de valorar la IED desde una perspectiva de desarrollo es imprescindible, por lo tanto, no limitarse a cuantificar su volumen, sino evaluar aspectos relacionados con su calidad y con las condiciones y compromisos que estos flujos pueden llevar asociados en términos de rebajas fiscales, concesiones en materia de derechos laborales, sociales y medioambientales o cambios en los marcos regulatorios, así como las consecuencias que de ellos se desprenden (AFRODAD *et al.* 2014). En este sentido, resulta interesante, desde un enfoque de CPD, el análisis de los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI), una de las herramientas de promoción de la IED más cuestionadas internacionalmente por su falta de equilibrio a favor de la protección de los derechos de los inversores y por limitar la soberanía de los países (Pérez, 2014); o del grado de compromiso de los países con normativas vinculantes en materia de derechos humanos y transnacionales².

Ahondando en las implicaciones de estas políticas sobre la gobernanza, cabe subrayar, como se ha comentado, que las décadas de liberalización y desregulación financiera han desembocado en una concentración extraordinaria del poder del capital financiero, cuyos intereses determinan el propio funcionamiento del sistema económico y condicionan las políticas aplicadas, no solo en el ámbito estrictamente económico y financiero, sino en las más diversas esferas. Asimismo, la enorme complejidad y opacidad que adquiere el capital financiero como resultado de estas políticas dificulta extremadamente su control y supervisión y el propio diseño y establecimiento de regulaciones (Chowla, 2011). Los estados, responsables directos de estas políticas, padecen al mismo tiempo sus consecuencias, viendo cómo se reduce su soberanía frente al poder financiero y cómo se incrementa su vulnerabilidad (Medialdea y Sanabria, 2013).

Se habla, así, de la “dictadura de los mercados”, pues, ante las limitaciones para recaudar ingresos por otras vías como consecuencia de las recetas neoliberales aplicadas en las últimas décadas, los estados recurren a la emisión de deuda en los mercados financieros, otorgando a los inversores e instituciones públicas que adquieren esta deuda un enorme poder sobre sus políticas, que deberán priorizar la

devolución de estos fondos por encima de cualquier otra obligación hacia su ciudadanía (Buendía, 2011).

Unas políticas financieras coherentes con el desarrollo deberán apostar por sistemas de regulación que reviertan esta situación, lo que implicará necesariamente una reforma del sistema mundial de gobernanza económica, que deberá incorporar mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas que permitan y garanticen que las normas y regulaciones globales estén dirigidas a proteger los intereses de la ciudadanía global por encima de los del capital y a garantizar que las finanzas estén al servicio del bien-estar (AFRODAD *et al.* 2014).

5. UNA APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA COMERCIAL DESDE LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO HUMANO

Gran parte de los estudios que analizan las políticas comerciales desde la perspectiva de la coherencia de políticas para el desarrollo otorgan a la apertura comercial un papel preponderante. No existe, sin embargo, evidencia empírica convincente que permita establecer conclusiones claras sobre los efectos de la liberalización comercial en el crecimiento económico, menos aún en el desarrollo humano (Rodrik, 2012; Stiglitz y Charlton, 2007; UNPD, 2003).

De hecho, existe un amplio consenso sobre que, generalmente, el comercio no supondrá una mejora de la situación de todas las personas, sino que creará ganadores y perdedores, generando conflictos de redistribución (Rodrik, 2012). La teoría económica convencional sostiene que, en general, las ganancias serán mayores que las pérdidas (al menos en el largo plazo), y que los beneficios de los ganadores se redistribuirán y compensarán a los perdedores, generándose un efecto neto positivo, aunque lo cierto es que las ganancias pueden ser insuficientes en relación a las pérdidas (Rodrik, 2012) y que los mecanismos de compensación no suelen tener lugar, menos aún de forma automática, siendo habitual que los grupos beneficiados ofrezcan resistencia a la redistribución de sus ganancias (Balakrishnan y Elson, 2008; Stiglitz y Charlton, 2007). Además, incluso si los sistemas de redistribución se aplicaran, sus costes en términos de ineficiencia podrían ser muy elevados (Stiglitz y Charlton, 2007). Es bastante habitual también que el comercio internacional perjudique a lo largo del tiempo a los mismos grupos sociales (nivel bajo de cualificación y reducida movilidad geográfica), contribuyendo a que los desequilibrios entre ganadores y perdedores persistan, o que implique la vulneración de derechos humanos o de normas comúnmente adoptadas.

² A través, por ejemplo, del análisis del posicionamiento de los países ante iniciativas como la resolución para la “Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos” aprobada el 26 de junio de 2014 por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas con el voto en contra de todos los países desarrollados que forman parte del mismo (Moreno Izquierdo, 2015).

Los argumentos a favor del comercio internacional son, de esta forma, sutiles y ambiguos (Rodrik, 2012) y sus efectos sobre el desarrollo van a depender de múltiples factores relacionados tanto con las características estructurales y circunstancias específicas de cada país, como con las reglas del sistema internacional de comercio y la forma en la que cada país se inserta en el mismo. De esta forma, el estudio de las políticas comerciales desde la perspectiva de la CPD deberá trascender enfoques centrados únicamente en el acceso a los mercados y tomar como punto de partida la consideración del comercio como un medio y no como un fin en sí mismo.

En este marco, el análisis las reglas y de la propia arquitectura del sistema comercial ocupará un papel principal, y deberán ser valorados en función del espacio y flexibilidad que otorgan a los países para elegir las políticas internas y modelos institucionales que consideren les van a reportar mejores impactos en términos de desarrollo (Stiglitz y Charlton, 2007; Rodrik, 2012; UNPD, 2003).

Unas políticas comerciales coherentes deben estar su-peditadas al cumplimiento de los derechos humanos y de los estándares medioambientales, sociales y laborales acordados internacionalmente. Será necesario, por tanto, evaluar los acuerdos comerciales e identificar aquellas áreas que supongan riesgos para el bienestar colectivo, la igualdad de género o el medio ambiente, como los relacionados con la seguridad alimentaria, los derechos de propiedad intelectual o los servicios básicos, entre otros. Igualmente, los países deberán realizar evaluaciones ex ante y ex post de estos acuerdos desde una perspectiva de desarrollo y derechos humanos, identificando grupos beneficiados y perjudicados por los mismos, y establecer mecanismos efectivos de seguimiento, compensación y reparación (Balakrishnan y Elson, 2008).

El aumento, en las últimas décadas, de la presencia de empresas transnacionales en el comercio internacional aporta un ángulo complementario desde el que analizar las relaciones comerciales, que van caracterizarse por un creciente protagonismo de las decisiones adoptadas por un pequeño grupo de grandes empresas, cuyos intereses y objetivos ejercen una influencia cada vez mayor en los mer-

cados internacional (Lobejón, 2001). Por ello, unas políticas comerciales coherentes deben partir de un “amplio consenso nacional”, basado en la transparencia y la participación, que guíe las posiciones de los países en las negociaciones comerciales con el fin de limitar el poder de los intereses privados para imponer sus prioridades en la agenda comercial (Gibbs, 2007).

6. REFLEXIONES FINALES

El enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo asumido por el índice de CPD proporciona una forma alternativa de analizar las políticas económicas. Al ampliar el marco de análisis, este enfoque obliga a trascender perspectivas reduccionistas que, desde una visión economicista del desarrollo, valoran las políticas económicas en función principalmente de su contribución al crecimiento económico. Promueve, por consiguiente, la incorporación, al análisis de estas políticas, de otras miradas que, desde dentro y fuera de la disciplina económica, ayudan a captar mejor la multidimensionalidad y complejidad de la realidad.

La breve exploración que, desde esta perspectiva, se realiza de las tres políticas económicas que forman parte del índice evidencia el carácter marginal que los intereses de la ciudadanía, los derechos humanos y el cuidado de la naturaleza tienen habitualmente para estas políticas. Se destacan, asimismo, aquellos aspectos mínimos que deberían guiar estas políticas para ser consideradas coherentes, esto es, sostenedoras de la vida de las personas y de la naturaleza, que necesariamente deberán incluir: la defensa del interés público frente a los intereses “particulares” (*versus* la ficticia oposición de intereses nacionales y extranjeros), el reconocimiento de los límites biofísicos del mundo que habitamos y una apuesta contundente por la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas. Todo ello desde el convencimiento de que la única posibilidad de hacer frente a los retos del desarrollo global es desde unas políticas económicas que pongan en el centro la vida de las personas y la sostenibilidad del planeta.

BIBLIOGRAFÍA

- AFRODAD, EURODAD, JSAPMDD, LATINDADD, Y TWN (2014): *UN Financing for Development negotiations: What outcomes should be agreed in Addis Ababa in 2015?*
- AGUILERA, FEDERICO Y ALCÁNTARA, VICENT (1994): *De la economía ambiental a la economía ecológica*, ICARIA-FUHEM, Barcelona.
- ALKIRE, SABINA (2008): “The capability approach to the quality of life”, *Background report prepared for the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Paris.
- (2010): *Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts*. Human Development Research Papers (2009 to present) HDRP-2010-01. Human Development Report Office (HDRO), United Nations Development Programme (UNDP). <http://ideas.repec.org/p/hdr/papers/hdrp-2010-01.html>.
- ALONSO, JOSÉ ANTONIO (2011): “Teoría del desarrollo: la vigencia de una doctrina”, en *Economistas* 29 (129): pp. 6-14.
- BALAKRISHNAN, RADHIKA, Y ELSON, DIANE (2008): “Auditing economic policy in the light of obligations on economic and social rights”, en *Essex Human Rights Review* 5 (1): pp. 1-19.
- BUENDÍA, LUIS (2011): “¿Cómo se concreta la “dictadura de los mercados”?”, en *Quiénes son los mercados y cómo nos gobiernan. Once respuestas para entender la crisis*, Icaria Editorial, Barcelona.
- CHANDRASEKHAR, CHALAPURATH (2007): Políticas financieras, Departamento de asuntos económicos y sociales (ONU DAES).
- CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS Y CHRISTIAN AID (2014): *A Post-2015 Fiscal Revolution. Human Rights Policy Brief*, disponible en <http://www.cesr.org/downloads/fiscal.revolution.pdf>.
- CHOWLA, PETER (2011): *Ha llegado la hora de un nuevo consenso. Regular los flujos financieros para la estabilidad y el desarrollo*. Bretton Woods Project, disponible en <http://www.brettonwoodsproject.org/es/2012/02/art-569521/>.
- DENEULIN, SÉVERINE, Y MCGREGOR, J. ALLISTER (2010): “The Capability Approach and the Politics of a Social Conception of Wellbeing”, en *European Journal of Social Theory* 13 (4): pp. 501-519.
- GARCIMARTÍN, CARLOS, ALONSO, JOSÉ ANTONIO Y GAYO, DANIEL (2006): “Fiscalidad y Desarrollo”, Instituto de Estudios Fiscales, disponible en http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2006_21.pdf.
- GHOSH, JAYATI (2007): “Macroeconomía y políticas de crecimiento”, *Guías de orientación de políticas públicas*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Estrategias Nacionales de Desarrollo, Naciones Unidas.
- GIBBS, MURRAY (2007): “Política comercial”, *Guías de orientación de políticas públicas*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Estrategias Nacionales de Desarrollo, Naciones Unidas.
- GONZÁLEZ, LUIS (2011): *Sostenibilidad ambiental: un bien público global. Transitando por una crisis sistémica basada en los límites ambientales*. Vol. 7. 7 Claves para el 2015, IEPALA, Madrid.
- ITRIAGO, DEBORAH (2011): *Dueños del desarrollo*, Intermón Oxfam, disponible en <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-owning-development-domestic-resources-tax-260911-es.pdf>.
- LOBEJÓN, LUIS FERNANDO (2001): *El comercio internacional*, Ediciones AKAL, Madrid.
- MARTENS, JENS; DRESSSEL, SILJA; OBENLAND WOLFGANG Y PETZOLD, CONNY (2014): *Turning public budgets towards sustainability*, Global Policy Forum Europe.
- MEDIALDEA, BIBIANA Y SANABRIA, ANTONIO (2013): “La financiación de la economía mundial: hacia una caracterización”, en *Revista de Economía Mundial* 32, pp. 195-227.

- MORENO, JOSÉ ÁNGEL (2015): “Una política progresista frente a las grandes empresas”, en *Zona Crítica-Eldiario.es* (13/03/2015) disponible en http://www.eldiario.es/zonacritica/politica-progresista-frente-grandes-empresas_6_366123404.html.
- OLIVIÉ, ILIANA, Y PÉREZ, AITOR (2013): *Public aid as a driver for private investment*, Background Study, Ginebra, Office for ECOSOC Support and Coordination, Department of Economic and Social Affairs, Naciones Unidas.
- ONU MUJERES (2012): *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*, ONU Mujeres, Santo Domingo.
- ORTIZ, ISABEL, Y CUMMINS, MATTHEW (2012): A recovery for all: Rethinking socio-economic policies for children and poor households. United Nations Children’s Fund (UNICEF), Division of Policy and Practice, New York.
- PAZOS, MARÍA, Y RODRÍGUEZ, MARIBEL (2010): “Fiscalidad y equidad de género”, *Documento de trabajo nº43*, Fundación Carolina-CeALCI, Madrid.
- PÉREZ, JAVIER (2014): “La incorporación de la protección de los derechos humanos y el fomento del desarrollo humano en los Acuerdos de Protección y Promoción Recíproca de Inversiones (APPRI) de España con países emergentes y en desarrollo”, en Márquez, Carmen (ed.): *España y la implementación de los Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos: oportunidades y desafíos*, Huygens, Barcelona.
- PÉREZ OROZCO, AMAIA: (2014): *Subversión feminista de la economía: aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*, Traficantes de sueños, Madrid.
- PNUD (1990): *Desarrollo Humano. Informe 1990*. Tercer Mundo Editores, Colombia.
- POUW, NICKY Y MCGREGOR, ALLISTER (2014): “An Economics of Wellbeing: What Would Economics Look Like if it were Focused on Human Wellbeing?”, *IDS Working Paper* 2014 (436).
- RODRIK, DANI (2012): *La paradoja de la globalización*. Antoni Bosch, Barcelona.
- SÁIZ, IGNACIO (2013): “Resourcing Rights: Combating Tax Injustice from a Human Rights Perspective”, en *Human Rights and Public Finance*, editado por Aoife Nolan, Rory O’Connell, y Colin Harvey, pp. 77-104, Hart.
- STIGLITZ, JOSEPH Y CHARLTON, ANDREW (2007): *Comercio justo para todos*, Taurus, Madrid.
- UNPD (2003): *Making global trade work for people*, Earthscan Publications, London.

¿Es posible una gobernanza basada en la defensa de los derechos globales?

Una aproximación desde las políticas de paz y seguridad, cooperación internacional y movilidad humana

IGNACIO MARTÍNEZ
Plataforma 2015 y más

1. INTRODUCCIÓN

Como el conjunto de artículos agrupados en la sección “La política en el desarrollo” de este informe, el presente artículo se enmarca dentro del proyecto de investigación dedicado a la construcción de un índice de coherencia de políticas para el desarrollo (ICPD). Concretamente, trata de ofrecer una aproximación general a un marco de gobernanza basado en la idea de interés público global y derechos globales y, de manera más concreta, aborda la contribución de algunas de las políticas incorporadas en dicho índice a este marco de gobernanza¹.

Dos son, pues, los propósitos fundamentales de este artículo: por un lado, está dedicado a esbozar un modelo de gobernanza global, democrática y multinivel, basado en la idea de responsabilidad del conjunto de los actores de la sociedad internacional. Para ello se tratará de argumentar por qué es importante la gobernanza global, se expondrán algunos principios adecuados para orientar la gobernanza hacia las respuestas a los problemas del desarrollo y a la garantía de los derechos concebidos globalmente y, por último, se apuntarán algunas de las implicaciones que el abordaje de esta noción de gobernanza implica.

Por otro lado, el artículo realiza una aproximación a un grupo de políticas con un elevado potencial para situar la

defensa de los derechos en una perspectiva global, coherente con esta noción de la gobernanza: la política de paz y seguridad, la política de cooperación internacional y la política de movilidad humana y migraciones. En esta parte se esbozarán algunos de los rasgos necesarios para que esas políticas contribuyan a un proyecto de gobernanza global capaz de garantizar el desarrollo para el conjunto de la ciudadanía global, basado en la sostenibilidad y en la garantía de derechos de ciudadanía global.

2. POR QUÉ ES NECESARIA LA GOBERNANZA GLOBAL

Asistimos en los últimos años a profundos cambios en la configuración del desarrollo: observamos una creciente interdependencia de los fenómenos y procesos sociales, políticos y económicos, una transformación en los problemas del desarrollo (agravamiento, persistencia y cambios en la naturaleza de algunos) (Sanahuja, 2013), el aumento y la transformación de las amenazas globales —cobrando mayor vigencia las nociones de “comunidad involuntaria de riesgo” (Habermas, 2000) y de “la sociedad del riesgo global” (Beck, 2002)—, la transnacionalización del desarrollo (Millán, 2013), la redefinición del poder y consiguiente reparto en la capacidad y responsabilidad de dar respuesta a los problemas del desarrollo (Martínez, 2013), entre otras transformaciones. Paralelamente a la emergencia de un escenario de reconfiguración del desarrollo, nuevas visiones y maneras de entender el desarrollo parecen poner en cuestión con toda lógica y legitimidad cualquier proyecto de desarrollo que no sitúe en el centro la sostenibilidad de la vida y del planeta (Unceta, 2014). Cualquier proyecto de desarrollo y gobernanza global que, en definitiva, no sea capaz de armonizar la noción del interés público global con aquello que cada comunidad política defina como sus propios estándares de dignidad y bienestar.

Si bien la preocupación por la necesidad de una gobernanza global ha ido en ascenso en el contexto de la globali-

¹ Buena parte de la fundamentación de la aproximación a las políticas incorporadas en el ICPD se recogen en el presente informe. La sección “La política en el desarrollo” recoge, junto a este artículo dedicado a fundamentar las políticas de paz y seguridad, de cooperación internacional y de movilidad humana y migraciones, otros tres artículos están dedicados a la fundamentación de la aproximación a diferentes políticas. Así, el capítulo sexto de este informe se dedica a la fundamentación de las políticas económicas, el capítulo octavo se dedica a la fundamentación de las políticas ambientales y el capítulo noveno aborda la fundamentación de las políticas que articulan el proceso socioeconómico.

zación, es el fenómeno de la reconfiguración del desarrollo el que hace que la necesidad de gobernanza global sea mayor. Así pues, a la cuestión del interés público más clásica —relacionada con el imperativo ético— debe añadirse el imperativo político que implica la respuesta a las amenazas globales y la provisión de bienes públicos globales. Todo ello en un contexto en el que la emergencia de nuevas visiones del desarrollo alejadas de una visión universalista y uniformizadora deberá abordar la construcción de un modelo de gobernanza multinivel centrado en la sostenibilidad de la vida y del planeta.

La creciente interdependencia e interrelación de procesos, políticas y actores resultado del escenario descrito ha contribuido a evidenciar la naturaleza global e interdependiente de los problemas del desarrollo, así como a incrementar la gravedad de algunas de las amenazas globales. No se trata de afirmar la existencia de nuevos problemas del desarrollo. La novedad radica, por el contrario, en el carácter global e interdependiente —en la naturaleza y configuración de estos problemas—, así como en sus consecuencias —en su manifestación—, que se acercan a los límites, especialmente ambientales y sociales, cuando no los superan, que ponen en cuestionamiento la sostenibilidad del planeta y de la sociedad global tal y como los conocemos en la actualidad. En definitiva, es el actual modelo de convivencia global —orden internacional basado en asimetrías de poder, instituciones incapaces de garantizar el bienestar de manera generalizada, y el predominio a escala global de un modelo de producción y consumo depredador del medio ambiente y generador de desigualdades— el principal problema del desarrollo y desafío para la gobernanza al que se enfrenta la humanidad. Es en este modelo configurado como un proceso histórico en el que se han generado —de manera acelerada a partir de la más reciente reconfiguración del desarrollo— las principales amenazas globales: los efectos del cambio climático y del deterioro ambiental, la pobreza y las desigualdades, la desprotección social y la exclusión de los colectivos más vulnerables, y las amenazas transnacionales a la seguridad (Sanahuja *et al.*, 2013: 22), entendida esta como seguridad humana (Núñez *et al.*, 2007).

Es la respuesta a esas amenazas globales, que se constituyen en algunos de los principales problemas globales del desarrollo, la que explica el imperativo político que da sentido al proyecto de una gobernanza global.

Ahora bien, el proyecto de gobernanza no debiera abordarse, al menos no exclusivamente, desde la lógica de la respuesta a los denominados problemas del desarrollo. No sería suficiente, para un proyecto de esta naturaleza, con abordar la manifestación de los problemas. Exige, principalmente, atender a la configuración de los problemas, es

decir, abordar las dinámicas, relaciones y estructuras que explican la generación de esos problemas: la existencia de asimetrías globales, la insuficiencia de las instituciones para garantizar el bienestar y los derechos de la ciudadanía global, y la existencia de un modelo de producción y consumo insostenible. Es sobre la transformación de este modelo de convivencia global —y sobre los problemas que genera— sobre los que debiera articularse un proyecto de gobernanza global².

