

Río+20 y más allá: sin justicia no hay futuro

En los últimos 20 años, poco se ha hecho para cambiar los patrones de producción y consumo que contaminan y erosionan la biodiversidad e inducen el cambio climático. Entre tanto, los compromisos para con los derechos humanos y la justicia de género no han sido cumplidos. Confrontamos una catástrofe social y ecológica. El Estado puede responder con prontitud si se basa en la legitimidad democrática y la rendición de cuentas. En tiempos de creciente interrelación global entre las sociedades, las economías y las personas, los principios acordados universalmente son la precondition para que vivamos con justicia, paz y armonía con la naturaleza. Proponemos ocho principios como base para un nuevo marco de derechos de sustentabilidad.

Civil Society Reflection Group on Global Development¹

El mundo necesita un cambio fundamental. Vivimos en un mundo en crisis. Demasiadas personas están siendo sacudidas por los altibajos globales, un casino mundial que apuesta nuestros medios de vida, nuestra seguridad, nuestro futuro y nuestro planeta.

Vivimos en un mundo donde el 20% de la población disfruta de más del 70% de los ingresos totales y aquella población del quintil más bajo recibe solo el 2% del ingreso mundial. Las ganancias provenientes del crecimiento económico y la globalización han sido compartidas de manera desigual. En la mayoría de los países, los ricos se han vuelto más ricos a expensas de la clase media y de los grupos de bajos ingresos. El crecimiento económico sin restricciones ha aumentado aún más las desigualdades sociales, habiéndose inclusive generado los recursos para que suceda lo contrario y para financiar el acceso más equitativo a los servicios públicos y esenciales. La persistencia de la pobreza, el desempleo, la exclusión social y de mayores niveles de desigualdad representan una amenaza para los sistemas de atención, cohesión social y estabilidad política.

Vivimos en un mundo en el que el 50% de las emisiones de carbono son generadas por el 13% de la población. La rápida propagación de modelos de

producción y consumo no sustentables, está vinculada al rápido agotamiento de los recursos naturales, incluyendo el agua potable, así como también a la desigual distribución de los "beneficios" del crecimiento económico que habían sido prometidos y de la expansión del comercio. Estos modelos han conducido al calentamiento global que provoca el aumento en los niveles del mar, una mayor frecuencia de condiciones climáticas extremas, desertificación y deforestación. Para la biodiversidad, la pérdida de patrimonio medioambiental es permanente. Hemos superado los límites ecológicos e ignorado los límites planetarios. Debido a la amenaza del cambio climático, ya estamos viviendo en un tiempo prestado. Sin embargo, nos negamos a reducir las emisiones y a asignar los escasos recursos a quienes aún no han sido beneficiados por su explotación.

Demasiado a menudo las políticas nacionales e internacionales han dejado de apuntar a reducir las desigualdades. Su esmero en estimular el crecimiento económico ha facilitado los incentivos para explotar la naturaleza, descansa en el uso de combustibles fósiles y agota la diversidad biológica, socavando la prestación de servicios esenciales en la medida en que los países entran en una carrera a la baja ofreciendo como incentivos bajos impuestos y mano de obra barata.

La persistente discriminación aherroja a las mujeres a la labor reproductiva en condiciones precarias y a la violencia. Las mujeres, especialmente las pobres, continúan siendo socialmente discriminadas y en numerosos lugares se encuentran privadas de sus derechos corporales, reproductivos y sexuales. Esto las vuelve más vulnerables a la explotación y a la violencia dentro y fuera de sus hogares. Los trabajos de cuidado a menudo son realizados por las mujeres en los hogares y no goza de reconocimiento ni valoración. Los medios de vida y las actividades productivas de las mujeres que incluyen todas las formas de trabajo del cuidado de la salud suelen quedar desprotegidas y sin apoyo. Todo esto se torna más angustioso en tiempos de crisis económica y a causa de políticas que favorecen la ganancia sobre la prestación de servicios sociales.

La biodiversidad y la generosidad de la naturaleza, si bien preciosas, no son respetadas, protegidas ni apreciadas. Las comunidades y poblaciones que buscan vivir en armonía con la naturaleza descubren sus derechos ignorados y en peligro sus medios de vida y sus culturas.

¿Por qué ha ocurrido esto? Ciertamente no se debe a una falta de conciencia ni atención de los ac-

tores políticos al más alto nivel. El peligro del cambio climático, citado en la década de 1980 en una conferencia de la OMM, fue trasladado al centro del escenario en 1987 por el Informe Brundtland, al igual que lo fue la urgencia de la pérdida de biodiversidad. El impulso condujo a la conferencia de Río en 1992, que puso en marcha los convenios marco sobre cambio climático y biodiversidad, así como también sobre desertificación. Asimismo adoptó los principios de la Declaración de Río, los Principios Forestales y un plan de acción, la Agenda 21. Las conferencias mundiales de la década de 1990 se centraron en los temas de derechos humanos y de equidad social y adoptaron anteproyectos para hacer frente a las injusticias de la exclusión social y la discriminación de género. En la Declaración del Milenio de 2000, los Estados miembro se comprometieron a "defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial" como "un deber a cumplir respecto a todos los habitantes del planeta, en especial los más vulnerables y, en particular, los niños del mundo, a los que pertenece el futuro".

En los últimos 20 años, sin embargo, los ideales y los principios de Río se han visto ensombrecidos, debido a que en su mayoría no han sido implementados. Del mismo modo, no se ha cumplido con una serie de compromisos internacionales sobre derechos humanos y justicia de género. El producto mundial per cápita se ha más que duplicado en las últimas dos décadas, aunque con disparidades cada vez mayores. La globalización ha generado millones de puestos de trabajo de baja calidad. La especulación financiera y de mercancías ha socavado la seguridad alimentaria y hecho que millones de hectáreas de tierra fueran retiradas de la producción de alimentos y dedicadas a usos no sustentables. Se ha hecho poco para cambiar los patrones de producción y consumo que contaminan y erosionan la biodiversidad y conducen inexorablemente al cambio climático. Cuarenta y cinco países con una población total de 1.200 millones de personas han logrado alcanzar indicadores sociales que son mejores que la media mundial de emisiones per cápita de CO₂ a partir de combustibles fósiles por debajo del promedio mundial. Y ninguno de ellos está etiquetado como de "ingresos altos". No obstante, al igual que otros países de ingreso medio y de aquellos considerados "menos desarrollados", a menudo encuentran su espacio para tomar decisiones de política interna que ahorcan el desarrollo sustentable, presionados por demandas externas, condicionalidades e imposi-

1 Esta declaración ha sido elaborada por el Civil Society Reflection Group on Global Development. Esta es una declaración preliminar y todavía no ha sido plenamente discutida por la totalidad de los miembros del grupo. Se trata de un "trabajo en curso". Por lo tanto, no todas las recomendaciones en esta declaración fueron apoyadas de manera explícita por cada miembro del grupo. Pero la declaración captura las ideas y el consenso fundamental, que fueron formuladas en las reuniones anteriores del Reflection Group (Grupo de Reflexión). El informe final más completo del Grupo se publicará en la primavera de 2012. Los miembros del Reflection Group son: **Alejandro Chanona**, Universidad Nacional Autónoma de México; **Bárbara Adams**, Global Policy Forum; **Beryl d'Almeida**, Abandoned Babies Committee Zimbabwe; **Chee Yoke Ling**, (Red del Tercer Mundo); **Ernst Ulrich von Weizsäcker**, International Resource Panel; **Danuta Sacher**, terre des hommes Germany; **Filomeno Santa Ana III**, Action for Economic Reform, Philippines; **George Chira**, terre des hommes India; **Gigi Francisco**, Development Alternatives with Women for a New Era; **Henning Melber**, Dag Hammarskjöld Foundation, Sweden; **Hubert Schillinger**, Friedrich-Ebert-Stiftung, Alemania; **Jens Martens**, Global Policy Forum Europe; **Jorge Ishizawa**, Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas, Perú; **Karma Ura**, Centre for Bhutan Studies; **Roberto Bissio**, Social Watch; **Vicky Tauli-Corpus**, Tebtebba Foundation; **Yao Graham**, Third World Network Africa.

ciones que los presionan para que tomen medidas como recortar las tasas impositivas y el gasto en servicios sociales.