De la misma manera que la existencia de amenazas globales y el carácter de extrema urgencia de varias de ellas ha dado mayor sentido a las nociones de “comunidad involuntaria de riesgo” y “sociedad del riesgo global”, también ha evidenciado la incapacidad de los diferentes actores políticos y la comunidad internacional de la que forman parte para ofrecer respuestas ante los problemas del desarrollo.

Esta incapacidad no responde exclusivamente a la falta de eficacia de las instituciones y los poderes públicos para dar respuesta a los problemas, demandas y necesidades para los que fueron creados. Lo que hace es poner de manifiesto cómo los procesos de globalización e interdependencia, y con ellos el de transnacionalización del desarrollo (Millán, 2013), han dado lugar a un mundo protagonizado por estados nacionales que afrontan problemas transnacionales que demandan soluciones que exigen una aproximación global y multinivel. Los estados nacionales son, por lo tanto, actores políticos que por su propia naturaleza carecen de las capacidades suficientes para dar respuesta a los problemas globales.

Aunque se hace aquí referencia fundamentalmente a los estados nacionales, conviene no ignorar el proceso de redefinición del poder a partir del cual se ha producido un desplazamiento de poder desde estos en numerosas direcciones y hacia diversos actores dando lugar a la denominada sociedad internacional (del Arenal, 2009). En este contexto, aunque con diferencias entre unos y otros, varios son los actores que han asumido diferentes cuotas de poder y cuentan cada vez con mayor capacidad de configurar, definir e influir en los asuntos globales, así como de dar respuesta a los problemas de la ciudadanía. La reconfiguración del poder, sin embargo, no suele ser el resultado de procesos de reflexión y diálogo para una respuesta estratégica a los problemas de la ciudadanía, y articulados desde una lógica multinivel que incluya la perspectiva global. Es cierto que organismos supranacionales, empresas transnacionales, gobiernos no estatales y organizaciones de la sociedad civil,

² A partir de este planteamiento, parece pertinente ubicar el proyecto de gobernanza global dentro de una concepción ambiciosa de gobernanza (Lafont, 2008) inspirado en la idea de cosmopolitismo post nacional (Cornago, 2013), como se detalla más adelante.

los principales protagonistas junto a los estados nacionales de esta redefinición del poder, participan en ocasiones en procesos de delegación y transferencia del poder guiados por la búsqueda de mejores respuestas ante las demandas y problemas de la ciudadanía. En otras muchas ocasiones, no obstante, el desplazamiento del poder es el resultado de procesos de negociación, disputa o conflicto, abordados habitualmente en desigualdad de condiciones, motivados por la defensa de intereses de determinados colectivos.

En buena medida, por ello, no todos los desplazamientos de poder tienen como objetivo, y mucho menos como resultado, una búsqueda de mejores respuestas a los problemas de la ciudadanía y, por lo tanto, contribuyen a una mejor gobernanza. En ocasiones, el desplazamiento del poder se produce hacia actores cuyo objetivo no es el interés general y por mecanismos poco democráticos y ajenos al escrutinio público. El proceso de redefinición del poder, así pues, presenta limitaciones y no ha contribuido a superar la insuficiencia de las soluciones “nacionales” a problemas crecientemente globales.

Es pues, un requisito necesario, aunque no suficiente, una actuación complementaria de carácter multinivel entre los diferentes actores políticos que configuran la sociedad internacional en un escenario de reconfiguración del poder. Por ello, el proyecto de gobernanza global capaz de velar por el interés público global y la defensa de los derechos globales en la respuesta a los problemas del desarrollo debiera rechazar la idea que asimila la gobernanza a la “multilateralización” de la toma de decisiones y los recursos, para asumir la idea de la gobernanza global multinivel y democrática (Sassen, 2007).

Así pues, es el carácter global e interdependiente, que trasciende a, y desborda, las capacidades de los actores nacionales, el que hace necesario el abordaje de una gobernanza global que incluya al conjunto de la sociedad internacional –y por lo tanto en la que se integre la cuestión de la redefinición del poder– y en la que se generen las capacidades para responder a los problemas del desarrollo.

Lo cierto es que en la actualidad no existe un marco de gobernanza de estas características, lo que no impide reconocer la existencia de un desarrollo normativo e institucional que actúa a modo de marco para la gobernanza global “de mínimos”. Lo cierto, no obstante, es que los avances generados en los planos normativo e institucional, aunque muy relevantes y valiosos, no son suficientes, y continúan dependiendo en gran medida de decisiones (intereses, visiones e identidades) tomadas en clave nacional.

Es en este doble escenario de la existencia de problemas del desarrollo y amenazas globales, y de limitación por parte de los estados (y resto de actores políticos y sociales

que configuran la sociedad internacional), para garantizar una gobernanza democrática y dar respuesta a los problemas globales (Sanahuja *et al.*, 2013: 21) en el que cobra pleno sentido la necesidad de un adecuado marco para la gobernanza global. Así pues, sin negar el fuerte componente normativo que encierra, la construcción de la gobernanza global supone una apuesta por vincular la satisfacción del interés público global (abordada no solo desde la garantía de la seguridad de la sociedad del riesgo global antes las amenazas que afronta, sino desde la idea de derechos de ciudadanía global) con la del desarrollo de una comunidad política capaz de trascender las limitaciones resultado de lógicas de intereses y capacidades nacionales.

3 DEL PODER A LA RESPONSABILIDAD: EL INTERÉS PÚBLICO GLOBAL Y LOS DERECHOS GLOBALES COMO PRINCIPIOS PARA LA GOBERNANZA

La construcción de procesos y marcos de gobernanza global, multinivel y democrática implica una transformación en la mirada sobre la propia idea de gobernanza, concebida en numerosas ocasiones desde una lógica clásica de concentración del poder como mecanismo para garantizar la seguridad y la estabilidad.

Desde esta perspectiva se vuelve necesario el desplazamiento del poder como eje central en la configuración de las relaciones internacionales ya que deja de ser, si alguna vez lo fue, el medio más eficaz para lograr la paz y la estabilidad. En la medida que muchas de las amenazas a la estabilidad y la seguridad se han transformado y otras han aparecido nuevas –las amenazas a la sostenibilidad ambiental y social han venido a sumarse a las amenazas a la seguridad entendida en términos clásicos– se ve desplazada la centralidad del poder como marco de referencia para la gobernanza (Blin y Marin, 2007). La idea de responsabilidad compartida ante las amenazas globales es, frente al tradicional dominio de la noción del poder, la que adquiere centralidad como marco de referencia en la configuración de los procesos de gobernanza global.

Así pues, la construcción de una gobernanza global basada en la idea de responsabilidad debe por lo tanto orientarse hacia la búsqueda de respuesta, de manera sostenible, a las amenazas globales y los problemas del desarrollo que afectan a todos los actores de la sociedad internacional. Ello no es posible, no obstante, sin tratar de transformar las relaciones, dinámicas, lógicas ideas y valores que los configuran. Es precisamente esta transformación de los elementos estructurales que generan las

amenazas globales —corrección de las asimetrías globales, transformación del orden internacional y los organismos internacionales y transformación del modelo dominante de producción y consumo, entre otros—, lo que aquí se ha denominado “modelo de convivencia global”, la que posibilitaría afrontar un marco para la gobernanza en el que poder abordar la respuesta a los problemas del desarrollo de una manera sostenible y desde una perspectiva de derechos globales.

Las ideas de sostenibilidad y de satisfacción de derechos son, por lo tanto, fundamentales para el proyecto de gobernanza global que aquí se plantea y llevan, necesariamente, a establecer un posicionamiento claro en el debate existente sobre los diferentes modelos de gobernanza. Pueden encontrarse en este debate concepciones ambiciosas en torno a la idea de gobernanza y posiciones más débiles, que implican a su vez modelos fuertes de gobernanza frente a modelos minimalistas (Lafont, 2008)³, cercanas al complejo de normas e instituciones internacionales existente en la actualidad (correspondiente a un mundo *westfaliano*). Es importante, por ello, plantear que aquí se apuesta por un modelo de gobernanza global fuerte (Lafont, 2008), inspirado en una concepción del “cosmopolitismo post-nacional”, basado en la idea de responsabilidad compartida, y que trate de garantizar los derechos globales a partir del reconocimiento de la existencia (y la promoción y garantía) del interés público global.

Lo cierto es que en un mundo *westfaliano* no es posible garantizar el bienestar y los derechos del conjunto de la ciudadanía global. Aunque con muchas diferencias entre unos Estados y otros, es la nacionalidad la que sigue otorgando la carta de “ciudadanía”, y por lo tanto la principal vía existente en la actualidad para garantizar los derechos a los individuos. Se trata sin duda de una vía anacrónica e ineficaz en un mundo atravesado por enormes interdependencias y dinámicas globales de intercambio, en el que cada vez tiene menor sentido la vinculación entre “nacionalidad” y “derechos”.

Es la propia idea de la existencia de una ciudadanía global titular de derechos, aunque no reconocida en términos jurídicos, la que, junto a la idea de la existencia de “la sociedad del riesgo global” (Beck, 2002), contribuye a dar

sentido a la noción del interés público global⁴ y a la responsabilidad frente a este.

Como es lógico, la apuesta por un modelo fuerte de gobernanza implica desafíos enormes: corrección de las asimetrías globales, transformación del orden internacional y los organismos internacionales, articulación multinivel y transformación del modelo dominante de producción y consumo, entre otros factores, por lo que está “condenada”, al menos en el medio plazo, a situarse en el plano normativo y a experimentar, en el mejor de los casos, avances limitados y parciales.

Pese a ello, y sin desconocer las enormes dificultades que un proceso de tales dimensiones exige, existen suficientes factores que justifican la apuesta por la construcción, desde ámbitos académicos, políticos y sociales, de un modelo de gobernanza ambicioso. Las contribuciones a una mejor caracterización y justificación de este modelo de gobernanza pueden ayudar a desplazar la aspiración de la gobernanza global desde el plano normativo para acercarlo a un plano más positivo. Algunos de los factores más relevantes que dicha caracterización debiera tener presentes son la existencia de diferentes ámbitos de poder estructural que generan vulneración de derechos humanos⁵; la

³ Puede afirmarse que existe cierta correspondencia entre estas concepciones y las diferentes visiones de la noción de interés público global, como son la noción republicana y social y la noción liberal (Cornago, 2013: 4). Asimismo, estas diferentes aproximaciones a la gobernanza beben de diferentes corrientes del cosmopolitismo, como el “cosmopolitismo post-nacional” o el “cosmopolitismo moderado” (Cornago, 2013: 9).

⁴ El interés público global es un concepto indeterminado, cuya orientación dependerá en buena medida de las diferentes aproximaciones o nociones que lo inspiren (Cornago, 2013: 4). Para el enfoque que aquí interesa es de especial relevancia una visión sobre el “interés público global” construida desde una perspectiva política que trate de ir más allá del “cosmopolitismo moderado” inspirado por la filosofía utilitarista, por la teoría política liberal y por la economía neoclásica (Cornago, 2013: 9). A pesar de las críticas de las que esta inspiración del “cosmopolitismo post-nacional” pueda ser objeto por alejarse del interés por las transformaciones del derecho internacional (Cornago, 2013), este enfoque es de interés dado su importante valor normativo y por su poder simbólico y capacidad de construcción de la realidad, al concebir la idea de interés público global en clave de derechos de “ciudadanía global”. En palabras de Cornago, el concepto de interés público global “tiene una gran capacidad para reclamar la atención sobre una cierta idea de responsabilidad colectiva y el bien común” (Cornago, 2013: 11). Así pues, buena parte del valor de la noción de “interés público global” reside en el hecho de que implica la idea de la necesidad de abordar cambios en la construcción del orden internacional (Cornago, 2013: 13). Para el desarrollo del interés público global es necesario superar la idea de soberanía nacional en ámbitos como la economía, la política social, la cultura y la tecnología, para avanzar en la construcción de una gobernanza global centrada en la idea de interés público global (Cornago, 2013: 13). Una exploración en profundidad del concepto de “interés público global” puede encontrarse en Cornago (2013).

⁵ Es interesante la defensa que hace Lafont (Lafont, 2008) de un modelo ambicioso de gobernanza global. Para ello argumenta que no existe una base para establecer una distinción normativa-

transnacionalización y creciente interdependencia de actores, políticas y procesos sociales, económicos, políticos y culturales resultado del proceso de globalización; y la naturaleza, complejidad y gravedad de los problemas del desarrollo y las amenazas globales. La incidencia en cualquiera de estos factores, más aún, hacerlo en todos ellos de manera conjunta, exige la superación de la exclusiva mirada nacional y la puesta en marcha de un modelo de gobernanza ambicioso.

De la misma manera que es necesario señalar los factores que justifican la apuesta por un determinado modelo de gobernanza, conviene no ignorar la existencia de elementos alternativos que limitan significativamente su construcción y la sitúan en el plano del deber ser. Sin ánimo de exhaustividad ni profundización en la caracterización de estos elementos limitantes para la gobernanza⁶ baste citar tan solo algunos de los más evidentes con el ánimo de poder dimensionarlos: la hegemonía de la “mirada nacional” y la caracterización del mundo como un *mundo westfaliano*, en el que el estado-nación sigue siendo el principal referente en la construcción de intereses e identidades (Sanahuja *et al.*, 2013: 22); lo que implica una importante resistencia a ceder soberanía por parte estos para afrontar los problemas globales (Ivanova, 2011: 8-9)⁷; la ausencia de un paradigma moral y ético globalmente compartido y generador de identidad (Blin y Marin, 2007; Ivanova, 2011)⁸; la insuficiencia de las instituciones globales (Sanahuja *et al.*, 2013: 22) en términos de legitimidad, de autoridad, de capacidad y de transparencia (Ivanova, 2011: 9).

mente significativa entre las violaciones masivas de los derechos humanos debidos a conflictos armados y aquellos debidos a regulaciones del orden económico.

⁶ Para un análisis en mayor profundidad de los elementos que limitan la construcción de la gobernanza véase Ivanova (Ivanova, 2011) y Sanahuja *et al.* (2013).

⁷ En relación a los intereses, la idea de la “construcción nacional de los intereses” admite algunas matizaciones. Existen otros ejes, como el eje “interés público-interés privado”, que pueden ser más determinantes que la existencia de otras fuentes de construcción de los intereses. Lo cierto, lejos de tratar de simplificar esta cuestión, es que en determinados intereses (construidos en clave de “interés privado”) son proyectados en numerosas ocasiones como intereses nacionales, cuando sería más preciso afirmar que se trata de intereses de determinados colectivos existentes dentro de un Estado, e incluso no necesariamente circunscritos a este. Este sería el caso de la configuración de intereses de actores privados transnacionales.

⁸ La existencia de amenazas globales traducida en la idea de sociedad del riesgo global contribuye a generar la idea intereses compartidos, de ahí la idea de interés público general. Su potencial para generar identidad compartida es, sin embargo, irrelevante.

El simple hecho de mencionar a algunos de los elementos limitantes de la gobernanza, sin necesidad de entrar a valorarlos, ya da buena idea de la dificultad de los desafíos que encierra el proyecto de construcción de un marco de gobernanza ambicioso. No obstante, el calado de las consecuencias de no lograrlo hace que la apuesta por este modelo de gobernanza basado en la responsabilidad y la acción colectiva y mancomunada parezca la única solución realista a los problemas globales.

En definitiva, en la medida que la noción y el modelo de gobernanza aquí esbozado afrontan enormes dificultades para su puesta en marcha e implican la transformación de numerosos elementos que configuran la realidad globalizada (enfoques sobre el propio modelo de gobernanza, la mirada de los actores, el sistema de valores e intereses de estos, los ámbitos de poder estructural...), la construcción de la gobernanza global no puede ser abordada como un “proyecto integral”. Se trata, por el contrario, de un proceso histórico, en constante construcción, e impulsado (consciente e inconscientemente) desde numerosos ámbitos y espacios como la política, la academia o la sociedad civil. En este sentido, es verdaderamente relevante generar conocimiento que contribuya a justificar su puesta en marcha, que pueda inspirar reformas institucionales hacia el objetivo de “construcción de la gobernanza” y que determine la aplicación de políticas orientada en esa dirección. En definitiva, impulsar la generación de conocimiento, narrativa y sentido que generen el marco favorable para la construcción de la gobernanza global capaz de velar por el interés público global y los derechos globales.

4. POLÍTICAS PARA LA GOBERNANZA

En un mundo que continúa siendo conformado en buena medida por la actuación de los estados nacionales y en un espacio internacional configurado fundamentalmente a partir de decisiones y políticas generadas desde estos (desde la lógica de la soberanía nacional), el análisis de políticas se torna crucial para la construcción de un marco favorable a la gobernanza global basada en el interés público global y la satisfacción de los derechos globales.

En la medida en que las lógicas de transnacionalización e interdependencia contribuyen a reconfigurar la realidad a partir de un proceso de “desterritorialización y reanclaje” (Millán *et al.*, 2012: 13) se acentúa el carácter intermístico —en el que las implicaciones internacionales y las internas de una determinada realidad dejan de ser compartimentos diferenciados y ajenos— de todas y cada una de las políticas que ordenan la vida en sociedad. De esta manera, todas las

políticas (incluso aquellas aparentemente más orientadas a ordenar los asuntos "domésticos") son relevantes, aunque con diferente intensidad, para la gobernanza global y la garantía de los derechos globales.

A continuación se lleva a cabo una breve exploración de las políticas de paz y seguridad, cooperación internacional para el desarrollo y movilidad humana y migraciones desde la perspectiva de su contribución (o su potencial contribución) a la gobernanza global basada en el interés público global y la garantía de derechos globales. Esta aproximación es la que inspira el abordaje de las tres políticas en la construcción de un índice de coherencia de políticas para el desarrollo.

a. Paz y seguridad

La política de paz y seguridad incorporada en el análisis del ICPD trata de responder a una concepción de seguridad humana asentada en el vínculo paz-seguridad y desarrollo (Núñez *et al.*, 2007; Sanahuja y Schünemann, 2012: 25). Este enfoque propone, frente a concepciones clásicas, un cambio tanto en el objeto de la seguridad, desde la defensa de los intereses nacionales a la defensa del derecho humano a la seguridad, como en los medios para conseguirla, desde un enfoque militar a uno de diplomacia preventiva y construcción de condiciones y capacidades para la paz. La seguridad nacional se convierte así en un medio, entre otros, para garantizar la seguridad humana, y no en un objetivo en sí misma (Núñez *et al.*, 2007: 12). Desde este enfoque, la paz y la seguridad son concebidas como una condición necesaria para el desarrollo y a su vez como un resultado de este. En otras palabras, no es posible entender el desarrollo humano sin la satisfacción del derecho humano a gozar de una vida en condiciones de seguridad (Núñez *et al.*, 2007: 12).

Desde esta perspectiva, es la propia naturaleza del concepto de seguridad la que está en discusión. El concepto de seguridad humana, consciente de que las amenazas globales ya no se explican únicamente en clave de "seguridad" entendida en términos clásicos, abre la necesaria reflexión sobre la integralidad del concepto de seguridad y, por extensión, de las políticas, las estratégicas, los mecanismos y los actores que deben velar por ella. La política de paz y seguridad, ni siquiera el conjunto de la acción exterior, no puede ser entendida, por lo tanto, como un ámbito diferenciado de la acción de un gobierno, sino que responde al conjunto de una estrategia más amplia en el logro de los objetivos de desarrollo.

En una aproximación a la política de paz y seguridad desde una perspectiva de seguridad humana, son varias

las implicaciones que pueden destacarse, considerando su interés para la contribución al desarrollo y la gobernanza global. Se trata, en definitiva, de elementos que una política de paz y seguridad orientada a la gobernanza global debiera tener en cuenta.

En primer lugar, es una perspectiva de la seguridad enfocada en el ser humano, lo que supone un cambio fundamental, al dejar de entender los objetivos de seguridad en clave nacional, para situar al ser humano, independientemente de su nacionalidad y lugar de residencia, como el centro de la seguridad. Es la idea de las amenazas globales compartidas que da sentido a la noción habermasiana de "comunidad de riesgo involuntario" (Habermas, 2000) y la posterior caracterización de la "sociedad del riesgo global" (Beck, 2002) la que mejor ilustra la pérdida de sentido de la seguridad nacional como un objetivo en sí mismo.

Resultado de ello, se trata de un enfoque que exige, en segundo lugar, desplazar la mirada en buena medida del ámbito nacional al multilateral (Núñez *et al.*, 2007), al entender al individuo como parte de la sociedad internacional.

La seguridad humana, en tanto que objetivo global, exige, en tercer lugar, la cesión de soberanía para la puesta en marcha de mecanismos y procesos de gobernanza global de carácter integral capaces de dar respuesta a las amenazas globales y los problemas del desarrollo, y garantizar así la seguridad. Si bien podría afirmarse que desde una perspectiva clásica de seguridad también son insuficientes las respuestas nacionales y, por lo tanto, necesaria la actuación multilateral con la cesión de soberanía que ello conlleva, es la lógica de integralidad e interdependencia en la configuración de los problemas y su manifestación en amenazas, la que, al demandar una acción colectiva e integral sobre las amenazas a la seguridad, evidencia con mayor nitidez la insuficiencia de las respuestas nacionales. Ello se debe al hecho de que el estado, por sí mismo, no puede hacer frente a nuevas formas de violencia y amenazas a la seguridad humana y la dimensión nacional, aunque necesaria, se ha vuelto ineficaz e insuficiente para abordar cuestiones de seguridad cada vez de naturaleza más transnacional e interdependiente⁹.