Las políticas económicas en numerosas ocasiones contradicen los compromisos asumidos con los derechos y la sustentabilidad dado que estas políticas y sus instituciones afines, nacionales e internacionales, ocupan el ápice de los dominios de gobernanza. Estas políticas han confiado demasiado en los mercados para asignar recursos de las sociedades y distribuir su riqueza, señalando el crecimiento del PIB como la última medida de bienestar. El resultado ha sido el incremento de la concentración y el aumento de las tasas accionarias de unas pocas corporaciones transnacionales, en particular en los sectores de alimentos y medicinas.

Esta deliberada elección política de no intervención alcanzó un punto crítico en el momento en que, encendida la mecha en EE.UU., explotó la crisis financiera global en 2008, que intensificó aún más las desigualdades como resultado de pérdida de puestos de trabajo y de recortes en los ingresos que, en forma desproporcionada, afectaron a los grupos de bajos ingresos. Sin embargo, sin descanso, las respuestas políticas oprimieron aún más a las sociedades y a las comunidades, apoyándose en los mismos actores de mercado que antes se habían equivocado, prestando poca o ninguna atención a los ya frágiles sistemas humanos y ecológicos, y empujando a las sociedades y a las comunidades a un punto de ruptura.

Si bien queda claro que las políticas anticíclicas actuaron como amortiguadores eficaces y aumentaron la resiliencia, numerosos gobiernos han sacrificado el gasto social a la ortodoxia neoliberal y a una fuerte dependencia de los mercados financieros. Los costos de la inacción y la mala práctica de seguir haciendo lo mismo de siempre vienen acumulando una montaña de deudas sociales y ecológicas. El alto desempleo, especialmente entre los jóvenes, el aumento de los precios de los alimentos y la injusticia generalizada han creado un clima de tensión social y política y disturbios en numerosos países. En países de todo el mundo, desde El Cairo pasando por Manhattan hasta Nueva Delhi, las personas salen a las calles para expresar su enojo con el status quo y su nula voluntad de aceptar esto por más tiempo. Sus motivos y objetivos pueden variar de acuerdo a las circunstancias únicas en que estas personas viven, pero sus demandas son similares: mayor justicia y más libertad de la presión de los “mercados” y sus fieles agentes.

¿Por qué la gobernanza nos está fallando tanto? Los Estados han renegado de sus valores democráticos y los gobiernos se han vuelto menos responsables ante la gente. Las normas universales y los estándares están siendo ignorados o evitados por nuevas normas que favorecen a los mercados. Los riesgos están siendo asumidos por aquellos que no tenían ningún papel que asumir en esos riesgos mientras una nueva clasificación de “demasiado grande para dar quiebra” ha reordenado la distribución de recursos públicos. Nos enfrentamos a una jerarquía de derechos en la que la protección de los sistemas humanos y ecológicos ha sido relegada

a los peldaños más bajos. Esta situación encuentra su paralelo en la gobernanza a nivel nacional e internacional. Además, la fragmentada gobernanza mundial ha llevado a perder la visión global y a establecer bajas demandas que tratan los síntomas y no las causas.

Décadas de políticas equivocadas y el impacto de los múltiples fracasos de planificación han inevitablemente hecho resaltar el papel e importancia del Estado. Las respuestas al fracaso del sistema financiero revelan que el Estado puede actuar y actuará con rapidez en caso de percibir un desastre con el dinero y la política. Sin embargo, este más fuerte y necesario papel del Estado debe estar basado en la legitimidad democrática y en la rendición de cuentas y debe ser equilibrado mediante la participación efectiva de la sociedad civil.

Estamos viviendo en un período de agitación, enfrentando desastres sociales y ecológicos. Exigimos que los Estados actúen ahora con rapidez y eficacia frente a este desastre.

Reafirmar los pilares de la sustentabilidad: el marco de los principios universales y los derechos

La necesidad de principios universales. Cada concepto de desarrollo, bienestar y progreso de las sociedades se basa en un conjunto de principios y valores fundamentales. Estos valores están profundamente arraigados en nuestra cultura, nuestras ideologías y nuestros sistemas de creencias. Estamos convencidos de que existe un conjunto de principios y valores universales que es compartido por la mayoría de nosotros. Los principios y valores comunes sientan las bases de las sociedades. Reconocemos la diversidad de las expresiones culturales como un valor en sí mismo que tiene que ser protegido y promovido. En tiempos de globalización y creciente interrelación planetaria entre sociedades, economías y personas, los principios universalmente acordados son la condición previa para que vivamos en justicia, paz y armonía con la naturaleza.

Un conjunto de principios pre-existentes como común denominador. No hay necesidad de inventar principios y valores de este tipo. En las constituciones nacionales, así como en diversos tratados internacionales, declaraciones y declaración de intenciones de las Naciones Unidas, los gobiernos han convenido en ciertos principios fundamentales que resultan esenciales para las sociedades y para las relaciones internacionales. Proponemos el siguiente conjunto de ocho principios como base para un nuevo marco de sustentabilidad de los derechos:

- *Principio de solidaridad.* La solidaridad es un principio ampliamente aceptado en numerosas constituciones nacionales para regir la relación entre los ciudadanos de un país. Este concepto resulta cardinal para la igualdad de los ciudadanos y para su responsabilidad compartida por el bien común. En la noción de solidaridad, la ayuda no es un acto de caridad, sino un derecho de cada mujer, hombre y niño. La solidaridad difiere radicalmente de la caridad y la filantropía. En tiempos de globalización, este concepto se

ha trasladado a nivel internacional. En la Declaración del Milenio, los gobiernos alistaron a la solidaridad como uno de los valores centrales: “Los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas se distribuyan de manera justa, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados”. Hoy en día, la noción de solidaridad se acepta como un principio clave en diversos acuerdos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación de 1994.

- *El principio de no causar daño.* Originalmente un principio fundamental de la ética médica se refleja en la promesa del juramento hipocrático de “abstenerse de hacer daño”, este principio se ha convertido en relevante en otras áreas. Por ejemplo, se ha incluido en los principios humanitarios de UNICEF desde 2003 y ha sido adoptado en un código de conducta de las principales organizaciones humanitarias. En esencia, el compromiso de aplicar políticas de una manera que no hagan ningún daño a las personas o a la naturaleza debe ser considerado como un principio rector en la totalidad de los ámbitos y en la totalidad de los niveles.
- *El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.* Este principio marca una de las metas de la Declaración de Río de 1992. Su principio número siete señala: “En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sustentable, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”. Por primera vez en la historia, los gobiernos reconocieron su contribución diferencial presente e histórica a la degradación del medio ambiente y, por lo tanto, su obligación diferencial de solventar la reparación y mitigación. Mediante incluir la dimensión histórica que va más allá del principio de un “trato especial y diferenciado” basado en las capacidades económicas y en las necesidades, tal como figura en los Acuerdos de la OMC. El principio es un elemento clave del Protocolo de Kyoto, pero su aplicación no debe limitarse a las negociaciones sobre el clima.
- *Principio de que quien contamina paga.* El simple mensaje de este principio es que los costos de la contaminación han de ser sufragados por aquellos que lo causan. Este principio ha sido parte del derecho internacional del medio ambiente desde la década de 1970, y se reafirmó en la Declaración de Río, Principio 16: “Las autoridades nacionales deberán procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina

debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación (...). Aunque este principio es ampliamente reconocido en el derecho internacional medioambiental, también debe ser aplicado en otras áreas. En el contexto de la reciente crisis financiera, varios preguntaron por los “contaminadores”, es decir, los bancos y la industria financiera, a fin de que se hagan cargo de los gastos de la crisis. Como señaló el Comisario Europeo Michel Barnier: “Creo en el principio de “que quien contamina paga”. Tenemos que construir un sistema que garantice que el sector financiero pagará en el futuro el costo de las crisis bancarias”.