⁹ No debe interpretarse la aspiración desde este enfoque de la desaparición ni la dilución de los estados nacionales como sujetos políticos con responsabilidades protagonistas en el marco de la política de paz y seguridad o en el conjunto de la acción exterior. Tal cosa, además de poco probable, no parece deseable. Por el contrario, se parte de la constatación de que es y seguirá siendo un actor fundamental para el desarrollo de adecuadas políticas de paz y seguridad así como para el desarrollo de la gobernanza global. Lo que trata de apuntarse es la necesidad del desarrollo de capacidades para que los estados sean eficaces en su contribución al objetivo global de la seguridad humana.

En cuarto lugar, implica asumir una lógica preventiva y política basada en el fortalecimiento de capacidades para la construcción de la paz, frente a una lógica más reactiva y militarista presente en los enfoques más clásicos sobre la seguridad. Desde esta lógica preventiva y política de la seguridad los instrumentos políticos, económicos y sociales son considerados como los más efectivos en la consecución de la paz y en la construcción de un mundo más justo y más seguro (Núñez *et al.*, 2007: 10).

En clara relación con el paso de una lógica reactiva a una lógica preventiva y política, en quinto lugar, el enfoque de seguridad humana implica el paso de una visión unidimensional de la seguridad a la multidimensionalidad e integralidad en la concepción de esta.

Los objetivos de la seguridad humana no pueden ser perseguidos exclusivamente por la política de “paz y seguridad” y sus instrumentos, ni tan siquiera por el conjunto de ámbitos que configuran la acción exterior de los estados, sin tener en cuenta el resto de las políticas que configuran los procesos de desarrollo y que contribuyen a dar respuesta a las amenazas globales. Si bien es cierto que algunas de estas políticas se ubican dentro o cerca del ámbito de la política exterior, como puede ser la política de cooperación, la política de movilidad humana y migraciones, o determinados ámbitos de la política económica, en la medida que se amplían las amenazas a la seguridad se vuelven fundamentales los objetivos de otras políticas aparentemente lejanas, en cuanto a su naturaleza y objetivos, a la política de paz y seguridad y la acción exterior, como las políticas de protección social, de igualdad, de educación o de sanidad, entre otras.

De la misma manera que el resto de políticas deben velar por la consecución de los objetivos de paz y seguridad, la integralidad que requiere este enfoque pasa también por la incorporación de una mirada más amplia, transversal e integral de los propios objetivos de esta política. Ello exige un intento de integrar el conjunto de las dimensiones del desarrollo sobre las que se configuran y manifiestan las amenazas globales en los objetivos de la política de paz y seguridad. Seguramente el deterioro ambiental sea uno de los casos más claros de amenaza a la seguridad humana, ya sea a través de los efectos del cambio climático, la pérdida de biodiversidad o la escasez de recursos (Núñez *et al.*, 2007: 14). Junto a la dimensión ambiental, también los elevados niveles de desigualdad social o la puesta en marcha de políticas económicas que provocan el deterioro ambiental y la sistemática violación de derechos humanos dan buena cuenta del calado, y la complejidad e interrelación en la configuración de las amenazas. Así pues, una aproximación a la política de paz y seguridad desde la perspectiva de segu-

ridad humana debe incorporar nociones y objetivos mucho más amplios, entre los que se encuentran la sostenibilidad, la garantía de los derechos, la cohesión social, la justicia y la protección de los derechos humanos.

Es a partir de la asunción de todas estas implicaciones que configuran un enfoque amplio seguridad humana, como la política de paz y seguridad puede ofrecer una mayor contribución al desarrollo y la gobernanza global.

b. Cooperación para el desarrollo

Uno de los objetivos fundamentales del ICPD es la comparación del desempeño de los diferentes países con relación a las diferentes políticas a partir del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas que, como se planteó anteriormente, es un principio fundamental para abordar procesos de gobernanza global. En el caso de la cooperación para el desarrollo, este objetivo exige una aproximación a la política de cooperación, por su propia naturaleza, desde una perspectiva alejada de los análisis más clásicos de la cooperación, basados por regla general en la diferenciación de roles entre donantes y receptores.

Según este análisis clásico la cooperación para el desarrollo se articula en un sistema de relaciones entre actores del sistema internacional que persiguen apoyar los procesos de desarrollo de los diferentes países. Dentro de este sistema conviven actores de diferente naturaleza, con distintos intereses, motivaciones y enfoques, que actúan a través de diversas modalidades, instrumentos y herramientas de cooperación para mejorar las condiciones sociales, políticas económicas y ambientales de los países menos desarrollados.

Según este esquema, los países donantes y los receptores cuentan con funciones y responsabilidades diferenciadas en función del rol que ocupan en el sistema de cooperación internacional. Así, los donantes, en quienes recae la responsabilidad de apoyar los procesos de desarrollo de los receptores, son escrutados fundamentalmente a partir del esfuerzo realizado en materia de ayuda oficial al desarrollo (AOD) y de la calidad y eficacia de las políticas de ayuda desplegadas. Los países receptores, cuyo papel ha sido tradicionalmente más pasivo en las relaciones de ayuda al desarrollo, suele atribuirseles la responsabilidad en los eslabones inferiores de la denominada “cadena de la ayuda” (Martínez, 2007; Rodríguez-Carmona, 2004; Sogge, 1998). El escrutinio al que se ven sometidos los receptores suele estar relacionado con el grado de transparencia y rendición de cuentas en la gestión de la ayuda recibida, así como con el logro de objetivos de desarrollo, generalmente concebidos a escala local o nacional.

Lo cierto es que ni las políticas de cooperación responden de manera exclusiva a intereses y objetivos de desarrollo, ni las lógicas del desarrollo se explican desde una perspectiva lineal en la que unos países gozan de un mayor grado de desarrollo que otros y un impulso a los procesos de desarrollo contribuirá a acercar los niveles de desarrollo de unos y otros países. Las dinámicas de la pobreza y la exclusión, la creciente desigualdad y los fenómenos relacionados con el cambio climático y el deterioro ambiental han sido generadores y objeto de transformaciones profundas (Sanahuja, 2013), y no pueden explicarse más desde una lógica nacional, sino que responden cada vez más a dinámicas transnacionales y, por lo tanto, demandan respuestas complejas y mancomunadas. Los problemas del desarrollo y las amenazas globales no son, como ya se ha mencionado, ajenos a la existencia de asimetrías globales y de los resultados de la aplicación de determinadas políticas (tanto a escala nacional como internacional) y modelos de producción y consumo. Ninguna solución a estos problemas que pretenda tener un alcance global y sostenible puede, así pues, ser concebida ni aplicada desde la lógica parcial y tecnocrática en la que tradicionalmente se ha instalado el sistema de cooperación internacional para el desarrollo con especial énfasis a partir del impulso de la denominada “agenda de eficacia de la ayuda” (Unceta, 2013).

Por ello, no solo razones de tipo metodológico en la construcción del índice aconsejan abordar una aproximación diferente a esta clásica mirada sobre la cooperación internacional. Existen otras razones de naturaleza teórica y conceptual que invitan a asumir otra mirada respecto al papel de la cooperación internacional y el desempeño de los países en relación a esta política.

Como en caso de la política de paz y seguridad, la cooperación para el desarrollo es una de las políticas potencialmente más relevantes para contribuir a la gobernanza global y a la garantía de los globales. Por esta razón, la aproximación a la política de cooperación en el proyecto de construcción de un ICPD se hace desde la lógica de transición a una política de desarrollo (Alonso, 2012) –y, por lo tanto, orientada hacia objetivos de desarrollo internacional– y desde de su contribución a los espacios y mecanismos de gobernanza global.

Otra de las razones que aconsejan aproximarse al análisis de la cooperación internacional desde una perspectiva relacionada con la contribución al desarrollo global radica en las limitaciones que impone la propia naturaleza de la ayuda concebida en términos clásicos y articulada a través de relaciones donante-receptor. La ayuda al desarrollo y el sistema de cooperación internacional en el que esta se inserta están sujetos a una serie de restricciones y contradicciones que

limitan seriamente la eficacia en la promoción del desarrollo y disminuye su capacidad de constituirse en un mecanismo de gobernanza global. Es la naturaleza voluntaria, desregulada y fragmentada del sistema de ayuda la que permite la existencia de elevados márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de los donantes y atomización en las acciones (Alonso, 2005; Martínez, 2010: 92-95; Sanahuja, 2007).

Solo en la medida que las políticas de ayuda y el sistema de cooperación en su conjunto vean transformada su propia naturaleza y superados algunos de los rasgos que lo limitan, podremos asistir a la transición hacia un sistema global de desarrollo más relevante en cuanto a su contribución al desarrollo global y la gobernanza (Severino y Ray, 2009). Lo cierto es que los cambios en el contexto de la agenda internacional de desarrollo en el momento de definición de los objetivos de desarrollo sostenible, así como los cambios en el sistema internacional de ayuda a través de la revisión del propio concepto de AOD y de su medición, ofrecen un momento de oportunidad propicio para abordar las transformaciones que la agenda internacional y el sistema de gobernanza del desarrollo demandan para la transición hacia una política global de desarrollo.

Parece, pues, que asistimos a la confluencia de razones suficientes para asumir un enfoque más global de la política de cooperación internacional, alejado de la concepción más clásica de la ayuda, comprendida en términos de ayuda oficial al desarrollo y desplegada a través de relaciones entre donantes y receptores.

c. Movilidad humana y migraciones

La movilidad humana representa uno de los más claros ejemplos de la existencia de lo que Ulrich Beck caracterizó como “sociedad del riesgo global” (2002) y de las limitaciones de los estados nacionales para dar respuesta ante dinámicas globales. Las amenazas globales en forma de efectos del cambio climático y pérdida de biodiversidad, las representadas por las diferentes formas de violencia, por la pobreza, por la exclusión social o por la discriminación por razones de género, étnicas, religiosas o de identidad sexual, constituyen buena parte de los motivos que dan lugar a la movilidad humana y las migraciones.

Resultado de la emergencia e intensificación de dichas amenazas, la movilidad humana y las migraciones constituyen un fenómeno en ascenso (Nail, 2015: 187) y de naturaleza crecientemente global. Esta intensificación y su marcado carácter global hacen del hecho migratorio y de la movilidad humana uno de los desafíos fundamentales para

una adecuada gobernanza global capaz de garantizar los derechos de la ciudadanía global, incluyendo en esta a las personas migrantes o desplazadas, independientemente de su estatus legal en el país de acogida¹⁰.

Es debido a esta naturaleza global y a su importancia para la gobernanza global por lo que la política movilidad humana y migración se incluye en el bloque analítico de las políticas con elevado potencial para contribuir a conformar y fortalecer espacios de gobernanza global y garantía de derechos globales.

En respuesta al carácter interméstico que el análisis de la movilidad humana y las migraciones exige, una parte importante del enfoque asumido en el trabajo de construcción del ICPD está orientado hacia la gestión de los fenómenos de asilo, refugio y de los movimientos migratorios de carácter internacional para parte de los diferentes países. Este análisis se asienta en la exploración de la dimensión normativa, a través del escrutinio del grado de compromiso de los diferentes países con la firma y ratificación de los tratados internacionales sobre migraciones y movilidad, así como por la apertura de los países a facilitar asilo y refugio, y a acoger a las personas inmigrantes y desplazadas.

Otra parte del enfoque de la política de movilidad humana y migraciones que pretende inspirar el análisis del ICPD está más relacionada con el ámbito “doméstico” o interno de las migraciones, aunque no por ello con menores consecuencias para los niveles globales de bienestar, seguridad humana y contribución a la protección de los derechos de la ciudadanía global. En este caso, el foco de atención se dirige a las dimensiones política, la dimensión económica y la dimensión social. Para ello se torna fundamental dedicar el análisis al grado de reconocimiento de los derechos de participación política en el país de acogida por parte de los colectivos migrantes, de la facilidad y apertura para contratar trabajadores y trabajadoras extranjeras y, como elemento fundamental, del grado de cohesión y protección social con

el que cuentan las personas y los colectivos inmigrantes, así como del grado de interculturalidad de una sociedad.

La integración social, política, económica y cultural de las personas y colectivos inmigrantes es fundamental para que la migración contribuya no solo a no aumentar la brecha social, sino a generar una mayor cohesión social. En este sentido, lo que parece evidente es la necesidad de superar una mirada parcial encajonada en una determinada dimensión, generalmente la dimensión económica (Ivakhnyuk y Taran, 2009: 14), para abordar la necesidad de un abordaje multidimensional de la movilidad humana y las migraciones.

Un análisis multidimensional de carácter empírico en cada uno de los países, como pretende abordar el ICPD es una tarea enormemente compleja que, especialmente en el ámbito interno, se enfrenta a la ausencia de estadísticas, al estar estas restringidas a un número muy limitado de países, y quedar fuera de estas buena parte de las personas migrantes por el hecho de hacerlo en situación irregular. Esta dificultad se ha afrontado en la construcción del ICPD, en parte, desde la lógica de la transversalidad, al abordar un análisis de la cohesión social, y del grado de libertades políticas, económicas y sociales existentes para el conjunto de la sociedad en los diferentes países.

5. CONSIDERACIONES FINALES: ALGUNAS LIMITACIONES DEL ANÁLISIS

El propósito de este artículo es plasmar el marco de referencia en el que se sitúa la construcción de un índice de coherencia de políticas para el desarrollo, especialmente con relación al modelo de gobernanza al que pretenden contribuir las políticas y fijando el enfoque de tres de las políticas que lo componen: la de paz y seguridad, la de cooperación internacional y la de movilidad humana y migraciones.

Sin embargo, como en cualquier intento de medición que parte de una idea o marco teórico predeterminado, el ejercicio de propuesto a través de la construcción del ICPD presenta diversas dificultades, algunas comunes al conjunto de las políticas incorporadas en el ICPD, y otras específicas de las políticas abordadas en este artículo, que conviene hacer explícitas para delimitar con claridad los límites del análisis.

Una cuestión recurrente que dificulta el ejercicio de medición de las políticas abordadas es la ausencia de sistemas de información y de estadísticas sólidas y disponibles para el conjunto de los países, que permitan recoger las diferentes perspectivas planteadas en cada una de las políticas.

Sin ignorar esta limitación, conviene huir en la medida de lo posible de una interpretación parcial de cada una de

¹⁰ La cuestión del estatus legal de las personas migrantes es de extrema relevancia para el análisis de las migraciones en general, y particularmente para el análisis de tipo cuantitativo que pretende abordar la construcción de un índice de coherencia de políticas para el desarrollo. La existencia de emigrantes en situación irregular es un hecho que complejiza el análisis y limita la capacidad de abordar todo el fenómeno migratorio, en un intento de cuantificación como el abordado en la construcción del ICPD. La limitación es más relevante en la medida que el enfoque que guía el análisis es el de la existencia de derechos de ciudadanía global, al tiempo que existen países en los que, debido a su situación irregular, un elevado porcentaje de la población (en algunos casos cercano incluso al 20%) no posee el estatus legal de ciudadano. Este hecho dificulta y limita de manera significativa cualquier análisis político desde la óptica de la equidad y la libertad, y con vocación de universalidad (Nail, 2015: 187).

las políticas analizadas, tanto de las presentadas en este artículo como de las que componen el ICPD en su conjunto. Precisamente, dada la apuesta por el enfoque integral y multidimensional el análisis propuesto solo cobra sentido en la

medida en que interactúa con el resto de análisis de otras políticas, adquiriendo así la pretendida integralidad. Solo desde esta mirada de conjunto puede minimizarse la inevitable brecha entre teoría y medición que condiciona al ICPD.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, JOSÉ ANTONIO (2005): "Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones", en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, CIDOB, pp. 17-39.
- ALONSO, JOSÉ ANTONIO (2012): "From aid to global development policy", *DESA Working Paper No. 121.*, United Nations - Department of Economic and Social Affairs, Nueva York.
- BECK, ULRICH (2002): *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI de España editores, Madrid.
- BLIN, ARNAUD Y MARIN, GUSTAVO (2007, julio): *Rethinking Global Governance. Forum for a new World Governance.*
- CORNAGO, NOÉ (2013): "De la filosofía política a la gobernanza global: un acercamiento crítico a la noción de <interés público global>", en *La gobernanza global del interés público global*. Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
- DEL ARENAL, CELESTINO (2009): "Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales", en *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 2008*. Universidad del País Vasco, pp. 181-268.
- HABERMAS, JÜRGEN (2000). *La constelación posnacional: ensayos políticos*, Paidós Ibérica, Barcelona.
- IVAKHNYUK, IRINA Y TARAN, PATRICK A. (2009): *Economic migration, social cohesion and development: towards an integrated approach*, Council of Europe.
- IVANOVA, MARIA (2011): "Global Governance in the 21st Century: Rethinking the Environmental Pillar", Conflict Resolution, Human Security, and Global Governance Faculty Publication Series. Paper 1. Stakeholder Forum.
- LAFONT, CRISTINA (2008): "Alternative visions of a new global order: what should cosmopolitans hope for?", en *Ethics and Global Politics Vol.1, No.1-2*, pp. 41-60.
- MARTÍNEZ, IGNACIO (2007): *La cooperación no gubernamental española en Perú.* 2007). Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid.
- MARTÍNEZ, IGNACIO (2010): "El papel de la Unión Europea en la construcción de la agenda de la eficacia de la ayuda: el Código de Conducta sobre complementariedad y división del trabajo", en *Estudios Internacionales de la Complutense*, 12 - 2010 / nº1, pp. 85-105.
- MARTÍNEZ, IGNACIO (2013): "Coherencia de políticas: una mirada a los gobiernos descentralizados", en *Otro mundo está en marcha. X Informe anual de la Plataforma 2015 y más*, Editorial 2015 y más, Madrid, pp. 75-86.
- MILLÁN, NATALIA (2013): *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: un análisis de los casos de España y Suecia*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- MILLÁN, NATALIA; SANTANDER, GUILLERMO; AGUIRRE, PABLO Y GARRIDO, ANABEL (2012): *La coherencia de políticas para el desarrollo en España*, Editorial 2015 y más, Madrid.
- NAIL, THOMAS (2015): "Migrant cosmopolitanism", en *Public Affairs Quarterly*, 29(2), pp. 187-200.
- NÚÑEZ, JESÚS A.; HAGERAATS, BALDER Y REY, FRANCISCO (2007): "Seguridad humana: recuperando un concepto necesario", en *Cuadernos del IECAH 07*, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria-IECAH, Madrid.
- RODRÍGUEZ-CARMONA, ANTONIO (2004): *Las ONG como agentes de desarrollo: La cadena de la ayuda y los procesos de aprendizaje y formación de capital social: Un estudio de caso: La experiencia del proyecto PN-23 de Care Bolivia en Villa Serrano*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO (2007): "¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario CEIPAZ 2008*, Ceipaz, Madrid, pp. 71-101.

- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO (2013): “Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015”, en *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-2014*, pp. 61-100.
- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO Y SCHÜNEMANN, JULIA (2012): “El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda”, en *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: Visiones, políticas y actores* (pp. 17-70). Universidad Complutense-ICEI, Madrid, pp. 17-70.
- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO; SOLANAS, MARÍA; HAKIM, PETER; DE LAIGLESIA, JUAN PABLO; PEÑA, FÉLIX; RIBERA, TERESA; ROJAS, FRANCISCO Y SERBIN, ANDRÉS (2013): “Un sistema internacional en cambio: los retos de la gobernanza global”, en Fernández de Soto, Guillermo y Pérez, Pedro: *América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo: CAF-Banco de Desarrollo de América Latina / Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT), Universidad de Alcalá, pp. 21-91.
- SASSEN, SASKIA (2007): *Una sociología de la globalización*, Editorial Katz, Buenos Aires.
- SEVERINO, JEAN MICHEL Y RAY, OLIVIER (2009): “The end of ODA: death and rebirth of a global public policy”, *CGD Working Paper No. 167*, Center for Global Development.
- SOGGE, DAVID (Ed.) (1998): *Compasión y cálculo: un análisis crítico de la cooperación no gubernamental*, Icaria, Madrid.
- UNCETA, KOLDO (2013): “25 años de debates sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional”, en *Otro mundo está en marcha. X Informe anual de la Plataforma 2015 y más*, Editorial 2015 y más, Madrid, pp. 13-20.
- UNCETA, KOLDO (2014): *Desarrollo, postcrecimiento y buen vivir: debates e interrogantes*, Ediciones Abya-Yala, Quito.