- **Principio cautelar.** Este principio establece que, en ausencia de un consenso científico, si una acción o política tiene un supuesto riesgo de causar daño a las personas o a la naturaleza, la carga de la prueba de que no es perjudicial recae sobre los autores de esta acción o política. También se establece en la Declaración de Río, que dice en el principio 15: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”. Después de Río este principio ha sido incorporado en numerosos acuerdos internacionales, como el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad de 2000 con respecto al movimiento transfronterizo de organismos vivos modificados y sus productos.
- **Principio de subsidiariedad.** De acuerdo con este principio, las decisiones políticas siempre deben ser tomadas en el nivel administrativo y político más bajo posible, y lo más cerca posible de los ciudadanos, a fin de garantizar que mujeres y hombres participen plenamente en la toma de decisiones. Esta idea es un elemento básico de los conceptos de federalismo y uno de los principios centrales en los tratados de la Unión Europea. Los pueblos indígenas consideran este principio una herramienta esencial para preservar su identidad, su diversidad y sus culturas. El principio reconoce el derecho democrático inherente a la autodeterminación de las personas, comunidades y naciones, pero solo siempre y cuando su ejercicio no infrinja los derechos similares de otros. Por lo tanto, no debe ser desaprovechado como un argumento contra la acción del gobierno central a nivel nacional o internacional, pero siempre debe ser aplicado en combinación con los otros principios, en particular el principio de solidaridad.
- **Principio del consentimiento libre, previo e informado.** De acuerdo con este principio, las comunidades tienen el derecho de dar o negar su consentimiento a los proyectos y acciones propuestas por los gobiernos o corporaciones

que pueden afectar sus medios de subsistencia y las tierras que de alguna manera usan, ocupan o utilizan tradicionalmente. Este principio es un elemento clave de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 y reconocido en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT (169/1989). No obstante, este principio no se limita a los derechos de los pueblos indígenas. También se establece en el Convenio de Rotterdam sobre el Consentimiento Informado Previo aplicable a ciertos productos químicos peligrosos y pesticidas en el comercio internacional desde 1998. Este convenio prevé, *inter alia*, que los países importadores reciban información acerca de un producto químico que está siendo exportado desde un país que lo haya prohibido o severamente restringido por razones sanitarias o medioambientales.

- **Principio de solución pacífica de controversias.** Este principio es un elemento central de la Carta de las Naciones Unidas, que señala en su artículo dos: “Todos los miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que la paz y la seguridad internacionales, y la justicia, no estén en peligro”. En la Declaración de Manila de 1982 los gobiernos volvieron a confirmar que la solución pacífica de las controversias debe representar una de las preocupaciones centrales de los Estados y de las Naciones Unidas (A/RES/37/10, 15 de noviembre de 1982).

Estos ocho principios construirán los principios básicos de un marco de derechos universales de sustentabilidad. Están interconectados y no deben ser aplicados de forma aislada.

Los valores esenciales de libertad, igualdad, diversidad y respeto por la naturaleza. En añadidura a la serie central de principios universales, son valores fundamentales, los que son también esenciales para las relaciones internacionales. Los gobiernos refieren a algunos de ellos en la Declaración del Milenio. Estos incluyen, entre *inter alia*:

- **Libertad.** Hombres, mujeres y niños tienen derecho a vivir sus vidas con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia. La gobernanza democrática y participativa, basada en la voluntad de las personas, es la mejor forma de garantizar esos derechos. Pero hay límites a la libertad – es decir, cuando se toca la libertad de nuestros pares. “La libertad es siempre la libertad de los disidentes” (Rosa Luxemburgo). Y la libertad tiene sus límites en el principio de “no hacer daño”.
- **Igualdad.** A ninguna persona ni nación o grupo se le debe negar la oportunidad de participar y beneficiarse del desarrollo. La igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres debe ser asegurada. La igualdad incluye el concepto de justicia intergeneracional, es decir, el reconocimiento de que la generación actual solo satisface sus necesidades de una manera

que no comprometa la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

- **Diversidad.** Los seres humanos se deben respetar mutuamente, en toda su diversidad de creencias, cultura, idioma, apariencia, orientación sexual y género. Las diferencias dentro y entre las sociedades no deberían ser temidas ni reprimidas, sino fomentarlas como un bienpreciado de la humanidad. Una cultura de paz y de diálogo debe ser promovida activamente.
- **Respeto por la naturaleza.** Es necesario actuar con prudencia en la conducta hacia todos los seres vivos y en el uso de los recursos naturales. Solo de esta manera las incommensurables riquezas que nos brinda la naturaleza pueden ser conservadas y transmitidas a nuestros descendientes. Los modelos actuales no sustentables de producción y consumo deben cambiar en el interés de nuestro bienestar futuro y el de nuestros descendientes. El respeto por la naturaleza significa mucho más que una buena gestión del medio ambiente: significa que todas las especies vivas tienen derechos intrínsecos. Las especies no deben ser consideradas como objetos de interacción humana, sino como sujetos con un valor que va más allá del uso y del intercambio. Esta comprensión de la naturaleza como un sistema vivo es reflejada en el pensamiento y en el sistema de creencias de los pueblos indígenas, por ejemplo, en el concepto del *Buen Vivir*.

La incapacidad de traducir los principios en la práctica. Mientras que la totalidad de los gobiernos están de acuerdo con estos principios, en general, en su mayoría fracasan en trasladar las obligaciones exigibles y las políticas específicas. Si los gobiernos hubieran tomado en serio el principio de solidaridad, la pobreza y el hambre hubieran podido ser drásticamente reducidas, si realmente hubieran aceptado el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, la cumbre del clima de Copenhague no hubiera terminado en un desastre, y si hubieran cumplido con el principio de precaución, catástrofes nucleares como la de Chernobyl y Fukushima podrían haber sido evitadas.

Transformar los principios en derechos. Con el fin de garantizar el funcionamiento de una sociedad y crear salvaguardias contra la tiranía, los valores tienen que ser traducidos en leyes, derechos y obligaciones con fuerza jurídica vinculante. A nivel internacional, el sistema de derechos humanos juega un papel clave en la transformación de valores morales en derechos legales. De particular importancia es la Carta Internacional de Derechos Humanos que incluye la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Igualmente importantes son la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de las Naciones Unidas sobre

los Derechos del Niño. Más recientemente, estos documentos clave han sido complementados con la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). Junto con la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986) y complementada por el conjunto básico de principios que hemos mencionado anteriormente, estos documentos pueden servir de marco normativo de un concepto integral de sustentabilidad, bienestar y progreso de la sociedad.

Reequilibrar los derechos. Mientras que las normas del sistema internacional de derechos humanos son generalmente aceptados y ratificados por la mayoría de los países del mundo, todavía existe una enorme brecha en su implementación. Peor aún: mientras los Estados y sus órganos a nivel nacional e internacional con frecuencia no respetan, protegen ni cumplen los derechos humanos, en los últimos dos decenios se han fortalecido los derechos corporativos y los derechos del capital. Los Estados han promovido la libre circulación de capitales, pero han restringido la libre circulación de las personas; han fortalecido los derechos de los inversionistas transnacionales, pero debilitado los derechos de las personas afectadas por estas inversiones. Las empresas transnacionales hoy en día pueden demandar a los gobiernos en los foros internacionales por cualquier cambio en las reglas, incluyendo las regulaciones de la salud, que afectan sus ganancias actuales o previstas, pero la gente se ve impedida de demandar a las empresas por la contaminación y otras prácticas perjudiciales que se les inflige. Existe urgente necesidad de reequilibrar los derechos, es decir, de reclamar los derechos humanos como fundamento normativo de la política, y rebajar los derechos del capital en relación con los derechos de las personas.

Llenar las lagunas en el sistema de derechos. No existen diferencias solamente en la aplicación de los derechos sino también lagunas en el sistema internacional de derechos en sí mismo. Ciertos principios y valores, tales como el principio de justicia intergeneracional y el respeto por la naturaleza no están todavía explícitamente traducidos (codificados) en derechos. Resulta necesaria una intensificación del debate y la investigación sobre la manera de incluir los conceptos de los derechos de la naturaleza y la justicia intergeneracional en el sistema normativo internacional y convertirlos en la práctica.

De la teoría a la práctica: traducir los principios y derechos en estrategias, metas y políticas. Traducir los principios fundamentales en derechos y obligaciones acordados a nivel internacional es solo el primer paso. El siguiente es formular objetivos políticos y estrategias para implementar estos derechos. Aquí, las políticas públicas juegan un papel crucial. Las autoridades públicas legitimadas democráticamente, en particular los gobiernos y los parlamentos, tienen la principal obligación de aplicar un enfoque basado en los derechos de sustentabilidad, bienestar y progreso de la sociedad. No deben transferir esta obligación al sector privado o a la sociedad civil.

Redireccionar las políticas hacia la justicia presente y futura

Consecuencias de no traducir los principios y derechos en políticas. En las últimas décadas los gobiernos acordaron formalmente una serie casi completa de principios de sustentabilidad y derechos humanos, pero fracasaron al alinear efectivamente sus políticas con ellos. En cambio, las políticas siguen siendo demasiado a menudo sectorialmente fragmentadas y equivocadas, excesivamente confiadas en el crecimiento económico y la autorregulación de los “mercados”. Nuevos conceptos como “crecimiento verde” son el mejor intento de tratar los síntomas de los problemas sin abordar sus causas profundas. Lo que se necesita, por lo tanto, son cambios fundamentales en tres niveles:

- Cambios en la mentalidad, en los conceptos rectores y en los indicadores de desarrollo y progreso.
- Cambios en las políticas fiscales y regulatorias (a nivel nacional e internacional) a los efectos de superar con eficacia las desigualdades sociales y la degradación de la naturaleza y para fortalecer las economías sustentables.
- Cambios en las instituciones y los mecanismos de gobierno (a nivel nacional e internacional).

Cambiar la mentalidad dominante. La mentalidad de numerosos líderes de opinión y de dirigentes políticos a nivel mundial continúa centrada en el crecimiento económico y en las soluciones impulsadas por el mercado como la panacea para la totalidad de los problemas económicos, sociales y medioambientales del mundo. Los gobiernos no están (y no deben estar) en condiciones de cambiar la mentalidad dominante de mando y control. Pero están obligados a extraer lecciones de los fracasos del pasado y a reformular los objetivos generales de sus políticas y los conceptos y medidas que los guían. En vez de subordinar sus políticas con el objetivo primordial de maximizar el crecimiento del PIB, el tema central de sus políticas debería ser maximizar el bienestar de las personas sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras, respetando los límites planetarios.

Nuevas formas de medir la sustentabilidad y el progreso social. En consecuencia, los gobiernos deben reconocer la necesidad de nuevas formas de medir la sustentabilidad y el progreso de la sociedad más allá del PIB para orientar sus políticas. Se debe promover activamente la investigación y el debate sobre mediciones alternativas a nivel nacional e internacional, en un plazo determinado, y con amplia participación de la sociedad civil. El discurso debe basarse en iniciativas existentes, por ejemplo, el informe de la Comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi, Measuring Australia's Progress, MAP (Cuantificando el Progreso de Australia) y el Índice de Felicidad Nacional Bruta de Bután. También se debe tener en cuenta la actual revisión del Sistema de Cuentas Medioambientales y Económicas (SEEA, por sus siglas en inglés), coordinado por la División de Estadística de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Objetivos de desarrollo sustentable. En 1992, la Cumbre de Río exigió continuar trabajando en la

definición de los indicadores de desarrollo sustentable que serían la base tanto para definir el concepto como para establecer los objetivos internacionales comunes. Dos décadas más tarde, se debería haber logrado un mayor progreso. Deben ser establecidos vínculos en el marco de los derechos humanos que establezcan objetivos claros, por ejemplo, sobre los derechos a la alimentación, la salud y la educación. Por lo tanto, el debate no debería centrarse en estos objetivos, dado que ya han sido acordados, sino sobre “cuándo” y sobre el “máximo de recursos disponibles” (incluidos los recursos de cooperación internacional) para asegurar su progresiva realización. Cualquier formulación de objetivos de desarrollo sustentable que no aborde adecuadamente los aspectos de los derechos humanos y los aspectos de sustentabilidad de forma simultánea y de una manera equilibrada corre el riesgo de descarrilar de la agenda integral de desarrollo sustentable sin ningún beneficio compensatorio.

Compromiso con la coherencia de las políticas para la sustentabilidad. A los efectos de traducir el marco de sustentabilidad universal de los derechos descritos anteriormente en políticas prácticas a nivel nacional, los gobiernos y parlamentos deberían adoptar compromisos vinculantes para la coherencia de las políticas para la sustentabilidad, así como también estrategias para la implementación y el monitoreo. Basados en el conjunto medular de los principios universales, como el principio de precaución, el de “no hacer daño”, y el principio de solidaridad, la totalidad de las políticas públicas debe reorientarse hacia los derechos humanos y estar subordinadas a la sustentabilidad y a valoraciones del impacto sobre los derechos humanos.

Una nueva Carta sobre el Derecho al Desarrollo Sustentable. Con el fin de agrupar el conjunto medular de los principios fundamentales y los derechos humanos en un marco normativo de sustentabilidad, bienestar y progreso de la sociedad, se propone la adopción de un nuevo Estatuto sobre el Derecho al Desarrollo Sustentable. Este Estatuto también debe referirse, entre otras cosas, al Estatuto Mundial para la Naturaleza de 1982 y a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, y actualizar y mejorar la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986. El nuevo Estatuto debería hacer hincapié en el compromiso de los gobiernos para con la coherencia política de los derechos humanos y la sustentabilidad. Debería reconfirmar la obligación de la progresiva realización de los derechos humanos usando el máximo de los recursos disponibles y ampliarla al derecho al desarrollo sustentable y a los derechos de las generaciones futuras. Debería reconocer el concepto de los límites planetarios. Y, por último, debería confirmar el principio de reparto justo y equitativo de la carga per cápita de los derechos adquiridos respecto a los bienes comunes globales y a la emisión de gases de efecto invernadero, teniendo plenamente en cuenta las responsabilidades históricas de las sociedades.