Políticas ambientales sostenibles y coherentes con el desarrollo humano

NATALIA MILLÁN ACEVEDO
Plataforma 2015 y más

1. INTRODUCCIÓN

El sistema capitalista que caracteriza a buena parte de las economías del planeta se basa en la rentabilidad y en la acumulación de capital, por lo que requiere del constante desarrollo científico-tecnológico del sistema productivo para promover la expansión de la demanda y el consumo hasta llegar a una producción virtualmente ilimitada de bienes y servicios (Kaplan, 1998). En este contexto, la mayoría de las estrategias de desarrollo y crecimiento económico impulsan la rápida acumulación de capital físico, financiero y humano sin considerar que se trata de modelos basados en la degradación excesiva del capital natural, la biodiversidad y los ecosistemas (Oxfam, 2011; PNUMA, 2011; PNUD, 2011).

Desde la década del noventa del siglo pasado, el modelo de asignación del capital contribuyó a promover este sistema productivo. Buena parte de la inversión se destinó al ámbito de la construcción, la infraestructura, los combustibles fósiles y los activos financieros, en contraposición con la escasa inversión en energías renovables, eficiencia energética, transporte público, agricultura sostenible, protección de los ecosistemas y de la biodiversidad y conservación del suelo y el agua (PNUMA, 2011; PNUMA, 2010).

En este sentido, el hecho de que no se asigne valor económico a los enormes beneficios que prestan los ecosistemas ha contribuido a la pérdida de biodiversidad y a la degradación del medioambiente (PNUMA, 2010). Sin embargo, hay que considerar los peligros de “mercantilizar” los recursos naturales ya que es extremadamente cuestionable que se pueda “medir” el valor de los ecosistemas solamente desde la perspectiva económica.

Entre los años 1970 y 2010, el consumo humano se ha duplicado como resultado del crecimiento demográfico y el aumento del consumo individual (WWF, 2011). Este aumento exponencial del consumo también ha derivado en una

importante pérdida de los ecosistemas y la biodiversidad así como en un agotamiento de los recursos naturales, generando enormes riesgos y desafíos para las generaciones actuales y futuras (WWF, 2008; PNUMA, 2011). De acuerdo a los datos de WWF (2008), si las demandas sobre el planeta continúan al mismo ritmo, a mediados de 2030 se necesitaría el equivalente a dos planetas para mantener el estilo de gasto de la sociedad capitalista mundial.

Las consecuencias de este patrón de desarrollo y este modelo de consumo cristalizan en una “crisis medioambiental”, una “crisis del desarrollo” y una “crisis energética” que son parte de un mismo fenómeno y una misma problemática (PNUMA, 2007). Varias son las consecuencias perniciosas para el medioambiente que supone este paradigma: el cambio climático, la extinción de diferentes especies, la pérdida de tierra fértil, la desertificación, el descenso de la cantidad de agua dulce disponible para ser consumida y la acumulación de residuos radiactivos (PNUMA, 2007).

Existe una estrecha relación entre la desigualdad existente y la degradación medioambiental (PNUD, 2011). La población de los países más pobres es a la vez la más afectada por las consecuencias del deterioro ambiental a pesar de que ha contribuido escasamente a generar este problema (PNUD, 2011; PNUMA, 2011; Oxfam, 2011). Un ejemplo ilustrativo es el hecho de que los países con un índice de desarrollo humano (IDH) más bajo son los que menos han propiciado el cambio climático global, aunque son los que han experimentado la mayor disminución en las precipitaciones anuales y el mayor aumento en su variabilidad, perjudicando a la producción agrícola y al bienestar de la población (PNUD, 2011). En contraposición, son los países desarrollados los que tradicionalmente registran las mayores emisiones per cápita: un habitante medio de un país con IDH muy alto emite cuatro veces más dióxido de carbono que una persona de un país con IDH bajo, medio o alto, y unas 30 veces más emisiones de dióxido de carbono que una persona de un país con IDH bajo (PNUD, 2011).

Asimismo, las consecuencias de las actividades industriales y farmacéuticas han sido muy perniciosas sobre los sistemas acuáticos (PNUMA, 2007). El uso insostenible de

la tierra está causando degradación medioambiental, lo que afecta a una tercera parte de la población mundial a través de la contaminación, la erosión del suelo, el agotamiento de los nutrientes, la escasez de agua, la salinidad y la perturbación de los ciclos biológicos (PNUMA, 2007). El deterioro de la biodiversidad lleva asociada una pérdida de los bienes y servicios prestados por los ecosistemas, con las correspondientes consecuencias para las comunidades que dependen de esta diversidad biológica (Vallejo, 2011).

De esta forma, ha sido la promoción de un modelo extremadamente productivista basado en un constante consumo el principal responsable del deterioro medioambiental y la vulnerabilidad humana derivada de este deterioro. En consecuencia, la drástica pérdida de biodiversidad y el incremento de las emisiones de dióxido de carbono han generado externalidades y desafíos para todo el planeta que apenas se es capaz de valorar. En otras palabras, al haberse convertido el medioambiente en un bien público global, las actividades de un grupo de países han generado importantes riesgos para toda la humanidad.

El presente artículo pretende describir el análisis de la política ambiental en la construcción de un índice de coherencia de políticas para el desarrollo (ICPD) el cual ha sido referenciado en el artículo "Un programa de investigación para el análisis de la coherencia de políticas para el desarrollo" de este Anuario. Para ello, tras esta introducción, el segundo epígrafe explica los elementos básicos que se considerarán para analizar las políticas ambientales para continuar describiendo en los epígrafes subsiguientes la fundamentación teórica de las cuatro políticas que configuran el bloque de las políticas ambientales incluido en el ICPD¹: la política energética, la política de biodiversidad, la política de desarrollo rural y agrícola y la política de pesca. Para terminar, se presentan unas breves reflexiones sobre la necesidad de generar herramientas que permitan promover un cambio en los sistemas económicos y productivos que no solo se han vuelto insostenibles desde la perspectiva ambiental sino también incompatibles con un desarrollo humano equitativo y garante de los derechos de todas las personas del planeta.

¹ El ICPD contempla el análisis de 21 políticas divididas en 6 bloques que han sido definidos teniendo en cuenta afinidades entre las políticas que pudieran facilitar un marco de análisis común. Así, el bloque 1 está formado por las políticas económicas (fiscal, financiera y comercial); el bloque 2 agrupa las políticas "sociales" (educación y cultura, sanidad, protección social, igualdad, empleo y ciencia y tecnología); el bloque 3 lo componen las políticas ambientales (energía, biodiversidad, desarrollo rural y agricultura, y pesca); el bloque 4 lo forman las políticas "exteriores" (cooperación, paz y seguridad, y política migratoria); el bloque 5 incluye las políticas de infraestructuras y transporte, urbanismo, industria y turismo y el bloque 6 lo constituye la política de justicia y derechos humanos.

2. FACTORES DE DESARROLLO HUMANO PRIORITARIOS PARA ANALIZAR LAS POLÍTICAS AMBIENTALES

El planeta se encuentra en una grave situación de emergencia mundial que requiere de un complejo entramado de decisiones políticas, económicas, científicas y educativas que son imperativas y complementarias, sin que ninguna de ellas, por sí sola, pueda resultar efectiva (Vilches *et al.*, 2011). Entre las medidas que es necesario poner en marcha se destaca el desarrollo de programas políticos que garanticen las auditorías ambientales, la protección de la diversidad biológica y cultural, la promoción de tecnologías sostenibles mediante políticas de I+D y una fiscalidad verde que penalice los consumos y actuaciones contaminantes (Vilches *et al.*, 2011). En el mismo sentido, con objeto de combatir el hambre, que también debe considerarse un problema global, es necesario crear un sistema mundial de reservas de alimentos, aumentar la transparencia en los mercados de materias primas, eliminar ciertos subsidios agrícolas que perjudican a los países en desarrollo, establecer reglas claras en las restricciones a las importaciones en los países ricos y regular la especulación financiera sobre los alimentos (Oxfam, 2011).

Una de las características básicas del ámbito ambiental es su transversalidad; es decir, las políticas ambientales pueden ser definidas como el conjunto de los esfuerzos políticos para conservar las bases naturales de la vida humana y conseguir un desarrollo sustentable. Así, hay un principio básico del enfoque ambiental, que es el principio de coherencia, que requiere la coordinación de la política ambiental con otros departamentos y la integración de cuestiones ambientales en otros campos. Por tanto, los impactos ambientales involucran a toda la acción pública de un gobierno, especialmente a los ámbitos industrial, productivo y económico. De ahí que el ICPD que se está construyendo en la Plataforma 2015 y más incorpore una dimensión ambiental mandatoria para analizar las diferentes políticas que conforman dicho índice.

Refiriéndonos directamente al bloque de políticas ambientales se han definido cuatro políticas específicas a analizar: i) la política energética, que remite a las fuentes energéticas que utilizan los diversos países analizando los porcentajes de energías fósiles y contaminantes frente a los de las energías limpias y renovables, la situación energética de la población y el acceso a fuentes de provisión de servicios energéticos, la contaminación final de la producción energética y los mecanismos institucionales – establecimiento de ministerios, legislación o tratados para la mejora de la provisión energética; ii) la política de biodiversidad, referida principalmente al cuidado de la diversidad biológica, la protección de zonas

ricas de los ecosistemas, la creación de trabajo en función del cuidado de la naturaleza, la firma de tratados sobre diversidad y las consecuencias de las políticas públicas sobre la biodiversidad y la degradación de los recursos naturales; iii) la política de desarrollo rural y agrícola que se fundamentará sobre los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria, evaluando el tipo de agricultura que se fomenta en un país, la dependencia de los monocultivos, la desigualdad en la distribución y propiedad de la tierra así como la prevalencia del hambre; iv) las políticas de pesca analizando la sostenibilidad de la producción y el consumo del pescado, el tipo de trabajo que se genera, la brecha económica del sector pesquero entre hombres y mujeres y las zonas marinas protegidas.

Uno de los ejercicios más complejos en la construcción del ICPD es definir cuáles son los factores a valorar para que una política se considere coherente con el desarrollo humano. En este sentido se partirá del concepto de desarrollo humano y sostenible para incorporar además algunas visiones complementarias como es la biomimesis y el ecofeminismo.

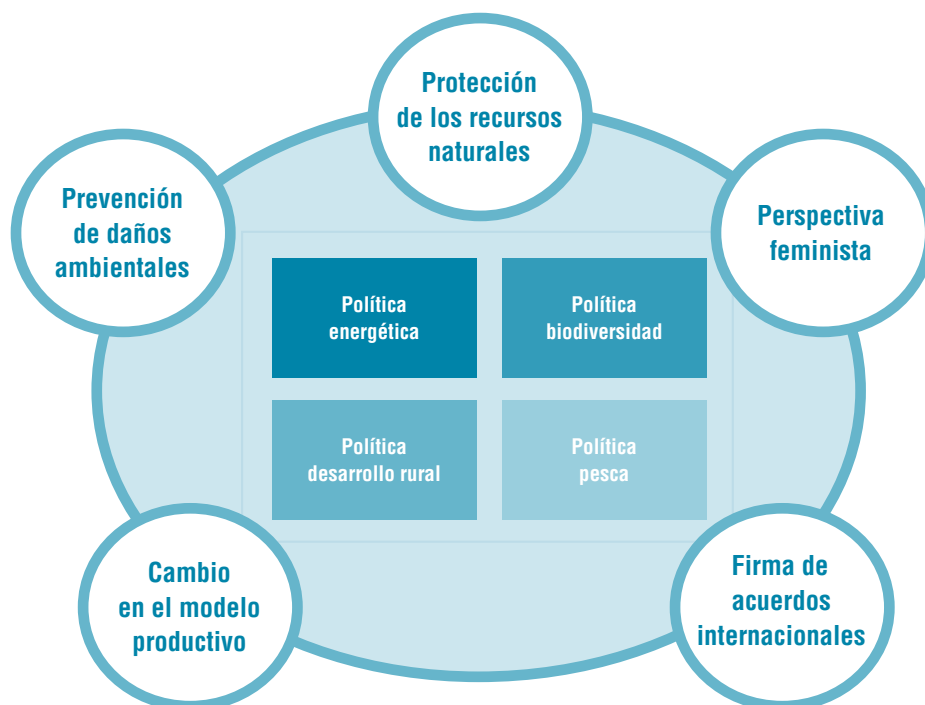
El primer elemento que se considerará será el propio concepto de sostenibilidad; una de las definiciones más aceptadas de sostenibilidad remite a los procesos de adecuación de las sociedades y sus acciones a la capacidad del planeta de proveer recursos y soportar las cargas contaminantes en el tiempo, satisfaciendo equitativamente las necesidades de todas las personas (Brundtland, 1987). En este contexto, cinco son los elementos que se pudieran considerar positivos para



Fuente: Elaboración propia.

que una política ambiental fuera coherente con el desarrollo humano: i) la promoción de un cambio en el modelo energético (y productivo) que suponga una transformación progresiva desde los combustibles fósiles a las energías renovables y no contaminantes; ii) la protección de los ecosistemas y la biodiversidad; iii) el desarrollo de acciones tendentes a prevenir y corregir las acciones de contaminación y degradación ambiental; iv) la inclusión de la perspectiva feminista en los procesos públicos de toma de decisiones; v) la firma de acuerdos internacionales que permitan avanzar hacia una gobernanza global de los bienes ambientales globales.

Figura 2. Elementos a analizar en las políticas ambientales desde la perspectiva de la sostenibilidad



Fuente:
Elaboración propia.

Además de esta perspectiva existen algunos conceptos relevantes que pueden servir como complemento en el análisis de las políticas ambientales, uno de ellos es la biomímesis. La biomímesis sostiene que la vida humana forma parte de un ecosistema complejo y amplio y que es necesario adaptar las organizaciones humanas a este ecosistema. Desde esta perspectiva, es necesario trascender hacia la provisión energética renovable (como lo hace el planeta), cerrar los ciclos naturales de manera que se genere la menor cantidad de residuos posibles (y preferentemente que los residuos puedan ser reutilizados), disminuir los tóxicos y materiales que la naturaleza no puede degradar, reducir el consumo de las sociedades ricas, promover el consumo local, reducir la velocidad de la vida humana en el planeta y promover las acciones colectivas y cooperativas (González Reyes, 2011: 18).

Otro enfoque de extrema riqueza y relevancia para tratar las políticas ambientales, es el ecofeminismo, una corriente crítica con el orden simbólico patriarcal capitalista que se basa en un paradigma alternativo que sitúe en el centro la conservación de una vida humana (Herrero, 2012). El ecofeminismo pone de relevancia el hecho de que la vida, y la actividad económica no serían posibles sin los bienes y servicios que presta el planeta y sin los trabajos de las mujeres, a las que se delega la responsabilidad de la reproducción social. A diferencia de la sociedad capitalista, que produce lo que da beneficios económicos y monetizables, el ecofeminismo propone priorizar las actividades relacionadas con los cuidados y la reproducción de la vida humana (Herrero, 2012). De este modo, la propuesta de la economía feminista es poner en el centro el mantenimiento y el cuidado de la vida como forma de generar una sociedad más justa y sostenible. Se trata de construir formas de vida que tienen como sustrato el cuidado colectivo, reconociendo que las personas somos seres vulnerables e interdependientes.

En definitiva, se pretenden analizar las políticas ambientales tomando en cuenta tanto la perspectiva de desarrollo humano como los elementos del desarrollo sostenible planteados en este epígrafe. Con esta perspectiva, cada una de las políticas será evaluada en función de cuatro dimensiones: económica, social, de gobernabilidad y ambiental.

Ahora bien, dada la complejidad de los fenómenos sociales y ambientales que afectan a las políticas públicas y a la calidad de vida de las personas del planeta, se ha desarrollado un marco analítico amplio y multidimensional; se trata de un ejercicio teórico ineludible para clarificar el enfoque, perspectiva y visión que establece el ICPD que se está construyendo. No obstante, parece lógico asumir que cada una de las políticas que se analizarán no podrá incorporar la totalidad de todos estos elementos; como cualquier

construcción basada en indicadores el ICPD tendrá ciertos límites analíticos que se relacionan directamente con los indicadores que se utilizarán para evaluar las políticas. La disponibilidad de información, especialmente en relación a las variables relativas a algunos de los enfoques mencionados, supone una de las limitaciones para asumir en su plenitud, en una herramienta de medición, el enfoque planteado en la fundamentación teórica del ICPD.

Por último, cabe recordar que cualquier política pública no es en sí misma un fin, sino que debe constituirse como una herramienta para promover el desarrollo humano, mejorar el nivel de vida de las personas, salvaguardar la salud, reducir la precariedad social y económica, proteger a la naturaleza y crear un ambiente limpio para el planeta. Todos estos elementos deben ser considerados al momento de estudiar las políticas ambientales.

Tomando todas estas consideraciones, en los próximos epígrafes se describe la visión de cada una de las políticas ambientales así como los elementos principales que se considerarán para analizarla desde la perspectiva de la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD).

3. APROXIMACIÓN A UNA POLÍTICA ENERGÉTICA COHERENTE PARA EL DESARROLLO HUMANO

Un elemento fundamental para el desarrollo económico, político y social de un país es la política de suministro energético, que se relaciona estrechamente con la transición de las economías agrícolas de subsistencia a las sociedades industriales orientadas a la provisión de servicios. Como es sabido, la energía es un elemento imprescindible para potenciar el bienestar social y económico. Además, es una herramienta básica de lucha contra la pobreza, la vulnerabilidad humana e incluso la desigualdad en gran parte de las sociedades.

Como se ha mencionado, la generación de energía basada principalmente en recursos fósiles es intrínsecamente insostenible (OIEA, 2008; Oxfam, 2011; PNUMA, 2011; PNUD, 2011). De este modo, la quema de combustibles fósiles es la principal responsable de la contaminación del aire urbano, la acidificación del suelo y el riesgo del cambio climático (OIEA, 2008). Pero, además, el uso insostenible de energía fósil supone importantes riesgos sociales en tanto estos procesos emiten y eliminan contaminantes extremadamente nocivos para la salud (OIEA, 2008).

Por esto, un elemento clave para que una política energética sea coherente con el desarrollo humano es el necesario cambio de modelo energético (Barbero y Llistar, 2014).

Aunque se trata de una transición que debe ser progresiva, el cambio hacia energías renovables no solo supondría una apuesta económica por un modelo sostenible, sino también una reducción en las emisiones de dióxido carbono que contribuyen al cambio climático e incrementan la vulnerabilidad humana y la precariedad social.

Adicionalmente, hay que recordar que disponer de una estructura institucional sólida resulta imprescindible para el desarrollo de un sistema energético seguro, fiable, eficiente y sostenible. En este marco, un elemento positivo para el avance hacia una gobernanza global y multinivel es la firma de tratados regionales e internacionales orientados a reducir los impactos negativos (ambientales, sociales, económicos, etc.) de la producción energética en el sistema global.

Por último, desde la perspectiva de género cabe destacar que las mujeres son muy sensibles a la provisión energética, dado que son ellas quienes asumen las responsabilidades del "cuidado" del hogar y de la vida. Esto es especialmente relevante en los países y hogares más pobres donde recaen sobre ellas las actividades de supervivencia, como es la recolección de leña y agua, la cocina, el procesamiento de alimentos y el transporte de productos.

En definitiva, una política energética coherente con el desarrollo humano deberá promover un cambio de modelo energético hacia las energías renovables, incorporando las dimensiones institucionales de gobernanza global y asumiendo que desde la perspectiva feminista de los cuidados, la falta de acceso a la energía afecta especialmente a las mujeres ya que son ellas las que asumen las tareas de la protección del hogar.

4. APROXIMACIÓN A UNA POLÍTICA DE BIODIVERSIDAD COHERENTE PARA EL DESARROLLO HUMANO

Una vez analizada la política energética, el otro pilar fundamental para la promoción de la sostenibilidad es el cuidado y la protección de los recursos naturales del planeta. En este sentido, el sistema capitalista ha generado importantes pérdidas de biodiversidad biológica y degradación del medioambiente; a la par del calentamiento global se han desarrollado procesos de degradación de la tierra, el agua y los suelos, debido tanto a los modelos insostenibles de producción y consumo como a los conflictos armados y a las guerras (PNUMA, 2007). La pérdida de biodiversidad, que afecta a cerca del 60% de los servicios de ecosistemas, pone en peligro la salud, el bienestar y hasta la supervivencia de importantes poblaciones del planeta. Para 2025 se prevé que el descenso del agua haya aumentado en un 50% en los países en desarrollo y en un 18% en el mundo desarrollado.

Los ecosistemas proveen innumerables servicios fundamentales para la promoción del desarrollo humano entre los que se destacan principalmente tres: i) servicios de abastecimiento que suponen principalmente la provisión de materias primas; ii) servicios de autorregulación, aquellos procesos naturales que conservan la riqueza ambiental como es el control de plagas, la formación del suelo o la depuración de agua; iii) servicios culturales, entre los que se incluyen los beneficios considerados intangibles relacionados con el ecoturismo, el valor espiritual, el valor estético o la educación ambiental (Gómez-Baggethun y Martín-López, 2010).

La pérdida de biodiversidad supone importantes amenazas para la libertad y el desarrollo humano que se relacionan con la seguridad alimentaria, la salud, la seguridad energética, el acceso al agua limpia, los valores espirituales y sociales para algunas culturas, la libertad de elección y el cuidado de las materias primas. En este sentido, para la sostenibilidad del modelo económico y social de un país es fundamental considerar todas las potencialidades que provee la protección de la biodiversidad, así como los costes (directos e indirectos) que tendría para este país la pérdida de esta riqueza natural tanto a corto como a largo plazo. Asimismo, desde la perspectiva cosmopolita la degradación de la biodiversidad podría suponer amenazas para la subsistencia de más de 3.000 millones de personas que dependen de la biodiversidad marina y costera, así como de 1.600 millones de seres humanos que dependen directamente de los ecosistemas forestales (Convention on Biological Diversity, 2008)

Desde el enfoque de la economía ecológica se han desarrollado herramientas conceptuales y metodológicas para identificar y cuantificar los servicios de los ecosistemas tanto en términos biofísicos como en términos monetarios. Se parte de la base de que es imposible medir el valor de los ecosistemas solamente desde la perspectiva economicista. En consecuencia, se propone un enfoque sistémico ecointegrador que permite captar la complejidad de los sistemas que abarca y de las interrelaciones existentes entre ellos (Figuroa, 2005).

En síntesis, la provisión y el cuidado de los ecosistemas poseen un valor fundamental para la conservación del medioambiente, el mantenimiento de los ecosistemas, la conservación de los valores culturales de las comunidades autóctonas o la resiliencia² de los sistemas naturales. Generar programas de biodiversidad coherentes con el desarrollo humano demandará disponer de una serie de

² El concepto de resiliencia puede definirse como la capacidad de un sistema para permanecer estable ante perturbaciones humanas o naturales.

políticas económicas, sociales y de gobernabilidad que se orienten tanto a la conservación de la diversidad biológica como a la disminución de los riesgos sociales derivados de los cambios producidos en el sistema ambiental.

5. APROXIMACIÓN A UNA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL Y AGRÍCOLA COHERENTE PARA EL DESARROLLO HUMANO

Desde la perspectiva de desarrollo humano que aquí se presenta, los problemas actuales de hambre, desnutrición, malnutrición y pobreza rural, así como los concernientes a la insostenibilidad ambiental del modelo de producción y consumo de alimentos, son un elemento fundamental a considerar en el ICPD. En las últimas décadas la agricultura ha sufrido importantes transformaciones orientadas a un enfoque de mejora de la competencia y la productividad de los recursos naturales, una progresiva importancia de la industrialización de los procesos agrícolas, una menor intervención pública para proteger los cultivos y el trabajo de los agricultores y un aumento exponencial del comercio internacional (Ortega y Rivera, 2010). En tal sentido, las diversas políticas nacionales e internacionales relacionadas con el sistema de producción, reparto, distribución y gestión agrícola, el uso de la tierra y el precio de los alimentos están teniendo serias consecuencias para la seguridad humana.

Se estima que, en las próximas cuatro décadas, la mayoría de la población pobre del mundo continuará viviendo en áreas rurales (Windfuhr y Jonsén, 2005). Por ello, las estrategias orientadas a la reducción del hambre y la pobreza rural requieren de un nuevo enfoque que atienda a las necesidades y los derechos de la ciudadanía, especialmente de aquella que vive en zonas rurales. En este sentido, para analizar la política de desarrollo rural se va a partir del concepto de soberanía alimentaria, un enfoque político desarrollado por La Vía Campesina en 1996 durante la Cumbre mundial sobre la alimentación de Roma. Aunque las definiciones sobre soberanía alimentaria son diversas, se puede definir este concepto como "el derecho de los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, laborales, pesqueras, alimentarias y de tierra, de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a la producción de alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente apropiada, y a los recursos para la producción de alimentos y a la capacidad para mantenerse a sí mismos ya sus sociedades"(CIP, 2002).

De esta forma, el enfoque de soberanía alimentaria cubre un marco amplio de prioridades y temáticas que se podrían erigir en cinco principios. De acuerdo a las investigaciones de García (2003) así como de Ortega y Rivera (2010), dichos principios serían:

- Acceso a los recursos: fomentar y apoyar procesos individuales y comunitarios de acceso y control a los recursos naturales respetando los derechos de uso de las comunidades indígenas y haciendo un énfasis especial en el acceso a los recursos por parte de las mujeres.
- Modelos de producción: incrementar la producción local diversificada fomentando y validando los modelos tradicionales de producción agropecuaria de forma sostenible ambiental, social y culturalmente.
- Transformación y comercialización: promover el derecho de los campesinos, trabajadores rurales, pescadores, pastores y pueblos indígenas a vender sus productos para alimentar a la población local. Esto supone la generación de políticas orientadas a la creación y apoyo de mercados locales, de venta directa o con un mínimo de intermediarios.
- Consumo alimentario y derecho a la alimentación: garantizar a la ciudadanía el derecho al acceso de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados, procedente de los productores locales, y producidos mediante técnicas agropecuarias agroecológicas.
- Políticas agrarias: como se ha explicado, el concepto de soberanía alimentaria es una aproximación política a los modelos de producción y consumo que defiende que los campesinos y campesinas puedan conocer, participar e incidir en las políticas públicas locales relacionadas con la producción, distribución y consumo de los alimentos.

6. APROXIMACIÓN A UNA POLÍTICA DE PESCA COHERENTE PARA EL DESARROLLO HUMANO

Las actividades de pesca y acuicultura pueden desempeñar un rol fundamental en la eliminación del hambre, el fomento de la salud y la reducción de la pobreza en el mundo (FAO, 2014b). De hecho, el pescado es un alimento muy nutritivo que puede convertirse en una importante fuente de proteínas y nutrientes para muchas comunidades del mundo. Pero además, la pesca es una actividad mundial en aumento que gene-

ra empleo (directo e indirecto) y medios de subsistencia para millones de personas en el mundo (FAO, 2014b). De hecho, en los últimos decenios el suministro mundial de productos pesqueros destinados al consumo humano ha superado el crecimiento de la población mundial (FAO, 2012).

En el caso de los países en desarrollo, la industria pesquera puede ser una gran fuente de riqueza y empleo que ayude a salir a muchas comunidades de la pobreza. De hecho, los países en desarrollo continúan asumiendo la mayor cantidad de exportaciones de pescado en el mundo (FAO, 2012). Además, la acuicultura se ha convertido en uno de los sectores de producción de alimentos de origen animal de más rápido crecimiento, y se estima que en un futuro próximo la producción total de la pesca de captura y la acuicultura superará a la de carne de vacuno, porcino y aves de corral (FAO, 2012).

Ahora bien, más allá de las importantes potencialidades que la industria de la pesca tiene en el ámbito económico es necesario analizar esta política desde una perspectiva multidimensional y holística en congruencia con la visión de desarrollo humano en la que asienta el índice que aquí se está proponiendo.

De acuerdo a los informes de la FAO, la industria pesquera posee una capacidad de captura significativamente superior a la tasa a la que los ecosistemas pueden producir pescado, lo que hace de esta actividad una fuente importante de pérdida de recursos ambientales y biodiversidad marina (FAO, 2000; FAO, 2012; FAO, 2014a). En este sentido, el proceso de globalización y aceleración de los intercambios comerciales ha promovido una desviación de la producción de pescado que ahora se orienta a las exportaciones y a la mejora de la eficacia y la competitividad; de este modo, el aumento exponencial del consumo de pescado en el mundo ha incrementado la presión de la industria pesquera, aumentando el número de embarcaciones, los equipos y la industrias. Además, la importante movilidad de las diversas flotas pesqueras, así como la innovación tecnológica han limitado la capacidad de cada gobierno (especialmente en los países en desarrollo) para ejercer un control real sobre la presión pesquera en sus aguas marinas.

Se trata, por tanto, de un cambio de paradigma que coincide con la progresión de la pesca artesanal a la pesca industrial entendiendo que la pesca ha dejado de ser un arte para incorporarse a la “ciencia pesquera”. Este sistema industrial de pesca ha generado importantes problemas para el desarrollo humano principalmente en el ámbito ambiental y social.

En primer lugar, la presión sobre las aguas marinas ha generado significativos cambios en las estructuras de los ecosistemas marinos, pérdida de biodiversidad marina, numerosas especies en peligro de extinción, desperdicios de los descartes y pérdida de hábitat marino fundamentales.

En segundo lugar, la orientación a la exportación pesquera que han asumido algunos países en desarrollo ha generado importantes problemas de seguridad alimentaria para las comunidades locales de muchos países pobres, así como crecientes conflictos y enfrentamientos por el acceso a las pesquerías.

Una perspectiva de desarrollo humano y sostenible exigiría una forma distinta de pesca, con cambios institucionales y políticos, tanto a escala nacional como global. Siguiendo al Código de Conducta de Pesca de la FAO (FAO, 1995) los principios básicos para la promoción de una pesca sostenible serían los siguientes:

- Estar gestionada desde una perspectiva centrada en el ecosistema.
- Orientarse a proteger especies y hábitats sensibles.
- Mantener las poblaciones de todas las especies objetivo en un nivel saludable.
- Utilizar métodos de pesca selectivos.
- Mantener la biodiversidad de las otras especies asociadas a la pesquería.
- Minimizar el consumo de energía, productos químicos y residuos.
- Operar de manera social y económicamente justa y responsable.
- Facilitar siempre el origen de todo su pescado desde el punto de captura hasta el punto de venta.
- Promover la acuicultura sostenible.

En suma, el sistema actual de pesca orientado a la mejora de la competitividad y la eficacia es un enfoque economicista y monetarista de la actividad pesquera. Por el contrario, se propone para analizar la política de pesca un enfoque multidimensional del desarrollo humano que tenga en cuenta, sobre todo, que la actividad pesquera debe ser sostenible ambiental y socialmente justa para todos los países y las comunidades que participan (directa o indirectamente) en esta actividad.

7. CONCLUSIONES

El ICPD que está desarrollando la Plataforma 2015 y más parte del fundamento teórico básico de que el desarrollo humano es un ámbito complejo y multidimensional, que requiere de acciones colectivas multinivel y que debe ser asumido como elemento transversal en todos los procesos de toma de decisiones públicas.

En el marco del debate sobre la agenda post 2015 de desarrollo, donde se propone a su vez una mirada cosmopolita y estructural para enfrentarse a los problemas

de la insostenibilidad, el hambre, la pobreza, la injusticia y la inseguridad humana, es necesario desarrollar herramientas de supervisión, seguimiento y rendición de cuentas que permitan valorar el grado de avance en CPD, generar conciencia crítica entre la ciudadanía así como brindar información para promover un mayor trabajo cabildeo e incidencia política para las organizaciones de la sociedad civil.

Las políticas ambientales que se han analizado brevemente en este trabajo demuestran la insostenibilidad ambiental, social y humana del sistema económico y productivo que afecta a las políticas de recursos naturales. Pero además, el cambio climático, la degradación de los ecosistemas y la pérdida de la diversidad biológica se han convertido en verdaderos problemas globales que escapan al control territorial de los estados y demandan una acción colectiva y multinivel entre actores.

En este sentido, los problemas medioambientales y sus consecuencias se han convertido en uno de los ámbitos que más profundamente está cuestionando la inviabilidad del capitalismo global. Entre los diferentes campos que remiten a la necesidad de avanzar hacia una gobernanza mundial, es quizás la gestión medioambiental la que precisa con mayor urgencia respuestas globales a las crisis energéticas, medioambientales y alimentarias que ha creado un modelo basado en la producción y el consumo.

Por ello, el ICPD pretende analizar las políticas ambientales en su multidimensionalidad valorando las consecuencias de estas políticas en la población cosmopolita (sin diferenciar entre población nacional y extranjera), estudiando a todos los países sean estos desarrollados o en desarrollo y asumiendo que la protección de los derechos, la seguridad humana y la sostenibilidad deben ser los ejes centrales en el diseño e implementación de cualquier política pública.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBERO, CELIA Y DAVID LLISTAR (2014): *El modelo energético español. Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo*. Plataforma 2015 y más, disponible en: <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1590/el-modelo-energetico-espanol-un-analisis-desde-la-coherencia-de-politicas-para-el-desarrollo/>
- BRUNDTLAND, HARLEM (1987): *Our Common Future: Brundtland Report*.
- CIP (2002): Comité Internacional de Planificación de las ONG/OSC para la soberanía alimentaria. *Forum de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria. Soberanía alimentaria: un derecho para todos. Declaración política del Foro de las ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria*, disponible en <http://viacam-pesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/soberanalimentary-comercio-mainmenu-38/316-declaracion-politica-foro-de-los-ons-cumbre-fao> (14/02/2015)
- FAO (2000): *Indicadores para el desarrollo sostenible de la captura de la pesca marina*. Roma.
- FAO (1995): *Código de conducta para la pesca responsable*, disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/v9878s/v9878s00.pdf> (3703/2015).
- FAO (2012): *El estado mundial de la pesca y la acuicultura*, disponible en <http://www.fao.org/docrep/016/i2727s/i2727s.pdf> (3/03/2014)
- FAO (2014a): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2014*, disponible en <http://www.fao.org/3/a-i4030s.pdf> (05/03/2015).
- FAO (2014b): *El estado mundial de la pesca y la acuicultura*, disponible en <http://www.fao.org/docrep/016/i2727s/i2727s.pdf> (3/03/2014)
- FIGUEROA, JUANA (2005): "Valoración de la biodiversidad desde la perspectiva de la economía ambiental y la economía ecológica", *Interciencia: Revista de ciencia y tecnología de América*, Vol. 30, N°. 2. pp. 103-107
- GARCÍA, XAVIER (2003): *La Soberanía Alimentaria: un nuevo paradigma. Definición y completa descripción de los argumentos que defiende y las propuestas que promueve la Soberanía Alimentaria según la Vía Campesina*, disponible en <http://www.edualter.org/material/sobirania/nuevo%20paradigma.pdf> (09/04/2015).
- GÓMEZ-BAGGETHUN, ERIK Y BERTA MARTÍN-LÓPEZ (2010): "Costes socioeconómicos asociados a la pérdida de biodiversidad", *Lychnos Cuadernos de la Fundación General CSIC*. pp. 68 -73.
- GONZÁLEZ REYES, LUÍS (2011): *Sostenibilidad ambiental: un bien público global. Transitando por una crisis sistémica basada en los límites ambientales*. Claves para el 2015. Plataforma 2015 y más-IEPALA. Madrid.
- HERRERO, YAYO, Propuestas ecofeministas para un sistema cargado de deudas, *Revista de Economía Crítica*, n°13, 2011. Pp. 30-54.
- KAPLAN, MARCOS (1998): "La crisis ambiental: análisis y alternativas", en *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 87-122.
- ORTEGA-CERDÀ, MIQUEL Y MARTA RIVERA-FERRE (2010): "Indicadores internacionales de soberanía alimentaria. Nuevas herramientas para una nueva agricultura", *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* Vol. 14. Pp. 53-77.
- ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA (2008): *Indicadores energéticos del desarrollo sostenible: directrices y metodologías*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Agencia Internacional de la Energía, Eurostat, Agencia Europea de Medio Ambiente, disponible en http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1222s_web.pdf (21/01/2015).
- OXFAM (2011): *Cultivar un mundo mejor*, Campaña CRECE, disponible en http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/growing-a-better-future-010611-es_0.pdf. Fecha de consulta: 01/04/2011.
- PNUD (2011): *Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*, Mundi-Prensa, Madrid.

- PNUMA (2007): *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial GEO-4*, Phoenix Design Aid, Copenhagen.
- PNUMA (2010): *Perspectiva Mundial sobre la Biodiversidad 3*, Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, PNUMA, Montreal.
- PNUMA (2011): *Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza*, PNUMA, Francia.
- VALLEJO, NOELIA (2011): "Biodiversidad: un recurso insustentable en la lucha contra la pobreza", Fundación IPADE, *Cuatro grandes retos*, Pp.194 -204.
- VILCHES, AMPARO, DANIEL GIL PEREZ, JUAN CARLOS TOSCAZO Y OSCAR MACIAS (2011): *Gobernanza universal. Medidas políticas para la sostenibilidad*, OEI, disponible en <http://www.oei.es/decada/accion.php?accion=16> (20/08/2011).
- MICHAEL WINDFUHR Y JENNIE JONSÉN (2005): *Soberanía Alimentaria. Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales*. Edición ITDG 2005, disponible en https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Boletin%20ECOS/ECOS%20CDV/Bolet%C3%ADn%204/FIAN_sob_alim.pdf (14/02/2015).
- WWF (2008): *Informe Planeta Vivo 2008*, disponible en http://awsassets.wwf.es/downloads/informe_planeta_vivo_2008.pdf (15/08/2011).
- WWF (2011): *El informe de energía renovable. 100% de energía renovable para el 2050*. WWF México, Ecofys y OMA, disponible en http://awsassets.panda.org/downloads/informe_energia_renovable_2010_esp_final_opt_1.pdf (21/01/2015).

Coherencia de políticas con el desarrollo humano en la base del proceso socioeconómico

Infraestructuras y transportes, urbanismo, industria y turismo

ANTONIO SANABRIA MARTÍN
Plataforma 2015 y más

1. INTRODUCCIÓN

El proceso socioeconómico para la satisfacción sostenible de las necesidades humanas se encuentra condicionada a su vez por la base infraestructural sobre la que se asienta. De igual modo, dicha base infraestructural interacciona de forma compleja sobre el propio entorno, adaptándolo a estas necesidades productivas, organización del territorio y de la población. De esta manera, por ejemplo, se construyen vías de transporte para personas y mercancías, redes de comunicaciones, viviendas, desplazamientos y concentraciones de población (temporales o permanentes) en un espacio geográfico determinado, etc.

En este artículo tratamos de aproximarnos a las políticas implementadas sobre tales procesos con el fin plantear una posible evaluación de su coherencia con respecto al desarrollo humano. Para ello agrupamos estas políticas en cuatro grandes grupos: infraestructura y transporte; urbanismo; industria y turismo. En un sentido amplio del término podríamos considerar transporte y urbanismo como ejemplos concretos dentro de una categoría amplia de "infraestructuras". Por su parte, la industria se refiere al elemento fundamental de transformación productiva y organización de la producción a gran escala. Por último, la inclusión del turismo (a menudo referido popularmente como una "industria", si bien en realidad es componente principal del sector servicios). La inclusión de ambas, industria y turismo, se justifica por la interrelación que mantienen con infraestructuras y transporte, así como en la organización urbana, ya sea como lugar de residencia del personal empleado o, en el caso del turismo, por la recepción de visitantes.

A la hora de evaluar las políticas sobre los ámbitos citados, frente a un planteamiento estrecho, en el que el éxito de aquellas se mide simplemente en función del grado de maximización

sobre cada aspecto ("cuanto más, mejor") planteamos aquí la necesidad de una aproximación más multidimensional e *intermística* (Millán, 2014: 6), para evaluar la coherencia de políticas para el desarrollo humano. Así pues, los indicadores propuestos en esta vasta área para contribuir en la construcción de un índice de coherencia de políticas para el desarrollo tratarán de recoger en lo posible tales aspectos. De esta manera se trata de valorar no solo el impacto dentro de cada economía concreta, sino sobre el resto. Además, ese carácter multidimensional exigirá observar otras dimensiones más allá de lo puramente económico: dimensión social, ecológica y gobernabilidad.

2. INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTES

Las infraestructuras han sido siempre consideradas como un elemento crucial en la consecución del desarrollo económico¹, si bien el enfoque sobre esta ha variado a medida que, durante estas últimas décadas, el propio concepto de desarrollo se trasladaba desde una esfera estrictamente economicista (entendido como sinónimo de crecimiento económico) a otra relativa al desarrollo humano (Sapkota, 2014: 59). Desde esa nueva perspectiva, las infraestructuras (además de los medios de transporte) se presentan como un elemento clave para facilitar el acceso de la población más vulnerable a servicios básicos como son sanidad o educación. De esta manera, la coherencia de las políticas sobre infraestructuras no depende del volumen de las inversiones, sino de su capacidad de incluir a la población en la mejora de sus condiciones de vida. Pero, en virtud de esa misma coherencia, tales políticas han de ser compatibles, asimismo, con la sostenibilidad ecológica del entorno, además de incidir contra la desigualdad de género y el consiguiente peor acceso a los recursos para las mujeres.

¹ El enfoque estratégico del Banco Mundial en sus primeros años era precisamente de infraestructuras para el desarrollo; esto a su vez en un contexto de reconstrucción tras el final de la Segunda Guerra Mundial (Sanahuja, 2001).

Desde un punto de vista económico, la dotación de una red de transportes, comunicaciones y acceso a la energía resulta fundamental para la mejora del bienestar de la población desde la perspectiva del desarrollo humano. Así, en efecto, se facilita el traslado de mercancías reduciendo su precio final sin perjuicio para el productor; se favorece la movilidad geográfica y la interconexión; mayor acceso a la información y al conocimiento; acceso a servicios sociales básicos como la sanidad y educación. En consecuencia, los datos referidos a esa dotación de infraestructuras para transporte, comunicación y acceso a la energía eléctrica resultarán esenciales². Pero eso por sí solo no basta. Así, por ejemplo, un incremento en la dotación de infraestructuras físicas para el transporte podría ser reflejo de una priorización por el transporte rodado particular frente al colectivo, más barato y eficiente en términos energéticos y ambientales. Hace falta entonces incluir indicadores que permitan reflejar el grado de alcance de esa dotación de infraestructuras y transportes sobre la mejora en la calidad de vida de la población. Por tanto, cabe esperar que si esa política económica sobre las infraestructuras es efectivamente coherente en términos de desarrollo humano, permitirá mejorar, entre otros, el acceso al agua potable en zonas rurales, y porcentaje de hogares con luz eléctrica, o el porcentaje de personas con acceso a Internet. En el sentido contrario, una elevada densidad de vehículos particulares será indicativo de una carencia de políticas favorables al transporte público, frente a los perniciosos efectos medioambientales y económicos de una excesiva dependencia del vehículo particular.