Reorientar las políticas fiscales hacia la sustentabilidad. La política fiscal es un instrumento clave para que los gobiernos viertan en la práctica el

enfoque basado en los derechos de sustentabilidad, bienestar y progreso de la sociedad. Las prioridades vigentes de los gobiernos se ven reflejadas más claramente en los presupuestos públicos que en las declaraciones y programas de acción gubernamentales. Además, la composición de los presupuestos del Estado permite inferencias que derivan de la influencia política de los diferentes grupos de interés: ¿Son las fuerzas armadas las dominantes? ¿Los intereses comerciales empujan para abrirse paso? ¿O el gasto público está centrado en las necesidades de la mayoría de la sociedad y en corregir los desequilibrios de género? En los últimos decenios, hemos sido testigos de la erosión de las finanzas públicas en gran cantidad de países, lo que resultó en una creciente incapacidad de los gobiernos para suministrar los bienes y servicios públicos necesarios para apoyar el bienestar de las personas y los sistemas de atención, por lo tanto al no responder con eficacia a agravado los problemas sociales y medioambientales. Por lo tanto, existe urgente necesidad de reforzar y reorientar las finanzas públicas.

Tomar al pie de la letra las cuatro "R" de la política fiscal. La política fiscal puede tener básicamente cuatro objetivos: el **aumento** de los ingresos con el fin de proporcionar los bienes y servicios públicos necesarios, la **redistribución** del ingreso y de la riqueza de los ricos hacia los sectores más pobres de la sociedad, la **revisión de precios** de bienes y servicios con el fin de internalizar los costos ecológicos y sociales y desalentar comportamientos no deseados (como la especulación de divisas); y la justificación de los ciudadanos para exigir **representación** democrática ("no a los impuestos sin representación"), y rendición de cuentas. Desafortunadamente, los gobiernos rara vez han aprovechado estos aspectos de una política fiscal proactiva. Por el contrario, a menudo han participado en una carrera a la baja del impuesto global (en particular con respecto a los impuestos corporativos). Los gobiernos han dado preferencia a los impuestos indirectos, como un impuesto indiferenciado al valor agregado, que tienen efectos regresivos y han aumentado las desigualdades, y han dudado en introducir impuestos efectivos sobre el consumo perjudicial de los recursos medioambientales. Necesitamos avanzar hacia reformas fiscales eco-sociales específicas para cada país, tomando en cuenta, *inter alia*, los siguientes aspectos:

- *Hacer hincapié en los impuestos progresivos:* Un requisito básico para el fortalecimiento de los ingresos públicos es un sistema amplio basado en los impuestos progresivos. En línea con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas los impuestos deberían basarse en la capacidad de pago, los individuos ricos, las corporaciones transnacionales y los grandes terratenientes deberían ser gravados en consecuencia. Un impuesto plano e indiferenciado al valor agregado es regresivo, carga a los pobres, y por lo tanto no debería constituir la pieza central del sistema tributario. Cualquier forma de impuesto indirecto debe ser diseñada de manera tal que sea

LLAMADO URGENTE A CAMBIAR LA FORMA DE PENSAR

La Cumbre de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable, Río 2012, debe cambiar la mentalidad dominante por medio de:

La restauración de los derechos públicos sobre los privilegios de las empresas;

después de treinta años de fortalecimiento del poder de los inversores y de las grandes corporaciones a través de la desregulación, la liberalización comercial y financiera, los recortes y exenciones de impuestos, y el debilitamiento del papel del Estado, y después de la crisis financiera impulsada por el mercado.

Los principios y valores de la Declaración de Río y la Declaración del Milenio de la ONU, aprobados por los jefes de estado y de gobierno, están amenazados y necesitan urgentemente ser restablecidos. Estos principios incluyen los Derechos Humanos, la Libertad, la Igualdad, la Solidaridad, la Diversidad, el Respeto de la Naturaleza, y la Responsabilidad Común pero Diferenciada. Los intereses empresariales no promueven estos principios y valores.

Tomar en serio la equidad;

después de treinta años de políticas que ensancharon aún más la brecha entre ricos y pobres y han exacerbado las inequidades y desigualdades, incluso con respecto al acceso a los recursos.

Las fuerzas desenfrenadas del mercado han favorecido a los fuertes, ensanchando así la brecha económica. Esto requiere que el Estado corrija el desequilibrio, elimine la discriminación, y asegure medios de vida sustentables, empleo decente e inclusión social. La justicia

intergeneracional requiere moderación y responsabilidad por parte de la generación actual. Es urgente establecer derechos más equitativos per cápita hacia el patrimonio común mundial y la emisión de gases de efecto invernadero, teniendo plenamente en cuenta la responsabilidad histórica.

Rescatar la naturaleza;

después de más de sesenta años de calentamiento global, pérdida de la biodiversidad, desertificación, agotamiento de la vida marina y de los bosques, una crisis del agua que se acelera y muchas otras catástrofes ecológicas.

La crisis del medio ambiente está afectando a los pobres mucho más que a los ricos. Existen soluciones basadas en el conocimiento, incluyendo tecnologías para restaurar los sistemas naturales y reducir drásticamente las presiones sobre el clima y el medio ambiente, mejorando al mismo tiempo el bienestar humano. Una "economía verde" es alcanzable, pero debe estar integrada en un concepto holístico de la sustentabilidad. Lo que necesitamos es un cambio de estilo de vida.

La Cumbre de Río de 1992 adoptó instrumentos jurídicamente vinculantes y asimiló a la Sociedad Civil. La Cumbre de Johannesburgo 2002 celebró las asociaciones basadas en un Sector Privado autorregulado. La Cumbre de Río 2012 debe reafirmar al Estado como el actor indispensable que establece el marco legal, hace cumplir las normas de equidad y los derechos humanos, y fomenta el pensamiento ecológico a largo plazo, basado en la legitimidad democrática.

sensible al bienestar de los pobres mediante la introducción de la progresividad (por ejemplo, gravando el consumo de lujo) y mitigando los elementos regresivos.

- *Un sistema tributario más verde:* Un elemento clave de cualquier reforma fiscal ecológico-social debería ser el cambio, de la fiscalización al trabajo, a la fiscalización al consumo de recursos. Siguiendo el principio de quien contamina paga, un sistema de impuestos ecológicos debería sobre todo aumentar el "precio de la contaminación", el uso de combustibles fósiles y otras energías no renovables, y la emisión de gases de efecto invernadero.
- *Tributación efectiva a las corporaciones:* Un elemento esencial de un sistema tributario eficiente incluye la carga impositiva efectiva a las corporaciones. Las exenciones o los incentivos fiscales para las corporaciones transnacionales, especialmente en las zonas francas de exportación, son contraproducentes y un instrumento ineficaz para atraer la inversión

extranjera directa. Las mismas deberían ser eliminadas, de ser posible de una manera coordinada internacionalmente.

- *Iniciativas contra la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos:* En numerosos países, los flujos financieros ilícitos, la evasión fiscal y la corrupción continúan impidiendo el establecimiento de un sistema sustentable de finanzas públicas. Resulta necesario un paquete de medidas nacionales e internacionales para fortalecer las autoridades fiscales, cerrar los vacíos legales fiscales y evitar la fuga de capitales. Estas medidas incluyen: Apoyo a los gobiernos para crear estructuras fiscales más eficientes y justas y autoridades fiscales; medidas eficaces contra la manipulación de los precios de transferencia; información obligatoria país por país de las normas para las corporaciones transnacionales, con la estadounidense Reforma Dodd-Frank de Wall Street y el Acto de Protección al Consumidor (Acto Dodd-Frank) de EE.UU. de julio de 2010 como paso inicial para las indus-

trias extractivas; normas vinculantes en materia de intercambio automático de información fiscal entre agencias estatales; apoyo efectivo para la recuperación de activos robados como se describe en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; prohibición de las transacciones financieras en paraísos fiscales y jurisdicciones secretas.