Por sus propias características y elevado esfuerzo inversor, el sector de las infraestructuras cuenta por lo general con una participación activa de las administraciones públicas, mediante la licitación de obras a empresas públicas o privadas. El elevado volumen de dinero requerido en muchas de estas operaciones o los impactos en términos de incremento en la valoración de bienes raíces en la zona objeto de la inversión, entre otros factores, hacen de las infraestructuras un sector especialmente proclive a la corrupción y el uso indebido de recursos financieros del Estado. Por ello,

² Cabe advertir en todo caso que estos indicadores pueden ocultar otros problemas importantes que relativicen unos datos aparentemente favorables. Por ejemplo, en el caso de Centroamérica, los programas de electrificación rural como el PER en Guatemala, al tiempo que aumentó la cobertura eléctrica, los hogares beneficiarios vieron incrementarse el coste de la factura hasta hacerse inasumible en no pocos casos. Y es que este acceso se daba en un contexto de privatización del sector eléctrico, sumado a la fuerte dependencia con respecto a combustibles fósiles y baja eficiencia en la generación, lo que revertía en la factura final del consumidor. (Paz; González y Sanabria, 2005).

será importante incluir en la valoración de la coherencia de las políticas de desarrollo (CPD) indicadores relativos a la transparencia y participación ciudadana en la decisión de proyectos, así como la claridad y acceso a la información sobre el desarrollo de estos³.

Por último, desde una perspectiva de igualdad de género, será importante tener en cuenta el adecuado impacto de estas políticas en lo concerniente a su capacidad para revertir la situación de desigualdad estructural de las mujeres en el uso y disfrute de los recursos. Esta desigualdad de género transita de forma transversal por el conjunto de políticas, sea por acción u omisión. Las dificultades de acceso a recursos básicos, como el agua potable, afectan por lo general más a las mujeres, encargadas muchas veces de asumir esas tareas. Asimismo, este rol subordinado en la unidad familiar dificulta su acceso en igualdad de condiciones a servicios públicos básicos como la educación. De este modo, planteamos en la evaluación de la CPD, atender a indicadores de género que sirvan para indicarnos el alcance de las políticas sobre infraestructuras en términos de igualdad de género. Tales indicadores, como la calidad en la prestación de servicios públicos y la satisfacción de derechos, no se reducirán a este grupo de variables aquí considerado. Al contrario, son tratados también en algunas dimensiones de otras políticas pues su incidencia no se circunscribe a un aspecto concreto. Al respecto, aprovechamos para recalcar el hecho de que el análisis de este grupo de políticas se inserta en lo que pretendemos sea una evaluación integral de estas en nuestra propuesta de índice de CPD.

Respecto al caso concreto que nos ocupa, cabe esperar que una adecuada política de infraestructuras y transportes en términos de igualdad de género habrá de verse reflejada en indicadores como la incidencia de la mortalidad de mujeres en el parto o el grado de igualdad de acceso a la educación básica entre niños y niñas. En efecto, una adecuada red de transportes y comunicaciones permitirá acceder con suficiente facilidad a los servicios sanitarios en la atención del parto; o a poder ofrecer una educación básica.

3. URBANISMO

Mientras que el área de infraestructuras quedó relegado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Sapkota, 2014) no ha sucedido lo mismo en el caso de las ciudades, explícitamente incluidas entre las metas para 2015 (objetivo 7.D).

³ Al respecto proponemos recurrir al World Openness Index (WJP, 2015).

Según datos del Banco Mundial, más de la mitad de la población mundial vive ya en ciudades⁴. Pese a la idea de la urbanización como algo inherentemente positivo, la realidad se muestra mucho más compleja. Necesitamos, por tanto, otros elementos aparte del grado de concentración urbana o la contribución de esta al PIB para determinar la coherencia de las políticas sobre urbanismo en términos de desarrollo humano (ONU Hábitat, 2012).

La concentración urbana se vincula a otros procesos de concentración de medios de producción y de servicios, aparato administrativo de los poderes públicos. Su impacto es muy intenso tanto sobre el medioambiente como sobre las propias condiciones de vida de las personas en ese espacio urbano. Así, una rápida concentración puede ocasionar dificultades y carencias en el acceso a una vivienda digna, saneamiento, etc. De igual modo, un rápido crecimiento de la población en las ciudades y los grandes movimientos migratorios campo-ciudad suelen ser reflejo de serias carencias en la vida rural, lo que empuja a esos grandes desplazamientos y los problemas que ello puede llevar asociado a su vez. En definitiva, un proceso de urbanización puede estar motivado por causas diversas, no necesariamente favorables ni garantizar una senda de progreso.

En consecuencia, pese a las indudables potencialidades y ventajas que pueda ofrecer un entorno urbano, esto no implica un bien en sí mismo, ni las políticas de urbanización han de ser forzosamente coherentes con el desarrollo. No se trata pues de un rechazo a la urbanización ni nada en ese sentido, sino la necesidad de buscar otros indicadores multidimensionales que ayuden a dar una información más precisa de cara a evaluar las políticas sobre urbanismo y lo adecuado de su gestión. Basten como ejemplos los procesos de intensa urbanización en África y en algunas regiones de Asia, en los que ello no ha dado los resultados esperados en términos de educación, infraestructuras básicas o buena gobernanza, entre otros (UN Hábitat, 2012: 28). Esta divergencia entre urbanización y desarrollo humano podría estar vinculada, entre otros factores, a los estragos tras la crisis en economías periféricas en los años ochenta del pasado siglo. Las políticas de austeridad subsiguientes recortaron los gastos destinados a diversos servicios en la ciudad, aumentando la pobreza y diversos problemas sociales (Roberts, 1989). Problemas que, a diferente escala, pueden afectar ahora a las urbes de las economías más industrializadas ante las políticas de austeridad en idéntico sentido a aquellas de los ochenta y noventa en los países económicamente al sur.

⁴ Hace apenas un siglo, tan solo dos de cada diez personas en el mundo vivían en ciudades (ONU Hábitat, 2012: 25). La tendencia general al respecto, no obstante, sería hacia un cierto estancamiento.

Una política adecuada en términos de desarrollo humano ha de velar por el equilibrio entre zonas urbanas y rurales, así como una adecuada provisión de servicios básicos en el medio urbano. Una manera de apreciar el grado de éxito en la gestión de las ciudades es observar el porcentaje de pobreza urbana. Este factor se une a otros vinculados al adecuado alojamiento de la población en las ciudades y la lucha contra los asentamientos marginales, objetivo explícitamente incluido en los ODM. Asimismo, la calidad de los hogares en términos de habitabilidad puede observarse por el porcentaje de población urbana con acceso a saneamientos que reduzca los riesgos de algunas enfermedades graves.

El impacto ambiental es especialmente significativo en el caso de las ciudades, pues son el mayor medio ambiente modificado que existe (Ramírez y Sánchez, 2009). Un buen indicador al respecto, tanto en términos de impacto negativo sobre el entorno como de riesgo de salud para las personas es la contaminación atmosférica. Sin duda, este no es el único impacto relevante ocasionado por las grandes concentraciones urbanas (también se da sobre la masa forestal o las aguas entre otros muchos), pero tiene al menos la doble ventaja, tanto en términos de datos disponibles a escala global como en lo que representa de coherencia en términos sustentabilidad de la vida puesta en riesgo ante unos elevados niveles de polución atmosférica.

Por último, en lo relativo a gobernabilidad encontramos un buen indicador al respecto en el grado de violencia registrada en las ciudades. Los problemas de pobreza y exclusión social; desigualdad elevada y polarización; concentración de población en áreas marginadas, etc. son el caldo de cultivo para la proliferación de problemas de violencia y muertes violentas. Esta falta de seguridad supone un grave riesgo sobre todo para las capas sociales con menores recursos y complica sobremanera la gestión del espacio urbano. Por tanto, una elevada tasa de homicidios se mostrará tanto como síntoma de unos problemas previos de pobreza, exclusión e injusticia social, pero también como causa de dificultades de gobernabilidad en la ciudad; mayores problemas por la inseguridad ciudadana y menor o incluso nulo acceso a servicios públicos esenciales. Una dificultad que afecta en mayor medida a los sectores ya de por sí más desfavorecidos, como la población más pobre concentrada en barrios marginales, que se marginalizan más aún con la inseguridad, o las mujeres. Doblemente castigadas, por tanto, aquellas mujeres que habiten en tugurios.

Aparte de la seguridad, otro factor de gobernabilidad, este con relación a la calidad de los transportes y la minimización de la contaminación, puede verse en el esfuerzo por la construcción y extensión de transporte ferroviario (metro, tranvía...) en las ciudades como alternativa al vehículo par-

ticular, mucho menos eficiente en términos ecológicos y de movilidad urbana que estos medios de transporte público, no emisores de gases a la atmósfera de la ciudad.

4. INDUSTRIA

Históricamente, el sector industrial ha ido vinculado al concepto de desarrollo y al "progreso" como algo bueno en sí mismo. Hoy día, los países más ricos del mundo son de hecho el grupo de los "países más industrializados". Aunque la historia misma del capitalismo surge con la revolución industrial, lo cierto es que esta relevancia por el sector fue también el paradigma para las economías de planificación centralizada, como la soviética. Aquella revolución industrial, iniciada en Inglaterra durante el siglo XVIII y extendida luego por el continente europeo, supuso un aumento de las capacidades productivas sin parangón conocido en la Historia. Sin embargo, esa visión se ha vuelto más crítica, entre otras, ante los síntomas que nos advierten de los límites biológicos sobre los que se asienta todo proceso productivo, es decir, ante la dimensión ecológica de la existencia social (Martínez, 2007).

En consecuencia, desde una perspectiva de desarrollo humano los datos relativos al peso de la industria en la economía no nos aportan la información adecuada; un sector por otra parte muy vasto y heterogéneo en su composición. Indudablemente, el sector manufacturero es un elemento necesario en el bienestar humano, pero más industria no significa necesariamente más y mejor desarrollo, como tampoco su inversa. Así pues, una aproximación que se limitase a valorar la coherencia de las políticas en industria a partir de la presencia de esta en el conjunto de la economía no nos serviría para su evaluación. Como alternativa consideramos más adecuado observar el esfuerzo (especialmente público) en investigación y desarrollo (I + D), que potencialmente pueda permitir una gestión más eficiente de los recursos, mayor diversificación productiva y valor añadido, frente a la extrema vulnerabilidad que supone un tejido productivo demasiado dependiente con respecto a *commodities*. Así pues, como complemento al esfuerzo inversor en I + D, planteamos pertinente considerar como variable económica el peso de las exportaciones de estos bienes de baja o nula elaboración con respecto al total de exportaciones. La idea al respecto no es tanto la de valorar *per se* las exportaciones, sino que la proporción que tengan las *commodities* sobre el total servirá como indicador del grado de dependencia y, con ello, su posible vulnerabilidad externa.

Será asimismo importante evaluar, en la medida en que los datos lo permitan, la calidad en el empleo fabril, lo que será un resultado necesario de lo adecuado, o no, de las

políticas en la industria con el respeto a los derechos de los trabajadores y trabajadoras. A este respecto conviene añadir la dimensión de género expresada en al menos dos aspectos: la brecha salarial entre hombres y mujeres en dicho sector y, por otra parte, sus respectivos porcentajes de participación laboral. Tengamos en cuenta que, en general, el proceso de mecanización que comporta buena parte de las actividades industriales elimina el factor fuerza física, lo que a priori debiera evitar cualquier justificación "natural" acerca de la divergencia en la participación de cada sexo en el empleo industrial.

Pero, como habíamos señalado anteriormente, otro de los aspectos relevantes más destacados es todo lo relativo a la sostenibilidad ambiental. Uno de ellos, vinculado con la dimensión de gobernabilidad, es el de emisiones de dióxido de carbono (CO₂). La relación con la gobernabilidad se debe a que es también un reflejo del grado de compromiso con la lucha contra el cambio climático y la reducción de emisiones de gases con efecto invernadero como el antes citado.

Otros factores vinculados con la ecología y la sostenibilidad de la vida humana es el uso del agua potable, y con ello el grado de uso que hace este sector de un recurso tan escaso. Asimismo, planteamos considerar el porcentaje de energía importada sobre el total, penalizando a aquellos más dependientes de la obtención de recursos externos del exterior frente al uso en lo posible de fuentes energéticas renovables alternativas. Esta dependencia energética con el exterior es además muy inconveniente desde un punto de vista económico, dada la vulnerabilidad que lleva asociada y los posibles impactos negativos sobre la estabilidad macroeconómica local, como sucediera con las "crisis del petróleo" en 1973 y 1979 respectivamente.

5. TURISMO

La última de las políticas a considerar en este grupo es la relativa al turismo. La actividad turística a gran escala surge a partir de una serie de derechos conquistados por la clase trabajadora, entre los que se incluye el tiempo de ocio y un período de vacaciones remuneradas. Este factor, unido al desarrollo de los transportes y la consiguiente reducción de sus costes, ha generado una importante actividad económica, principal fuente de divisas para algunos países.

La inclusión de esta política en este grupo encuentra su justificación en varios motivos. En primer lugar, supone una actividad fundamental del sector servicios⁵ y en no pocos

⁵ Según datos de la Organización Mundial de Turismo, a escala global el turismo representa casi una tercera parte (el 30%) de las exportaciones de servicios y un 6% de las exportaciones totales.

casos, la principal fuente de divisas para algunos países. En segundo lugar, se trata de un sector muy vinculado con el conjunto de infraestructuras y transporte: la recepción de turistas requiere de una adecuada red de alojamientos, transporte para su recepción y desplazamiento por el territorio, buena gestión de una oferta de servicios auxiliares a los turistas durante su estancia. Asimismo, de una adecuada dotación de infraestructuras y transportes dependerá también que el sector pueda recurrir a una oferta más diversificada, con mayor valor añadido. Ello permitiría así una mejora en los ingresos derivados de la actividad turística sin depender para ello de una mayor intensificación en la recepción de visitantes.

Pero, de nuevo, al igual que en el caso industrial, nos encontramos con el hecho de que *más* no tiene por qué significar *mejor*. De hecho, planteamos que *más* puede llegar a ser en algunos casos sinónimo de "excesivo". En los países denominados "en vías de desarrollo" y en los considerados desarrollados, los impactos del turismo no evidencian ese supuesto carácter favorable de esta actividad: hay una mezcla de efectos positivos y perniciosos (Cordobés y Sanz, 2008).

Para precisar mejor las variables que nos permitan construir nuestro índice CPD lo analizaremos mediante otros indicadores, no limitándonos a incluir el éxito en la captación de turistas o en los ingresos que estos dejan como un bien en sí mismo.

Entre los indicadores relativos a la dimensión económica planteamos el de la llegada de turistas en proporción a población residente. En este sentido, se trata de valorar negativamente aquellos casos en los que esta última se vea más rebasada, lo que muestra posibles problemas de masificación y/o excesiva dependencia con respecto a esta actividad. Para ver esa posible dependencia observaremos también el peso que tienen los ingresos por turismo (registrados en la balanza de pagos bajo el rubro "exportaciones") frente a las exportaciones totales de bienes y servicios. Así pues, una elevada proporción de ingresos turísticos frente al total de exportaciones mostrará a su vez una alta dependencia en este sector para la entrada de divisas. Desde un punto de vista económico, pero también social, será importante considerar qué porcentaje tiene el turismo sobre el empleo total. Esto reafirmará, en su caso, esa posible dependencia, en la medida en que las contrataciones en esta actividad puedan explicar en mayor grado el total de empleos. Una excesiva dependencia, además de vulnerabilidad externa, tiende a llevar asociada una peor calidad en la calidad del empleo: actividades de bajo valor añadido en muchos casos y de ca-

rácter estacional, donde prima la competencia-precio y esta, a su vez, sobre una presión a la baja sobre el salario y las condiciones laborales. No se trata pues, de que el turismo en sí sea pernicioso, sino de que una excesiva concentración del empleo en este sector supondrá muy probablemente una peor calidad de aquel, en condiciones laborales y de remuneración.

El sector turístico, especialmente si es de tipo intensivo, puede poner en grave riesgo el entorno natural. Sin unas políticas adecuadas, el valor ecológico de un determinado entorno puede verse subestimado frente a las expectativas de rentabilidad que ofrece la construcción de grandes complejos destinados a la explotación turística. La protección y preservación de espacios naturales, como también del patrimonio histórico tanto físico como inmaterial, son elementos necesarios para una política sobre turismo coherente en términos de desarrollo humano.

Por último, al igual que en otros sectores productivos, será importante observar la situación de este en términos de igualdad de género. Una manera de aproximarnos a la cuestión con los datos disponibles será, al igual que vimos en el caso de la industria, observar la participación de las mujeres sobre el empleo total en el sector turístico y la brecha salarial con respecto a los hombres.

6. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

El conjunto de políticas aquí consideradas guardan una relación estrecha entre sí, en la medida en que forman la base de la actividad económica y productiva, tanto de bienes (industria) como de servicios (turismo, como su componente principal).

Una vez expuesta la justificación y naturaleza de cada una de las políticas propuestas planteamos las siguientes consideraciones finales a modo de conclusión:

- La evaluación aquí planteada rompe con una idea, a nuestro juicio excesivamente reduccionista, de relacionar los datos necesariamente con una idea de maximización de la utilidad: "cuanto más, mejor". Lejos de esta idea, más concentración urbana o más turismo no tienen por qué ser mejores en términos de coherencia con el desarrollo humano (y al contrario tampoco necesariamente). Así, el turismo, por ejemplo, puede llegar a ser excesivo.
- Este planteamiento exige complementar los datos de manera que permita un análisis multidimensional, a su vez integrado en el conjunto de indicadores que conforman la propuesta de índice CPD.

Para muchos países de bajos ingresos supone la principal actividad exportadora (OMT, 2015: 14).

- En consecuencia, una variable raramente nos aportará información suficiente por sí sola en términos de coherencia sobre el desarrollo humano. Sin duda, esta ambivalencia en los indicadores y su necesidad de contextualización dificultan el análisis, limitado a su vez por la existencia de datos suficientemente homogéneos a escala global, pero creemos que en lo que pueda lograrse será más preciso que limitarnos a considerar las variables como buenas o malas por sí mismas. La evaluación sería más sencilla, pero también ocultaría un buen número de apriorismos, algunos de ellos más que dudosos en términos empíricos.
- Por último, es importante señalar que este esfuerzo por considerar los indicadores de manera multidimensional e *intermística* tampoco podrían ser considerados de manera aislada. Lejos de ello, tanto su diseño como los resultados que ofrezcan están integrados con los demás bloques y políticas que constituyen el conjunto de indicadores que conforma el índice de coherencia de políticas del desarrollo. Una integración acorde con la integralidad e interdependencia del desarrollo humano.

BIBLIOGRAFÍA

- CORDOBÉS, MAR Y SANZ, BEATRIZ (coords.) (2008): *Turismo para el Desarrollo*, Fundación La Caixa, Barcelona.
- MARTÍNEZ, ÁNGEL (2007): "Dimensión ecológica de la existencia social", en *Economía Política Mundial I. Las Fuerzas Estructurantes*. Ariel, Madrid. Capítulo 1, pp. 17-142.
- MILLÁN, NATALIA (2014): "Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones", *Papeles 2015 y más n°17*, Editorial 2015 y más, Madrid.
- MUÑOZ, JOHN HAROLD Y PARRA, CARLOS (2012): "Ecología industrial y desarrollo humano integral sustentable. Dinámica social, ambiental y económica", *Gestión y Sociedad*, 5 (1), enero-junio, pp. 147-161.
- OMT, ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE TURISMO (2015): *Annual Report 2014*, OMT, Madrid.
- PAZ, MARÍA JOSÉ; GONZÁLEZ, SORAYA Y SANABRIA, ANTONIO (2005): *Centroamérica Encendida. Transnacionales y reformas en el sector eléctrico*. Icaria, Barcelona.
- RAMÍREZ TREVIÑO, ALFREDO Y SÁNCHEZ NÚÑEZ, JUAN MANUEL (2009): "Enfoques de desarrollo sostenible y urbanismo", *Revista Digital Universitaria*, n° 7, vol. 10. UNAM.
- ROBERTS, BRYAN R. (1989): "Urbanization, Migration and Development", *Sociological Forum* 4, vol. 4, Special Issue: "Comparative National Development: Theory and Facts for the 1990s", diciembre, pp. 665-691.
- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO (2001): *El Banco Mundial y la Lucha Contra la Pobreza*, Intermón Oxfam, Barcelona.
- SAPKOTA, JEET BAHADUR (2014): "Access to infrastructure and human development: cross-country evidence", en H. Kato (ed.), *Perspectives on the Post-2015 Development Agenda*, JICA Research Institute, Tokyo.
- UN-HABITAT (2012): *State of the World's Cities 2012/2013. Prosperity of Cities*, Naciones Unidas, Nairobi.
- WJP, WORLD JUSTICE PROJECT (2015): *Open Government Index 2015*, WJP, Washington DC.