- **Aplicación del principio de quien contamina paga en el sector financiero - la introducción de un Impuesto a las Transacciones Financieras:** Las demandas planteadas durante muchos años para la introducción de un impuesto a las transacciones financieras han cobrado importancia adicional a través de la actual crisis financiera mundial. Este tipo de impuesto puede contribuir a una distribución más justa de las cargas mediante el involucramiento del sector financiero, que es el que provocó la crisis, en la cobertura de los costos de hacer frente a la crisis. El impuesto debería ser aplicado a la negociación de acciones, bonos, derivados y moneda extranjera en el mercado cambiario, en los centros de comercio y sobre las transacciones del mercado extraoficial. La imposición del impuesto debe ser coordinada y realizada internacionalmente por las autoridades fiscales nacionales responsables, pero individualmente los países o grupos de países deberían ser alentados a comenzar a aplicarlo incluso antes de que se vuelva mundial. A los efectos de asegurar que el ingreso fiscal no sea utilizado exclusivamente para subsanar los déficits presupuestarios sino también invertido en el medio ambiente, el desarrollo y para propósitos de derechos, una parte sustancial de los ingresos deberían ser asignados y distribuidos a través de un fondo bajo el auspicio de las Naciones Unidas.

Reasignación del gasto público. Paralelamente a los cambios necesarios por el lado de los ingresos del presupuesto, cualquier reforma eco-fiscal efectiva requiere cambios fundamentales también por el lado del gasto. Con demasiada frecuencia, el dinero público se ha gastado para propósitos dañinos o al menos cuestionables. Redefinir las prioridades de la política del gasto público puede convertirse en una poderosa herramienta para reducir las desigualdades sociales y eliminar la discriminación, y para apoyar la transición hacia modelos de producción y consumo sustentables. Esto incluye los siguientes pasos:

- **Abolición de los subsidios perjudiciales:** Mientras que los subsidios pueden ser temporalmente un mecanismo útil para compensar las distorsiones inesperadas de los sectores vulnerables o para promover actividades deseables, cada año los gobiernos gastan cientos de miles de millones de dólares en subsidios perjudiciales, particularmente en los sectores agrícolas, del agua, la energía, la silvicultura y la pesca. El dinero público es utilizado en casa y en el extranjero (a través de los bancos multilaterales de desarrollo) para reducir el precio de los combustibles fósiles, para apoyar las

exportaciones agrícolas, o para subvencionar las inversiones transnacionales. Este tipo de subsidios no solo tiene efectos perjudiciales sociales y medioambientales; reduciendo artificialmente los precios, sino que a menudo reduce la rentabilidad de las industrias locales y la producción de energía renovable. En esencia, los efectos negativos de los subsidios son de tres tipos. Absorben una parte sustancial de los presupuestos estatales que podrían ser utilizados para mejores propósitos, contribuyen al deterioro medioambiental, generando iniciativas de consumo y producción engañosas, y tienen efectos distributivos negativos. Por lo tanto, los gobiernos deberían tan pronto como les sea posible comprometerse a metas con plazos concretos para eliminar progresivamente todos los subsidios que apoyan modelos de producción y consumo no sustentable o que de algún otro modo violan el principio de no causar daño.

- **Fortalecimiento del gasto público para estimular la producción y el consumo sustentable:** No todos los subsidios son perjudiciales. Por el contrario, los subsidios pueden desempeñar un importante papel apoyando las incipientes industrias locales y la introducción de tecnologías medioambientalmente amigables. Los subsidios bien orientados pueden tener efectos redistributivos y medioambientales positivos. Los gobiernos deberían fortalecer sustancialmente las subvenciones públicas en áreas tales como la energía renovable, los sistemas de transporte público sustentable y asequible, la vivienda eco-eficiente, la infraestructura social y los subsidios al consumo de los hogares pobres.
- **Recorte del gasto militar:** Los gastos militares absorben una parte significativa de los ingresos del Estado en la mayoría de los países. En 2010 se alcanzó un máximo histórico total de USD 1,630 billones. Al reducir los presupuestos militares, grandes sumas de dinero podrían ser liberadas para financiar programas medioambientales y sociales. Un prerrequisito para esto, sin embargo, es fortalecer el apoyo a la prevención de conflictos, a la resolución pacífica de conflictos, y si es necesario, al mantenimiento y consolidación de la paz. Al mismo tiempo, los países que son los mayores productores de armas (en especial los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad) tienen la responsabilidad de mejorar el control y regulación de sus exportaciones de armas y de apoyar un Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas.
- **Un piso de protección social universal para todos:** El acceso a la seguridad social es un derecho humano (Art. 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos). Pero es también una necesidad económica y política, para un sistema de trabajo de seguridad social que reduzca la pobreza, fortalezca el poder

adquisitivo de la gente y, por lo tanto, la demanda interna, y prevenga tensiones sociales y conflictos sociales. En todos los países debe existir un conjunto mínimo de financiación pública para la seguridad social básica. Sería una condición necesaria para evitar que las personas caigan en la pobreza como resultado de la crisis económica. Por lo tanto, los gobiernos deberían implementar el concepto de un piso de protección social universal, promovido por la OIT. Este piso debería basarse en los siguientes cuatro pilares: Acceso universal a la sanidad pública para todos; subsidios estatales garantizados para todos los niños; una pensión básica universal proporcionada por el Estado para las personas de edad avanzada o con discapacidad; que el Estado garantice el apoyo a los desempleados y subempleados que viven en la pobreza.

- **Provisión pública de servicios esenciales:** Después de años de tendencia mundial hacia la privatización y la desregulación, las autoridades públicas tienen que reivindicar la responsabilidad de proporcionar servicios esenciales para la totalidad de los ciudadanos, incluido el suministro de agua dulce, el saneamiento, la educación, la salud, la vivienda, el transporte público, la comunicación y el acceso a la energía. Los gobiernos deberían aumentar considerablemente el nivel de gasto en estas áreas. Con los paquetes de estímulo sustentable los gobiernos deberían invertir en programas de infraestructura específicos a fin de aumentar la energía y la eficiencia de los recursos. Siguiendo el principio de subsidiariedad, se debería dar prioridad a la promoción de modelos descentralizados de suministro de agua y de energía renovable, con una enérgica supervisión pública, y para reducir el poder de mercado de oligopolio de proveedores públicos o privados. Con el fin de prestar atención a los derechos e intereses de los pueblos indígenas y comunidades locales, autoridades públicas y empresas privadas deben respetar el principio del consentimiento libre, previo e informado en todos los proyectos de infraestructura.
- **Fortalecer la participación, y las iniciativas presupuestales de género y de derechos humanos:** El libre acceso a la información presupuestaria, así como también el control efectivo, son esenciales para aumentar la rendición de cuentas de los gobiernos a sus ciudadanos en el uso de fondos públicos. Los gobiernos por lo tanto deberían velar por la efectiva participación de la sociedad civil en la planificación presupuestaria. Cómo y en qué medida los gobiernos estén promoviendo activamente la equidad de género en sus presupuestos debería determinarse con la ayuda de los enfoques de presupuestos sensibles al género. Del mismo modo, los gobiernos deberían evaluar si los presupuestos cumplen con su obligación de promover, proteger y garantizar los derechos humanos económicos, sociales y culturales.

- *El uso de políticas de contratación pública para promover la sustentabilidad:* Las autoridades públicas a nivel local y global tienen un enorme poder de compra. Hasta el momento han sido guiadas principalmente por criterios de costo-efectividad. Sin embargo, más y más operadores de adquisiciones públicas tratan de influir en los métodos de producción y en los productos de sus proveedores a través de la introducción de estándares medioambientales, sociales y de derechos humanos. Además, las políticas de adquisición pueden ser utilizadas para fortalecer específicamente la economía local apoyando a los proveedores nacionales.
- *Utilizar los fondos de riqueza soberana para financiar la inversión sustentable:* Los activos bajo gestión de los fondos soberanos aumentó a USD 4,7 billones en julio de 2011. Hubo un adicional de USD 6,8 billones contenidos en otros vehículos de inversión soberana, como los fondos de reserva de pensiones, los fondos de desarrollo y los fondos de las corporaciones de propiedad estatal. Existe un enorme potencial para invertir estos activos de acuerdo con los objetivos específicos de sustentabilidad. Los gobiernos deberían autorizar a los órganos de toma de decisiones de estos fondos a introducir criterios de sustentabilidad vinculantes para guiar sus políticas de inversión.

Un nuevo sistema mundial de distribución de la carga financiera más allá de la AOD. Incluso con un sistema de finanzas públicas esencialmente fortalecido con el aumento de los ingresos procedentes de los impuestos y con la reasignación del gasto público, en numerosos países el máximo de recursos disponibles es insuficiente para cumplir con los derechos sociales, económicos, culturales y ecológicos de la gente. Por lo tanto, todavía se requiere el financiamiento externo. El sistema actual de las transferencias financieras se basa en el concepto de ayuda (Ayuda Oficial al Desarrollo - AOD). Esta ayuda se caracteriza por las relaciones paternalistas entre los contribuyentes ricos y los “socios” pobres. A pesar de todos los intentos por aumentar la “propiedad” y la “eficacia de la ayuda”, estos flujos financieros a menudo son imprevisibles, inestables, vinculados a productos y servicios de los contribuyentes y sujeto a condiciones. Este concepto de ayuda es engañoso, ya que su justificación es la caridad y no los derechos. Los gobiernos tienen que superar este concepto de ayuda y establecer un nuevo marco normativo de distribución de la carga entre los países ricos y pobres, basado en el principio de solidaridad, por ejemplo bajo la forma de un *esquema universal de igualación fiscal*. Modelos de este tipo de compensación o igualación ya existen a nivel nacional y regional. En Alemania, por ejemplo, las desigualdades regionales deben ser compensadas mediante un concepto de ajuste financiero entre los estados federativos. La cohesión y equalización

económica de la Unión Europea están financiadas con el apoyo de una política estructural compensatoria. Este tipo de modelo sería compatible con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). El ejercicio de esos derechos es una responsabilidad de los gobiernos “de forma individual y mediante la asistencia y cooperación internacionales, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles”. La priorización de los recursos para los DESC también se aplica a la ayuda internacional.

Un plan de compensación para pagar la deuda climática. El segundo pilar de un nuevo sistema normativo de transferencias financieras debería basarse en el principio de que quien contamina paga y en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Esto es particularmente relevante a los efectos de asignar los costos del cambio climático. De acuerdo con estos principios, aquellos países que son responsables de los daños que causa la emisión excesiva de gases de efecto invernadero – y que los causarán en el futuro – tienen que compensar los costos. Ellos han acumulado una deuda climática que tendrán que pagar en los próximos años y décadas por venir. Los esquemas de compensación deberían guiarse por los principios del reparto justo de la carga y por los derechos equitativos per cápita, teniendo plenamente en cuenta las responsabilidades históricas de las sociedades.

Más allá de la meta del 0,7%. Los cambios en el marco normativo de las transferencias financieras también afecta el denominado objetivo del 0,7%. En 2010, el objetivo del 0,7% experimentó su 40º aniversario de incumplimiento, ya que los gobiernos en la Asamblea General de la ONU establecieron el objetivo en 1970. La decisión se basó en el concepto entonces dominante de la modernización. Se consideró que era necesario un “gran impulso” al capital extranjero para permitir que los países denominados en vías de desarrollo “despegaran” hacia un crecimiento económico duradero. En ese momento, los expertos del Banco Mundial estimaron la brecha de capital en alrededor de diez mil millones de dólares, equivalente a alrededor de un uno por ciento del PIB de los países denominados industrializados. En 1969 la Comisión Pearson recomendó otorgar a los denominados países en vías desarrollo un 0,3% del PIB bajo la forma de capital privado y un 0,7% bajo la forma de AOD. Esto marcó el nacimiento del objetivo del 0,7%.

Hoy en día, esta cifra del 0,7% tiene solo una importancia política simbólica, como un “indicador de solidaridad”. El objetivo del 0,7% no puede explicar lo que el cumplimiento del marco de sustentabilidad de los derechos va a costar en realidad, cuánto podrían contribuir los respectivos países y la cantidad de capital externo que sería necesario para llenar el vacío. La totalidad de las estimaciones de las necesidades financieras externas junto con los recursos nuevos y adicionales requeridos para las medidas de mitigación del cambio climático y para la adaptación al cambio climático revelan, sin

embargo, que las transferencias financieras necesarias van más allá de la marca del 0,7% del PIB. La crítica justificada acerca del contexto original en el que se basó el objetivo del 0,7% de ninguna manera legítima alejarse de las obligaciones internacionales.

Necesitamos cambiar las perspectivas de las finanzas públicas externas; alejarnos de un enfoque basado en la ayuda hacia un enfoque basado en los derechos. Un mayor desarrollo de la resolución de la Asamblea General de la ONU de 1970 es sumamente necesario para ajustar el marco normativo de las transferencias financieras a las realidades del presente. Esto puede tener lugar en el contexto de la planteada Carta sobre el Derecho al Desarrollo Sustentable.

Las propuestas para nuevas y más predecibles formas de transferencias financieras no son nuevas. El informe *Norte-Sur: Un Programa para la supervivencia*, publicado en 1980 por la Comisión Brandt internacional propuso aumentar los ingresos para el desarrollo mediante mecanismos ‘automáticos’, que pueden funcionar sin las repetidas intervenciones de los gobiernos. “Creemos que con el tiempo el mundo debe pasar a un sistema financiero que progresivamente permita una participación cada vez mayor de este tipo ingresos acumulados por estos medios. El hecho de que los ingresos se eleven de forma automática no implica, por supuesto, que su traslado debe ser automático, por el contrario, deberían ser canalizados a través de una agencia internacional apropiada o agencias (...)”. Más de 30 años después de este informe visionario, es hora de convertir estas ideas en realidad.

El fortalecimiento del imperio de la ley para promover la sustentabilidad. El establecimiento de normas y estándares es una tarea central de los gobiernos responsables y un instrumento clave de la toma activa de decisiones. En los últimos 30 años, sin embargo, los gobiernos demasiado frecuentemente se debilitaron a sí mismos debido a políticas de desregulación y liberalización financiera. En cambio, confiaron en el voluntarismo corporativo y en la auto-regulación de “los mercados”. La fijación de normas públicas y la regulación a menudo han sido denunciadas como políticas de dominio y control. Pero solamente los mercados financieros sin restricciones han hecho posible la sobrecarga financiera actual, las débiles leyes antimonopólicas permitieron que los bancos transnacionales se vuelvan demasiado grandes para caer, y la inadecuada traducción del principio de precaución en las evaluaciones obligatorias tecnológicas llevó a las catástrofes de Fukushima y de otros lugares. En respuesta a la reciente crisis financiera y de alimentos, los gobiernos comenzaron a introducir nuevas reglas y normas, como en octubre de 2011 la Commodity Futures Trading Commission de EE.UU. estableció normas modestas para limitar la especulación excesiva en los productos. Pero todavía queda mucho por hacer para restaurar los derechos públicos sobre los privilegios de las corporaciones y para fortalecer el mandato de la ley en interés de las generaciones presentes y futuras.

Hacia una gobernanza inclusiva, que rinda cuentas

La necesidad de superar la fragmentación. Hasta la fecha el enfoque de la gobernanza para el desarrollo sustentable ha sido uno de los tres pilares que gobiernan el desarrollo sustentable en su propia zona, complementado por la coordinación a través de ellos. Esto se intenta en todos los niveles – mundial, regional, nacional y subnacional – y en cooperación con los actores no estatales, principalmente la sociedad civil, los pueblos indígenas y el sector privado.