De la teoría a la medición: implicaciones sobre el uso de indicadores para la medición del desarrollo

SHIRLEY OSPINA
Plataforma 2015 y más

1. INTRODUCCIÓN

Numerosos diagnósticos dan prueba de los complejos desafíos a los que se enfrenta actualmente el desarrollo. Enormemente influenciado por un intenso proceso globalizador, deja entrever la necesidad de una mejor y mayor comprensión de las dinámicas transnacionalizadoras y los procesos de interdependencia del denso entramado de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales, poniendo a prueba la capacidad de los estados para diseñar y encauzar políticas como respuesta eficaz a las problemáticas resultantes de las vulnerabilidades locales y las coyunturas internacionales (Alonso, 2009). La globalización ha generado un escenario caracterizado por un sin número de contradicciones, donde tales procesos de transnacionalización e interdependencia convergen con dinámicas profundamente asimétricas, tanto en la distribución de la riqueza como en las opciones y oportunidades de desarrollo que pudieran tener los países y las personas. En este contexto, el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) adquiere una creciente importancia, al proponer una visión amplia, compleja y crítica para entender los problemas vinculados con la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad humana y la sostenibilidad.

En este marco, la Plataforma 2015 y más ha puesto en marcha un ambicioso programa de investigación cuyas conclusiones han servido para alimentar el trabajo de construcción de un índice para la medición de la CPD (ICPD), desde una visión cosmopolita, intermística y comprensiva, partiendo desde una conceptualización multidimensional del desarrollo humano (Martínez, 2015). En concreto, el ICPD parte del análisis de 21 políticas valoradas a la luz de 4 dimensiones específicas (económica, social, ecológica y política), divididas en 5 bloques que han sido definidos teniendo

en cuenta las relaciones e interconexiones entre las mismas, por considerar que pueden facilitar ciertos aspectos del análisis. Al respecto, es importante mencionar que se utilizaron indicadores ya constituidos en diversas bases de datos, lo cual requiere de un extenso y arduo trabajo de recolección y selección de datos, aunado al proceso de combinar variables adecuadamente para que dicha aproximación mida lo que se pretende.

El objetivo general de este artículo es describir el trabajo de búsqueda de indicadores que conforman la matriz estadística para la construcción del ICPD. Se trata de un ejercicio extremadamente complejo dada las particularidades, limitaciones y dificultades que entrañan los cientos de bases de datos a los que ha sido necesario recurrir para desarrollar este trabajo. Para ello, luego de esta introducción el segundo epígrafe explica los fundamentos básicos sobre los que se construye el ICPD, el tercer epígrafe describe las dificultades técnicas para trabajar con los indicadores, el cuarto epígrafe aborda las soluciones encontradas frente dichas limitaciones, el quinto epígrafe establece los resultados de este trabajo, para concluir con algunas consideraciones finales sobre la posibilidad real de construir un índice complejo y multidimensional que dé cuenta de los avances y limitaciones de los países en términos de desarrollo humano al tiempo que proporcione a las organizaciones de la sociedad civil una herramienta útil para la incidencia política y la construcción de una ciudadanía más crítica y comprometida.

2. EL PUNTO DE PARTIDA DEL ICPD

Es importante reconocer como punto de partida del ICPD los cinco enfoques sobre los cuales se fundamenta, considerados con idéntica importancia en todas las instancias de valoración del índice. Los mismos son:

- Enfoque de desarrollo humano: partimos de la visión de desarrollo humano, que sostiene que el desarrollo es la libertad para que todas las personas puedan elegir li-

bremente cómo vivir sus vidas. Este concepto supone que es el bienestar de las personas el elemento central de la acción pública. Como consecuencia, este enfoque nos aleja de los conceptos tradicionales de la economía ortodoxa donde se asocia al desarrollo única y principalmente con el crecimiento económico.

- **Enfoque de sostenibilidad:** este enfoque remite a los procesos de adecuación de las sociedades y sus acciones a la capacidad biofísica del planeta de proveer recursos y soportar las cargas contaminantes en el tiempo. De ahí que un elemento transversal a considerar en todas las dimensiones es el cuidado y la protección de los recursos naturales del planeta.
- **Visión cosmopolita:** los procesos de globalización han reconfigurado el orden internacional, diluyendo las fronteras entre países y generando riesgos globales que afectan a todo el planeta. El ICPD parte de la base de que todas las políticas públicas tienen impactos sobre la ciudadanía nacional e internacional. Esta visión implica trascender y superar la dicotomía global/local que se utiliza de manera sistemática tanto para separar los intereses de las naciones como para dividir y compartimentar los derechos ciudadanos.
- **Enfoque de derechos humanos:** este enfoque establece que los derechos humanos son inalienables y en la medida que son ejercidos en el espacio público deben extenderse a todos aquellos que comparten dicho espacio que, en su límite, coincide con el mundo entero. El marco de derechos humanos implica que los agentes institucionales tienen el deber de facilitar y fomentar el desarrollo para todas las personas sin discriminación por raza, sexo, nacionalidad, orientación sexual o cualquier otra consideración.
- **Enfoque feminista:** Se trata de una visión que no solo propone luchar contra la discriminación entre hombres y mujeres que se produce en todas las sociedades humanas, sino también comprender que en el mismo seno del sistema capitalista se ha mantenido una división sexual del trabajo donde las mujeres han asumido los papeles de reproducción y cuidado. La visión feminista apunta a la necesidad de superar los enfoques centrados únicamente en las actividades monetarias e incorporar el análisis de los procesos que permiten generar los recursos necesarios para vivir que suelen estar relacionados con trabajos no remunerados realizados mayoritariamente por las mujeres en los hogares.

Como es de esperar, esta amalgama de enfoques exige una pluralidad de fuentes y tipos de indicadores contenidos en una gran variedad de bases de datos, entre los que podemos encontrar: normativos de bienestar y derechos, de

satisfacción, sociales descriptivos, objetivos y subjetivos, simples, sintéticos o complejos, compuestos, descriptivos, de resultados, analíticos, absolutos, relativos, autónomos, de flujos, de stock, y evaluativos.

Este hecho nos plantea un limitante de partida. Al ser indicadores que no suelen estar cimentados desde enfoques multidisciplinarios ni intermésticos el desafío es mayor, pues se requiere de una búsqueda minuciosa de indicadores robustos y consistentes, cuyas variables permitan valorar las implicaciones de esas políticas para el desarrollo humano en cada una de las dimensiones analizadas. Tal ejercicio de búsqueda lleva asociado, adicionalmente, el análisis de contenidos, fuentes, características, metodologías y hasta financiadores o patrocinadores de dichas bases de datos. En diversas ocasiones, los indicadores muestran enfoques unidimensionales, al mostrar solo una perspectiva de una realidad compleja y multidimensional.

Afortunadamente no todos los indicadores tienen este carácter unidimensional, los hay también que proporcionan una mirada más compleja y completa de la realidad, por lo que sería injusto no valorar los esfuerzos realizados en la construcción de indicadores compuestos con perspectiva diferente y bastante útiles en este trabajo, entre los que se tienen, por ejemplo: la huella ecológica, índice de vulnerabilidad ambiental, índice global del hambre, índice de salud de los océanos, índice de gobierno abierto, Indicadores de buen gobierno y el Financial Secrecy Index. De igual importancia gozan aquellos concebidos como herramientas de incidencia política, acción transformadora y empoderamiento de la sociedad civil, tal como es el índice de transparencia de la ayuda.

3. DIFICULTADES TÉCNICAS

La confluencia de cinco enfoques interrelacionados para el estudio y construcción de un ICPD requiere un arduo trabajo, al tener que tomar en cuenta diversidad de variables determinantes en cada política, relativas a fenómenos y/o ámbitos complejos, por dimensiones y en favor de un análisis comprensivo y más ajustado a la realidad de las personas y los países.

A ello se suma el desafío que representa el hecho de tener que contar casi exclusivamente con fuentes secundarias, lo que supone trabajar con variables e indicadores ya elaborados con características, naturaleza y enfoques propios, algunos de ellos meramente cuantitativos y poco coincidentes con la perspectiva multidimensional asumida en el ICPD.

Respecto a esto último, resulta preocupante la carencia de indicadores que lleven a cabo un seguimiento de si los

países cumplen o no con los compromisos ratificados en los tratados/convenios internacionales sobre derechos humanos, la medición de su progresividad, la transparencia y participación de la sociedad civil en la configuración y desarrollo de los mismos (Martínez, 2015).

Teniendo en consideración todo esto, se pueden enumerar adicionalmente algunas dificultades técnicas presentes en los mismos indicadores y variables seleccionados para la construcción del ICPD que podrían llegarse a valorar también como aspectos limitantes:

- Marcada ambigüedad en la descripción, definición, metodología y cálculo del indicador, haciendo difícil su interpretación.
- Evidente heterogeneidad de fuentes primarias y presencia de valores extremos o poco cercanos entre las distintas fuentes que pudieran generar duda.
- Presencia del carácter sesgado cuando los datos están elaborados por organismos o instituciones distintas a las oficialmente reconocidas en el marco internacional (ONG, empresas asesoras, etc), provistas de intereses vinculados al financiador, orientadas a crear una matriz de opinión sesgada sobre temas inherentes al desarrollo (sobre todo de ámbito político) y que puedan servir de mecanismo de presión a colectivos o países.
- Existencia de bases de datos no sistematizadas o con información incompleta o desactualizada.
- Indicadores cuyo nombre no se corresponde con el contenido real de los datos.
- Escasez de datos estadísticos respecto a ciertos países o indicadores que contienen variables a tomar en cuenta para ciertas políticas en algunas de sus dimensiones.

De todas maneras, se debe considerar que esta investigación constituye un ejercicio de acercamiento a la realidad, a partir de indicadores que pueden servir como *proxy* a la misma, de manera tal que permita tener una valoración del comportamiento de las políticas respecto a esa idea del desarrollo multidimensional, evidenciando a su vez cuáles son las principales reorientaciones que los gobiernos pueden asumir con respecto a dichas políticas para ser más coherentes con el desarrollo humano.

Conviene apuntar, no obstante, aun reconociendo esta restricción, que las limitaciones de determinadas variables e indicadores para medir aspectos de la realidad desde una perspectiva compleja y multidimensional no implica su invalidez ni afecta necesariamente a la calidad del ICPD en su conjunto. Si bien es cierto que la estructuración del ICPD a partir de dimensiones y políticas es un recurso analítico, es solo la interacción entre estas la que da sentido a la mirada asumida en esta herramienta. De la misma manera, los indicadores y variables utilizados representan, individualmente,

una mirada parcial y en la mayoría de los casos unidimensional de la realidad. Esta limitación es superada, en buena medida, a partir de la selección conjunta de variables e indicadores que configuran el ICPD.

4- SOLUCIONES PLANTEADAS

Algunas de las decisiones tomadas para hacer frente a las dificultades surgidas durante la selección de variables e indicadores, en concordancia con los cinco enfoques planteados y los objetivos que se pretenden conseguir con la construcción del ICPD, van desde el agotamiento de posibilidades respecto a la búsqueda de esos datos, la consulta de suficientes y contrastadas fuentes, la reformulación de las problemáticas, el descarte y sustitución de bases de datos por considerar que no cumplen con lo que se quiere conseguir, el trasvase manual de la información en los casos en que esta no esté debidamente sistematizada, el debate interno (dentro del equipo de investigación) sobre si incluir o no aquellas bases de datos con insuficiente información, la indagación a fondo de la metodología y cálculo del indicador en cuestión hasta la consulta a personal experto en temas que pueden tener incidencia sobre algunas políticas y sus dimensiones. Esto se puede apreciar mejor a través de los siguientes ejemplos:

- Ante la dificultad de encontrar información sobre el porcentaje de mujeres titulares/propietarias de la tierra por países, habiendo solo una base de datos desactualizada en la FAO para 29 países, se decidió sustituir este indicador por el porcentaje de mujeres titulares/propietarias de las producciones agrícolas que cuenta con información más actualizada para 95 países, proveniente de la misma fuente de datos (FAO), que sirve para representar la situación de desigualdad a la que tienen que hacer frente las mujeres (enfoque feminista), correspondiente a la política de desarrollo rural y agrícola en su dimensión social.
- En la política de paz, defensa y seguridad, en la dimensión política o gubernamental, es posible que se descarte el indicador de exportación de armas como porcentaje del PIB a pesar de que la fuente (SIPRI) cuenta con datos actualizados hasta 2014. Se excluye por estar registrada dicha información a precios constantes con base anual no coincidente con el año base del PIB. A pesar de contar con datos para 116 países, existe la imposibilidad de hacer un tratamiento adecuado de la información. De igual manera, se ha descartado como indicador las contribuciones que hacen los países a las operaciones/misiones de paz de la ONU, procedentes de las distin-

tas bases de datos (ONU, Banco Mundial, Global Peace Index, SIPRI y Universidad de Upsala) por considerar que el nombre no se corresponde adecuadamente con el indicador al que se hace referencia, es decir, los datos conciernen a operaciones militares avaladas por la ONU bajo la figura de cooperación internacional a países en conflicto, generalmente financiada por países del norte (contribución de personal en calidad de observador, policía y tropa, bases militares, cesión de territorio, aprovisionamiento de armas y asesoría militar) bajo un enfoque de seguridad muy apegado a la intervención militar, claramente contrapuesto al enfoque de seguridad humana y derechos humanos del ICPD.

- En la política de administración de la justicia y derechos humanos, en su dimensión social, se decidió prescindir de la base de datos que contiene los países donde aún está vigente la cadena perpetua, al no contar con una fuente fiable que pueda respaldar dicha información. Se mantuvieron los demás indicadores relativos a existencia de pena de muerte, legalidad de la homosexualidad, legalidad del matrimonio igualitario, legalización del aborto, existencia de leyes contra la violencia de género, cantidad de juezas y magistradas por cada cien mil habitantes, y los indicadores del informe sobre “Mujeres, Negocios y la Ley” del Banco Mundial sobre el acceso de las mujeres a la justicia.

5. DESCRIPCIÓN DEL RESULTADO

El trabajo de exploración de indicadores accesibles, de suficiente alcance y relativamente útiles para realizar esta aproximación cuantitativa del análisis ha contado con la recolección de 200 indicadores debidamente seleccionados bajo el criterio de “último dato disponible” para todos los países de los que se dispone de información, tomando en consideración el objetivo del estudio, la amplitud del punto de partida concebida bajo una pluralidad de enfoques, las dificultades técnicas y la visión a largo plazo que se tiene del ICPD como instrumento de incidencia política y social para la sociedad civil en la promoción y construcción de un mundo más justo y equitativo.

Es importante subrayar que ha sido justamente este trabajo de traducción a una dimensión medible la que ha permitido (en ciertos casos) identificar aspectos resistentes a dicha cuantificación, con lo cual no es descartable a futuro el uso de indicadores de tipo cualitativo si estos atañen a variables importantes a tener en cuenta en el análisis. No obstante, aquellos aspectos relevantes que no permitan ser incluidos de ninguna manera dentro de la cuantificación

serán contemplados y citados explícitamente dentro del informe final, como una limitante adicional a esta propuesta, mencionando cuál ha sido el procedimiento para contrastar los resultados obtenidos con observancia de este tipo de cuestiones (Martínez, 2015).

El tratamiento estadístico del que serán objeto esta amplia selección de indicadores abarca los siguientes aspectos: i) homogeneización de los rangos de los indicadores; ii) ponderación de las variables en función de su uso; y, iii) conceptualización con técnicas especializadas para aplicar pesos relativos a cada una de las variables. Todo ello con el fin de complementar criterios estadísticos con criterios de interpretación política, además de los recurrentes tests y contraste de información para poder ofrecer un acercamiento a la realidad e incentivar cambios (a futuro) en las políticas que así lo requieran.

Cabe destacar que esta inicial selección de indicadores se ha hecho sin perjuicio de que posteriormente este trabajo estadístico dé lugar a una reducción en la cantidad de los mismos, sobre todo en aquellos casos donde exista solapamiento, siempre y cuando ello no represente un factor determinante en la operatividad y solidez del ICPD final.

En síntesis, lo que se quiere conseguir con este trabajo, es un conjunto de índices sintéticos distribuidos por bloques de políticas, para un cierto número de países, que adicionalmente permita realizar un mapeo y *ranking* de países en relación a su compromiso con la CPD. Todo ello con el objeto de generar una mayor conciencia crítica entre la ciudadanía a través de la supervisión y modificación de las políticas públicas en función del desarrollo humano sostenible.

6. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

La construcción de un ICPD que permita dar seguimiento a las diversas políticas públicas que desarrollan los países y a las implicaciones medioambientales, en materia de género y respecto al cumplimiento de derechos humanos que estas tienen en este mundo cada vez más globalizado se traduce en un importante aporte al constituirse como herramienta de conocimiento y empoderamiento ciudadano que propugna el rol significativo que tiene la sociedad civil en la promoción y edificación de un mundo más equitativo y justo.

Si bien su arquitectura multidimensional representa un reto, este trabajo investigativo evidencia que es posible una aproximación cuantitativa (rigorosa y sólida) a una realidad compleja y amplia, ofreciendo la posibilidad de dar a conocer aspectos relevantes para determinar si las políticas

públicas son coherentes o no con el desarrollo (comportamientos y efectos), su grado de coherencia, su evolución y los desafíos a los que se pueden enfrentar los gobiernos, en sus diferentes dimensiones (económica, social, política, ecológica) y desde una perspectiva novedosa que toma en consideración la multidimensionalidad conceptual del desarrollo humano.

En todo caso, aún queda mucho trabajo estadístico por hacer, y ello hace posible que continúen presentándose inconvenientes/dificultades a lo largo del proceso que deriven seguramente en la toma de decisiones y búsqueda de soluciones viables y consecuentes con los enfoques que cimientan este índice.

De momento, el desafío más cercano en términos temporales lo constituye la creación de un mapeo y el *ranking* de países en relación a su compromiso con la CPD a partir de un primer avance de los resultados por parte del equipo estadístico. Actualmente se está dirimiendo la posibilidad de categorizar los países por grupos en función de sus estructuras, capacidades y especificidades, atendiendo al principio de responsabilidades compartidas y diferenciadas, pero dependerá también, y en buena parte, de esos primeros resultados. Lo importante aquí es procurar que todos los esfuerzos estén encaminados y contribuyan a que el ICPD cumpla con su cometido.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, JOSÉ ANTONIO (Dir), (2009): *Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas*, Editorial Siglo XXI, Madrid.
- GIL PAYNO, M^a LUISA (2015): "Unas políticas económicas centradas en la vida de las personas y del planeta", en *Plataforma 2015 y más (2015): Y después de 2015, ¿qué hacemos?, XII Informe anual de la Plataforma 2015 y más*, Editorial 2015 y más, Madrid.
- MARTÍNEZ, PABLO J. (2015): "Construcción de un índice para medir la coherencia de políticas con el desarrollo", en *Dossier EsF. N° 18: Otra economía está en marcha II*, Economistas sin Fronteras, Madrid.
- MILLÁN, NATALIA; SANTANDER, GUILLERMO; AGUIRRE, PABLO Y GARRIDO, ANABEL (2012): *La coherencia de políticas para el desarrollo en España: Mecanismos, actores y procesos*, Editorial 2015 y más, Madrid.
- PNUD (2010): *Informe sobre desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, Nueva York.

○ Tercera Parte
LAS PERSONAS:
UNA NUEVA POLÍTICA PARA UNA
NUEVA CIUDADANÍA

Ampliar el marco de la justicia: una propuesta para la nueva política

IONE BELARRA

Universidad Autónoma de Madrid y Consejo ciudadano estatal de Podemos.

JOSÉ MEDINA

Plataforma 2015 y más y Círculo de cooperación internacional de Podemos

IÑAKI OLAZABAL

Círculo de cooperación internacional de Podemos.

1. EL DEBATE CONTEMPORÁNEO SOBRE LA JUSTICIA SOCIAL: NOTAS PARA UN PROGRAMA POLÍTICO

El siguiente artículo propone la reconceptualización de los marcos de la justicia social como una forma de afrontar el problema político del estado contemporáneo y la pérdida de soberanía. Desde nuestro punto de vista, actualmente es necesario afrontar nuevos marcos políticos para la gestión de determinados problemas.

Para ello, en la primera parte introducimos el pensamiento de Nancy Fraser en torno a la necesidad de cambiar los marcos de justicia, en el contexto de una propuesta de política “conflictiva” inspirada en Chantal Mouffe. Posteriormente, presentaremos dos propuestas prácticas de política pública que se ajustan a la propuesta de Fraser y que nos pueden servir, además, para afrontar una de las paradojas políticas más importantes de nuestro tiempo: la pérdida de soberanía de los estados-nación.