El desarrollo sustentable ha sido visto como un concepto vinculante diseñado para facilitar un diálogo entre aquellos cuyas principales preocupaciones se relacionan con el medio ambiente y entre aquellos que ven su papel como la promoción del crecimiento y del desarrollo. Este enfoque ha hecho hincapié en la coordinación y el diálogo, pero no tiene una base institucional sólida para la toma de decisiones y para cambiar la política a través de los tres pilares. Tampoco ha abordado los derechos humanos, las inequidades y la exclusión social. En la práctica, el pilar medioambiental domina el diálogo, el pilar económico domina el impacto y el pilar social ha sido ampliamente descuidado, aparte de la limitada forma en que se lo aborda a través de los ODM.

La toma de decisiones y la formulación de políticas se ven gravemente obstaculizadas por esta jerarquía entre los tres pilares de gobernanza económica mundial que no adhiere a los mandatos del régimen de los derechos humanos ni a las exigencias del desarrollo sustentable. La jerarquía entre los tres pilares también se ve reflejada en las medidas utilizadas para las prescripciones políticas y la asignación presupuestaria. Estas medidas tienen un bajo nivel en lo que respecta a los objetivos sociales; las métricas de progreso solo se cuentan en dólares y exteriorizan los costos sociales y medioambientales. Estas métricas favorecen al sector privado y perjudican las arcas públicas. Nosotros no estamos midiendo el desarrollo sustentable, sino principalmente el crecimiento económico.

Para superar la fragmentación de la gobernanza para el desarrollo sustentable y garantizar la coherencia política, es esencial volver a organizar y reconfigurar los mecanismos institucionales que cubren la totalidad de los aspectos del ciclo de la política: establecimiento de la agenda, análisis y formulación de políticas, toma de decisiones, ejecución y evaluación.

Hacia un Consejo de Desarrollo Sustentable. Adoptar el desarrollo sustentable como un concepto mundial requiere de una institución cúspide que subsuma la totalidad de las demás nociones de desarrollo y pueda infundir la esencia de los derechos y de la sustentabilidad en la agenda de la totalidad de los organismos de desarrollo y medioambientales.

Esta configuración institucional del desarrollo sustentable debe guiar el trabajo de las instituciones mundiales en la gestión integrada de toma de decisiones, acción política, implementación y revisión. No se puede abandonar el ECOSOC (siglas

en inglés del Consejo Económico y Social). Varios recomiendan un Consejo de Desarrollo Sustentable que informe directamente a la Asamblea General sobre la orientación del Consejo de Derechos Humanos. Este Consejo tiene un mandato que se extiende a los tres pilares del desarrollo sustentable – el medio ambiente, el desarrollo económico y social.

La competencia del consejo se extenderá a todos los organismos multilaterales, incluyendo las instituciones financieras internacionales. El nuevo consejo se encargaría de supervisar el proceso de información con el apoyo de un mejorado Examen Periódico Universal (EPU).

Un examen periódico universal sobre la sustentabilidad. El nuevo Consejo de Desarrollo Sustentable debe estar equipado con un mecanismo de Examen Periódico Universal a fin de que todos los países informen sobre las medidas para obtener el desarrollo sustentable, abarcando la totalidad de los temas pertinentes relacionados con los derechos humanos, el comercio, la política macroeconómica, el medio ambiente, el financiamiento y la participación política. El concepto del EPU debería ser mejorado para considerar la información proporcionada no solo por los gobiernos, sino también por otras partes interesadas, como la sociedad civil y el sector privado. La información de los informes de los resultados del Examen Periódico Universal deberá tener una amplia difusión a través de los canales de información activamente dirigidos a la totalidad de las partes interesadas.

Poner al día la Comisión de Política de Desarrollo. Tal como está constituido, el Comité de Políticas de Desarrollo (CDP) es un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC, por sus siglas en inglés). Proporciona insumos y asesoramiento independiente al Consejo sobre los nuevos temas intersectoriales de desarrollo y de cooperación internacional para el desarrollo, centrándose en los aspectos de mediano y largo plazo. Los 24 miembros del Comité son designados por el Secretario General de las Naciones Unidas a título personal, y son nombrados por el Consejo por un período de tres años. La membresía está orientada a reflejar una amplia gama de experiencias de desarrollo, así como también el equilibrio geográfico y de género. El CDP debería ser actualizado para realizar una investigación y para proporcionar asesoramiento independiente sobre políticas de desarrollo sustentable que integren plenamente los tres pilares y sobre los nuevos temas que requieren la atención y la acción inter-gubernamental. Se deberían establecer grupos de trabajo ad hoc o grupos de trabajo para profundizar y complementar su trabajo e incluir a miembros de organizaciones con un probado compromiso y trayectoria en los temas pertinentes, incluidos los temas de la sociedad civil y de los pueblos indígenas.

Defensor del Pueblo internacional y Relatores Especiales. Existen algunas áreas clave del desarrollo sustentable y de la justicia intergeneracional en las que el sistema internacional de gobierno carece de estándares normativos y de supervisión adecua-

dos. Apoyamos la recomendación de establecer la institución de un Defensor de la justicia intergeneracional para las futuras generaciones. Además, la función de los Relatores Especiales se debe utilizar para examinar, monitorear, asesorar e informar públicamente sobre problemas como los derechos sobre la tierra, el acceso y uso de la tecnología, y la pesquería, y para desarrollar recomendaciones no solo en casos específicos sino también para nuevas o mejoradas normas. Este puede ser un procedimiento especial del Consejo para el recién constituido para el Desarrollo Sustentable.

La superación de las brechas de gobernanza a nivel nacional. Un gran desafío para una gobernanza más efectiva a nivel mundial es la falta de coherencia a nivel nacional. Los acuerdos internacionales efectivos no pueden ser determinados ni fortalecidos sin los compromisos y la coherencia a nivel nacional, y en la totalidad de los países. La reestructuración del ECOSOC o la creación de un nuevo Consejo será un ejercicio inútil si no es “propiedad” efectiva de las contrapartes nacionales y se coloca en una posición influyente de gobernanza vis-à-vis otros ministerios e intereses. El nuevo mecanismo de gobernanza a nivel nacional puede incluir, por ejemplo:

- *Un nuevo “sherpa para la sustentabilidad”.* La responsabilidad debe ser tomada por el jefe de Estado o de Gobierno para aumentar la coherencia de las políticas de la sustentabilidad. Él o ella deben establecer una función “sherpa” para la sustentabilidad. Esta posición / función debe tener rango ministerial para asegurar la coordinación entre los ministerios y las autoridades.
- *Una Comisión Parlamentaria sobre la Coherencia Política de la Sustentabilidad.* Para asegurar la supervisión y la rendición de cuentas pública, una Comisión Parlamentaria sobre la Coherencia Política de la Sustentabilidad debe complementar la función “sherpa”. Estas instituciones de alto nivel en los poderes ejecutivo y legislativo del Estado proporcionarán la necesaria presencia nacional y la representación en los foros pertinentes de gobernanza mundial para el desarrollo sustentable. Sus posiciones y perspectivas deberían ser preparados por un proceso de consulta permanente y significativa con una amplia participación que refleje las dimensiones multisectoriales del desarrollo sustentable.
- *Un Defensor del pueblo para las Generaciones Futuras.* El nombramiento de Defensores del Pueblo para las Generaciones Futuras puede llevar la agenda de la sustentabilidad directamente al corazón de los gobiernos y a la formulación de políticas. El Defensor del Pueblo podría participar directamente en el proceso de formulación de políticas y evaluar desde una perspectiva integral los efectos a largo plazo de las políticas. Solo a un organismo independiente que no requiera ser re-elegido por los votantes actuales le es dable centrarse íntegramente en el análisis a largo plazo y representarlo sin ninguna duda. ■