2. POR UNA NUEVA JUSTICIA SOCIAL

La crisis de 2008 ha provocado el surgimiento en el sur de Europa de movimientos políticos que intentar superar el imaginario neoliberal dominante en pos de la justicia social. En este contexto, se está produciendo una batalla por el sentido común de nuestras sociedades en la que la defensa de la inalienabilidad de los derechos es una de las principales

arenas. La defensa y resignificación de una soberanía vinculada a los derechos sociales ha sido concebida como una herramienta que puede contrarrestar las políticas de austeridad y de recortes impuestas desde los poderes financieros internacionales. A su vez, la democracia se ha planteado como signifiante en disputa traspasando su carácter político y ampliándolo al ámbito económico. Los movimientos políticos que tratan de revertir las políticas de austeridad en el sur de Europa se articulan, por tanto, en torno a tres ejes: soberanía, como una recuperación de la capacidad efectiva de gobernarnos; derechos, como un freno al empobrecimiento generalizado de las mayorías sociales; y democracia, en dos sentidos, como una nueva relación entre las instituciones y los gobernados y como una ampliación de los ámbitos de la democracia, especialmente el económico. La cuestión de la justicia reaparece en los tres frentes.

El debate histórico en torno a la justicia lo protagonizan principalmente la tradición liberal (John Rawls) y la del republicanismo cívico (Charles Tylor y Michael Sandel) en torno al papel de los derechos individuales, el del bien común y el concepto de ciudadanía. Una autora que hace una crítica muy interesante a ambas posturas es Chantal Mouffe, para quien la democracia no está entendida como una herramienta utilitaria para alcanzar objetivos individuales como defiende la visión liberal y tampoco se basa en un orden moral compartido que deje de lado “lo político”. Mouffe recurre a la crítica schmittiana a la teoría de justicia de Rawls planteando la inevitabilidad del conflicto y el antagonismo amigo-enemigo. Así, aceptando la imposibilidad de alcanzar un bien común esencial, critica la reducción de la ciudadanía a un mero estado legal sin labor cívica de la teoría liberal (Mouffe, 1999). La ciudadanía se rige, por tanto, por una identidad común y cambiante basada en los principios de libertad (derechos) e igualdad (redistribución) que asuma una concepción política de la justicia.

“Contrariamente a lo que afirman los discípulos de Rawls, no se trata de un acuerdo definitivo sobre principios de justicia que permitan asegurar la defensa de las instituciones democráticas. El consenso sobre los

derechos del hombre y los principios de igualdad y de libertad es necesario, sin duda, pero no se lo puede separar de una confrontación sobre la interpretación de esos principios. Hay muchas interpretaciones posibles y ninguna de ellas puede presentarse como la única correcta. Precisamente, la confrontación sobre las diferentes significaciones que se ha de atribuir a los principios democráticos y a las instituciones y las prácticas en las que se concreten es lo que constituye el eje central del combate político entre adversarios, en el que cada uno reconoce la imposibilidad de que el proceso agonístico llegue alguna vez a su fin, pues eso equivaldría a alcanzar la solución definitiva y racional.” (Mouffe, 1999)

La construcción de un sujeto político siempre abierto (gente, ciudadanía, pueblo) y la construcción de hegemonía sitúan lo político y la resolución del conflicto en primer plano como base de la democracia y la justicia. En esta línea, junto con el debate del *cómo* y el *qué* de la justicia social dentro de nuestras sociedades surge la necesidad también de abordar el debate del *quién*, debate que es también político en el sentido de Mouffe. Una propuesta de justicia social desde el sur de Europa debe aproximarse a las cuestiones de la justicia teniendo en cuenta el *quién*. En primer lugar, porque las políticas de austeridad parten de un vaciamiento de la cuestión del *quién*: no hay participación de los afectados por las mismas. Y en segundo lugar, porque el ámbito de afectados por las políticas que tienen lugar en nuestro territorio está siendo ampliado por la globalización.

Según Nancy Fraser, una de las teóricas de la justicia más importantes de nuestro tiempo y que ha hecho un esfuerzo en los últimos años por teorizar la justicia en el mundo post westphaliano, el aspecto político es, coincidiendo con Mouffe, una dimensión fundamental de la justicia. Para Fraser, nuestra época globalizada requiere nuevas formas de pensar la justicia (Fraser, 2005). La primera operación que lleva a cabo es la de añadir una tercera dimensión a la definición de justicia. Si tradicionalmente los debates en torno a la justicia en el mundo westphaliano se habían pensado a partir de dos dimensiones, redistribución y reconocimiento, en la actualidad es necesario incluir una tercera dimensión, la representación, que tiene un contenido político. Redistribución y reconocimiento harían referencia al *qué* de la justicia, mientras que la representación haría referencia al *quién* y al *cómo*. La justicia, para Fraser, se define como la participación paritaria en la vida social y puede estar limitada (una sociedad es injusta) tanto por cuestiones económicas (desigualdad de clase) como culturales (desigualdad de estatus). Además, a estas dos dimensiones habría que añadir otra dimensión, la política, que a su vez tiene otros dos aspectos: una injusticia política ordinaria,

cuando por cuestiones de procedimiento algún grupo no puede participar de manera paritaria; y la injusticia producida por la “ausencia de un marco adecuado” (*misframing*), que afronta explícitamente la cuestión de quién debe formar parte de esa participación:

“La cuestión del *quién* es previa al resto ya que las cuestiones del *qué* y del *cómo* sólo se pueden elaborar una vez que hay un consenso implícito sobre el *quién* es titular de la “justicia”. Este proceso se halla entre las decisiones políticas de mayor trascendencia. En la medida en que esta decisión tiene la capacidad de constituir tanto a los miembros como a los no miembros de la comunidad de un solo plumazo, de ella depende excluir de hecho a los últimos del universo de los que tienen derecho a ser objeto de consideración dentro de la comunidad en asuntos que afectan a la distribución, el reconocimiento y la representación político ordinaria”. (Fraser, 2005)

Cuando afrontamos las cuestiones de justicia desde este punto de vista es cuando entramos de lleno en la cuestión del estado como el marco adecuado para comprender estas discusiones.

3. CAMBIAR LA ESCALA DEL DEBATE SOBRE LA JUSTICIA

Fraser plantea que, en el mundo contemporáneo, los problemas de justicia (de redistribución y de reconocimiento) han de abordarse ampliando el marco de referencia para hacerlo de manera adecuada.

Según Fraser, el principio de territorialidad del estado funciona en muchos casos para “inmunizar” las injusticias más que para combatirlas. En ese sentido, lo que se produce es lo que ella denomina una “falta de representación metapolítica”, en la medida en que los fundamentos del orden político (la territorialidad) del estado, son en sí mismos los productores de la injusticia.

Así, la falta de representación metapolítica “emerge cuando los estados y las elites transnacionales monopolizan la tarea de formular los marcos de referencia, negando la posibilidad de intervenir a las personas que podrían verse perjudicadas en el desarrollo de ese proceso, y bloqueando la creación de arenas democráticas donde sus demandas pueden ser examinadas y resueltas. De ese modo, se consigue excluir a la gran mayoría de las personas de participar en la producción de los metadiscursos que determinan la división oficial del espacio político. En la medida en que esta mayoría carece de una arena institucional en la que pueda producirse este tipo de participación y en que se halla sometida a un planteamiento antidemocrático del «cómo», se

le niega la posibilidad de implicarse en términos paritarios en el proceso de decisión acerca del «quién» (Fraser, 2006).

Esta nueva coyuntura requiere replantear el debate de la justicia. Es necesario, para Fraser, construir un enfoque de la justicia democrática postwestfaliana. Este enfoque ha de preguntarse no solo por el qué de la justicia, sino también por el quién y el cómo. El criterio de validez de la justicia que establece Fraser es el de paridad en la participación que tiene dos cualidades. Por un lado, los acuerdos sociales en torno a la justicia solo serán justos si permiten participar a todos los actores implicados en la vida social; por otro, desde el punto de vista procesal, los acuerdos solo serán legítimos si consiguen que los afectados por sus resultados participen del proceso de deliberación y decisión sobre los mismos.

Estas dos premisas de una “justicia democrática postwestfaliana” son condiciones que cumplen las propuestas prácticas que presentamos en este artículo: la coherencia de políticas para el desarrollo, como marco de justicia que permite que “todos los afectados por los acuerdos sociales” sean tenidos en cuenta y la expansión de los derechos de ciudadanía en función de la residencia, que implica la participación efectiva de todos los actores en la vida social en igualdad.

4. EL PROBLEMA DEL ESTADO Y DE LA SOBERANÍA

Como vemos, Fraser plantea abiertamente la necesidad de superar al estado-nación moderno como unidad básica en las discusiones sobre la justicia. Para ella, la globalización ha impuesto un nuevo marco que implica la necesidad de transformar nuestras teorías de la justicia y la forma en que se producen los debates sobre la misma.

En este sentido, apunta a un problema político que es clave para las posibilidades efectivas de conseguir estos acuerdos de justicia: la capacidad de los gobiernos para actuar en entornos políticos de pérdida de soberanía efectiva. A lo largo del año 2015 hemos visto cómo en el contexto europeo era cuestionado el principio básico de soberanía en Grecia para imponer políticas públicas que no eran justas, en la medida en que no tenían en cuenta a los afectados (de hecho se hacían en contra de la voluntad mayoritaria de los griegos) y no se ha permitido una participación paritaria de todos los afectados¹.

¹ Son muy interesantes a este respecto las apreciaciones de Yanis Varoufakis sobre el Eurogrupo precisamente en esta discusión. Fraser plantea que, para que las decisiones en el nuevo marco globalizado sean justas es necesario construir instituciones for-

Esto nos lleva al problema fundamental de la política, que es la cuestión del poder. Si como vemos, y de acuerdo con Fraser, el mundo globalizado ha dispersado el poder entre multitud de actores de una manera tan desigual que lo alejan de cualquier parecido con la democracia o con la posibilidad de decisiones justas, desde el punto de vista de la capacidad de ejercicio del poder, a partir de premisas de justicia el lugar al que se puede acceder (el gobierno de esos estados-nación) tiene muchas limitaciones efectivas para hacerlo. Esta es una paradoja política fundamental de nuestro tiempo y a las que los nuevos movimientos políticos del sur de Europa se enfrentan de lleno.

Esta paradoja, complica ciertamente el problema de la justicia de Fraser. El estado-nación no puede ser tomado como referencia de los problemas políticos, pero no deja de ser el espacio político de referencia para el ejercicio del poder. Si bien no hay espacio aquí para tratar este problema en profundidad sí que es necesario apuntar que los enfoques que planteamos parten de “teorizaciones del estado” que asumen la condición actual del mismo.

Tanto el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo como el de extensión de la ciudadanía apuntan a actuar directamente sobre la paradoja del estado aplicando políticas públicas que tienen en cuenta las dinámicas sociales globales en el planteamiento del problema que intentan resolver. Se trata, en definitiva, de materializar políticamente lo “glocal”² desde una perspectiva de justicia.

5. LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO COMO AMPLIACIÓN DEL MARCO

La coherencia de políticas para el desarrollo es un enfoque que aparece en el mundo de la cooperación internacional a partir de los años 90. En torno a él existen distintas visiones y premisas conceptuales que constituyen una forma específica de entender la acción en coherencia. En general, se puede hablar de tres formas de comprender la coherencia de políticas para el desarrollo (Millán *et al.*, 2012).

males que puedan incluir efectivamente a todos los afectados. El Eurogrupo es, precisamente, lo contrario de una institución formal ya que, como plantea Varoufakis, ni siquiera aparece en ningún tratado. La posibilidad de que los actores con más poder se impongan en estas estructuras invalida los acuerdos del mismo desde cualquier principio de justicia. La entrada en la que Varoufakis hace su valoración sobre la negociación está disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=8175>.

² Para una introducción al concepto de glocalización (Robertson, 2003).

1. Una forma que estaría más pegada a la cooperación para el desarrollo. Aquí, el fin de la coherencia sería mejorar el impacto positivo de la cooperación para el desarrollo. Se trataría de que otras políticas públicas no dañen o sean contradictorios con el objetivo de las políticas de cooperación.
2. Una segunda visión de la coherencia de políticas para el desarrollo estaría representada por aquellas visiones que consideran que la coherencia de políticas para el desarrollo es un instrumento generador de sinergias entre políticas. Se trataría así de que la política de cooperación fuese complementaria a otras en lo que se refiere a lograr objetivos de desarrollo.
3. Por último, un tercer grupo de visiones son las que se encuadran en el denominado: *whole government approach*. Según este enfoque, la coherencia de políticas para el desarrollo debería impulsar que la perspectiva de desarrollo estuviese presente en todas las políticas públicas.

Así, y siguiendo la tercera perspectiva “la CPD debe entenderse como la integración de la visión del desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país” (Millán *et al.*, 2012).

La coherencia de políticas para el desarrollo, por lo tanto, implica “cambiar el marco” de las políticas públicas introduciendo una nueva perspectiva que sirve para “representar” intereses y actores que son afectados por esa política” pero que no están presentes si solo tomamos como referencia de las políticas públicas el estado-nación en el que cual se formulan esas políticas.

Un debate interesante en este punto es la definición de la perspectiva de desarrollo. La palabra desarrollo, como muchos otros significantes vacíos, se utiliza indistintamente por distintos actores. Desarrollo, en efecto, no significa lo mismo para el Banco Mundial que para el PNUD que para una organización del norte que gestiona AOD. Y menos todavía para una organización ecologista del sur que lucha “contra el desarrollo”.

El desarrollo es por lo tanto un concepto político, es decir, sujeto a disputa. Y es esta disputa, este antagonismo en torno a su definición, precisamente lo que constituye la esencia de lo político, como lucha social inacabada e inacabable por la hegemonía, es decir, por la capacidad de representar al conjunto de la comunidad política. Existirían, por tanto, distintas visiones en desarrollo que se encuentran en disputa entre distintos actores que pugnan porque su definición sea la que represente al conjunto.

Tomar el desarrollo como una cuestión de disputa política nos remite a la esencia puramente antagonista de lo político que se explicaba más arriba. Desde nuestra perspectiva, la coherencia de políticas para el desarrollo es un concepto

fundamentalmente político en el sentido que plantea Mouffe. Lo es porque lo que hay detrás del mismo es una disputa por la definición del desarrollo en los términos que plantea Fraser: es una pregunta por el qué del desarrollo (oportunidades para la vida o crecimiento económico) igual que por el cómo (qué tipo de políticas públicas son necesarias para conseguirlo).

Y también es una pregunta por el quién: la CPD, al fin y al cabo, consiste en llevar el conflicto al modelo de desarrollo ampliando el marco de las políticas públicas (partiendo de la premisa de que estas tienen un marco no adecuado) que producen este modelo de desarrollo. La coherencia de políticas para el desarrollo es, al fin y al cabo, una herramienta para conducir la “confrontación sobre las diferentes significaciones que se ha de atribuir a los principios democráticos y a las instituciones y las prácticas en las que se concretan” (Mouffe, 1999), una confrontación que se hace preguntando por el quién que define a los sujetos de las políticas.

6. UN CAMBIO DE MARCO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA

Como señalábamos más arriba, durante la mayor parte del siglo XX los debates y las luchas en torno a la justicia se han dado dentro de los límites físicos y simbólicos de los estados-nación. Un proyecto político ajustado a la realidad “globalizada” que vivimos debe aspirar a poner sobre la mesa nuevas fórmulas que trasciendan estas fronteras clásicas.

En el camino hacia la conquista de las instituciones y los gobiernos estatales va a haber dos arenas donde se pondrá especialmente a prueba el marco de justicia que manejamos. En el modo de plantear las cuestiones del desarrollo, como se ha discutido en los párrafos anteriores, y la política migratoria. Esta última pondrá de manifiesto si seguimos moviéndonos en el eje del *qué* o si por fin podemos avanzar también en el *cómo* de la justicia, que a su vez concreta el *quién*. Desde las instituciones puestas al servicio de la gente y desde los movimientos sociales que buscan la transformación debemos poner en marcha procesos de toma de decisión que determinen quién o quiénes son susceptibles de reivindicar justicia y acceso efectivo a derechos.

En ese sentido, se vuelve urgente repensar completamente las políticas públicas relacionadas con las migraciones. Hasta el momento la legislación en materia de extranjería ha contribuido activa y conscientemente a generar sujetos políticos, sociales y jurídicos diferenciados en función de criterios como pertenencia o no la UE, tiempo de residencia en España, país de procedencia, contar o no con un contrato de trabajo, etc. Estas múltiples diferenciaciones se han traducido, en la práctica, en un recorte de derechos

sociales, políticos, laborales, etc. para quienes ocupan los puestos inferiores del escalafón.

Es la hora de poner el marco de justicia democrática en funcionamiento, y eso implica, por ejemplo, poner sobre la mesa el derecho a voto para las personas extranjeras con residencia estable en España, pero no solo. Es la hora de empezar a construir el acceso efectivo a derechos sobre la base de la residencia y la vecindad, no a partir de la nacionalidad. De eso saben mucho quienes durante estos años de estafa económica han defendido el derecho a la vivienda, codo con codo, dejando atrás el eje autóctonos-migrantes. Es el momento de recoger el fruto de lo aprendido y llevarlo a las instituciones.

7. CONCLUSIÓN

En este artículo hemos presentado dos propuestas políticas que creemos que se enmarcan bien en el nuevo paradigma político que está surgiendo en el sur de Europa y que hace

de la crítica a la austeridad y a la falta de democracia de la Unión Europea su centro. Tanto la coherencia de políticas para el desarrollo como la transformación de las políticas migratorias implican una nueva conceptualización de la justicia social, que pone en el centro la cuestión de quién debe ser sujeto de esa justicia.

Ambas propuestas, además, son propuestas que enfrentan directamente la paradoja del estado que hemos explicado más arriba. Nunca como hasta ahora las fuerzas políticas transformadoras se habían encontrado ante una encrucijada tan compleja. Por un lado, somos plenamente conscientes de que la defensa de formas de distribución de la riqueza y de reconocimiento cultural más justas es un partido que se juega en un plano supranacional. Y, sin embargo, la conquista de las instituciones dentro de los estados nacionales aparece, por primera vez en décadas, como la mejor herramienta disponible para lograr influir en ese nivel internacional donde grandes corporaciones y políticos toman decisiones que determinan las vidas de millones de personas.

BIBLIOGRAFÍA

FRASER, NANCY (2005): “Reinventar la justicia en un mundo globalizado”, en *New Left Review*, número 36.

MILLÁN, NATALIA; AGUIRRE, PABLO; GARRIDO, ANABEL y SANTANDER, GUILLERMO (2012): *La coherencia de políticas para el desarrollo en España*, Editorial 2015 y más.

MOUFFE, CHANTAL (1999): *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Paidós Estado y Sociedad. Paidós, Barcelona.

ROBERTSON, ROLAND (2003): “Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad”, en Monedero, Juan Carlos (Ed.) (2003): *Cansancio del Leviatán : problemas políticos de la mundialización*. Trotta, pp. 261–284.



Y DESPUÉS DE 2015, ¿QUÉ HACEMOS?

El informe anual de la **Plataforma 2015** y más ofrece una reflexión sobre la agenda global de desarrollo en un contexto marcado por el paso de la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la nueva agenda de desarrollo 2030. En su edición de 2014, la Plataforma 2015 y más vuelve a ofrecer una mirada a algunos de los elementos estratégicos para la construcción y el futuro de una agenda que pretende estar centrada en las personas, en la equidad y en la sostenibilidad ambiental. Para ello, el informe recoge una serie de artículos que se estructuran en tres apartados que, desde diferentes perspectivas, abordan algunas de las implicaciones de la nueva agenda.

En *El mundo* se analiza, un año más, el grado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se dedica una mirada panorámica a la evolución de la agenda de desarrollo en las últimas décadas, y se profundiza en algunos de los problemas que impiden avanzar en la consecución de los principios y objetivos del desarrollo. Asimismo, se abordan los principales aprendizajes que la agenda de desarrollo post 2015 debiera extraer de la agenda anterior y se identifican algunos de los desafíos para la construcción y seguimiento de la nueva agenda.

En *La política* se dedica una mirada a diferentes políticas relevantes para la construcción de un mundo que sitúe al planeta y las personas en el centro. Para ello, el apartado incorpora una serie de artículos enmarcados en el proyecto de investigación para la construcción de un índice de coherencia de políticas para el desarrollo, entendido como una herramienta de incidencia política, rendición de cuentas y movilización social en el marco de la agenda 2030.

Para finalizar, en *Las personas* la Plataforma 2015 y más ha querido, como en ediciones anteriores, subrayar el papel de las personas, los movimientos sociales y los nuevos actores políticos en la generación de análisis críticos y propuestas políticas para la transformación. La agenda de los derechos humanos y la justicia entendida desde una perspectiva global se sitúa cada vez con mayor claridad en el eje sobre el que construir una nueva narrativa sobre el desarrollo. Esta agenda basada en derechos constituye la principal aspiración de las organizaciones y movimientos tanto en el proceso de construcción de la agenda post 2015, como en el cotidiano ejercicio de construcción de ciudadanía. Es por ello una propuesta para confluir en la construcción de ese otro mundo que ya está en marcha.