

AGENDA 2030: GATOPARDISMO O TRANSFORMACIONES



ÍNDICE

| PRESENTACION: AGENDA 2030: GATOPARDISMO Pablo Martínez Osés Colectivo La Mundial | O O TRANSFORMACIONES | 4 |
|---|--------------------------------------|----|
| ECONOMÍA ROSQUILLA Kate Raworth Universidad de Oxford | | (|
| EL ANTROPOCENO Y LA INNOVACIÓN DE LAS PO PENSAR ARABA/ÁLAVA CENTRAL COMO BIORR Fernando Prats Foro Transiciones y Fundación Renovables | | |
| UNA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA GLOBAL HECH Pedro Ramiro y Erika González OMAL-Paz con Dignidad | IA A MEDIDA DE LAS TRANSNACIONALES | 14 |
| FINANCIAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SE EL PAPEL VITAL DE LAS POLÍTICAS FISCALES Kate Donald Center for Economic and Social Rights | OSTENIBLE CON PERSPECTIVA DE GÉNERO: | 18 |
| LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL FRENTE A U ¿HACIA UN NUEVO PARADIGMA? Ignacio Martínez Universidad Complutense de Madrid, Colectivo | | 23 |
| EL LIBRO RECOMENDADO: NUEVA ILUSTRACIÓN Pablo Martínez Osés Colectivo La Mundial | V RADICAL (M. GARCÉS) | 29 |





Economistas sin Fronteras (EsF) es una Organización No Gubernamental de Desarrollo (ONGD), fundada en 1997 en el ámbito universitario, que actualmente integra a personas interesadas en construir una economía justa, solidaria y sostenible, con una orientación prioritaria en la erradicación de la pobreza y las desigualdades.

En Economistas sin Fronteras creemos necesario otro modelo de desarrollo, que ponga a la economía al servicio del ser humano y no, como sucede en la actualidad, a millones de personas al servicio de la economía.

Nuestro objetivo es contribuir a la construcción de una ciudadanía socialmente responsable, activa y comprometida con la necesaria transformación social.

Queremos ser una ONG de referencia en la búsqueda de una economía justa y contribuir a facilitar el diálogo y fomentar el trabajo en red de los distintos agentes sociales y económicos. Porque sólo a través del logro de una amplia participación social podremos alcanzar una economía justa.

Gracias a las aportaciones periódicas de nuestros socios podemos planificar y realizar proyectos de larga duración, sin depender de subvenciones.

Si deseas hacerte socio de Economistas sin Fronteras y colaborar de forma periódica con nosotros, cumplimenta el formulario disponible en nuestra web:

www.ecosfron.org 0 en el teléfono 91 549 72 79

Si crees que nuestros Dossieres te aportan nuevos puntos de vista sobre la economía y quieres apoyarnos, realiza una aportación:

La legislación española para las entidades sin fines lucrativos establece un trato fiscal más favorable para las donaciones realizadas por personas físicas, obteniendo una deducción a la cuota del IRPF.

CONSEJO EDITORIAL

José Ángel Moreno — Coordinador Luis Enrique Alonso María Eugenia Callejón Marta de la Cuesta José Manuel García de la Cruz Juan A. Gimeno Carmen Valor

Coordinación de este número:
Pablo Martínez Osés
(Colectivo La Mundial)
María Luisa Gil Payno
(Economistas sin Fronteras)

ISSN 2603-848X Dossieres EsF



Dossieres EsF, por Economistas sin Fronteras (http://www.ecosfron.org/publicaciones/), se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional

(http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

Se permite la reproducción total o parcial y la comunicación pública de la obra, siempre que no sea con finalidad comercial y siempre que se reconozca la autoría de la obra original. No se permite la creación de obras derivadas.

Dossieres EsF es una publicación digital trimestral de Economistas sin Fronteras.

Imagen de cubierta: *Doon Castle from the loch, Dalmellington, Scotland* The Library of Congress.

Maguetación: LA FACTORÍA DE EDICIONES

Economistas sin Fronteras

Calle Gaztambide, 50 *(entrada por el local de SETEM)* 28015 Madrid

Tel.: 91 549 72 79 ecosfron@ecosfron.org

PRESENTACIÓN

AGENDA 2030: GATOPARDISMO O TRANSFORMACIONES

Pablo Martínez Osés Colectivo La Mundial

n el presente dossier ofrecemos un panorama distinto al que va construyéndose como hegemónico en relación a la Agenda 2030 y sus objetivos de desarrollo sostenible. No en vano, partimos de que la Agenda, aprobada en la Asamblea General de Naciones Unidas hace cuatro años, debe ser considerada más como un territorio para la disputa política y del pensamiento que como un plan de acción plagado de soluciones para los principales desafíos del tiempo que vivimos. Disputa que no se resume en la confrontación de posiciones previamente prefijadas, sino que se expresa en la necesidad de comprender cabalmente las formidables dimensiones de las transformaciones que nuestro mundo necesita con urgencia, y cuáles son, en consecuencia, las condiciones de posibilidad para dichas transformaciones.

Es claro: a una agenda constituida para ser aprobada por las élites políticas de los estados nación del mundo y previamente consentida por las élites económicas transnacionales no se le puede pedir, ni en su formato ni en su contenido, expresiones radicales de cambio en la distribución actual de las relaciones de poder y los privilegios. Pero eso no quiere decir que dicha agenda deba ser rechazada sin más, tachándola de inútil, insuficiente o coartada de los poderes transnacionales. Mucho menos que tenga que ser adoptada acríticamente, lo que, debido a sus insuficiencias y contradicciones, constituiría una apuesta segura de gatopardismo. Asumir un discurso de cambios para que nada cambie.

El compromiso con las transformaciones que demanda nuestro tiempo exige, por supuesto, ir mucho más allá de los límites de la Agenda constituida y literal, aunque podamos hacerlo a partir de su existencia, tomando los mejores elementos del diagnóstico que expresa sobre los problemas del desarrollo, revisándolos y repensándolos para proporcionar una visión coherente con las transformaciones y los principios de universalidad e igualdad. Más aún, no deberíamos abusar de términos como transformación o cambio sin disponer de un aparato conceptual y práctico sobre cómo pueden dinamizarse realmente.

La concepción multidimensional, universal e integral contenida en la Agenda 2030 apunta a varias transformaciones fundamentales características de nuestro tiempo. En nuestra mirada, dichas transformaciones han de ser consideradas más bien como «pre-condición» para hacer posible la implementación de la agenda que como resultados de la misma. Es decir, para alcanzar las metas y objetivos propuestos en la Agenda 2030, es preciso iniciar transformaciones profundas en varios ámbitos de la acción política, en la forma de pensar y hacer colectivamente. En la forma de comprender el territorio y la configuración de nuestras acciones colectivas sobre éste desde una lógica pendiente de inaugurar que incorpore integralmente lo que hasta ahora consideramos externalidades, efectos colaterales y consecuencias imprevistas. Independientemente de que estas transformaciones no estén directamente conectadas con los resultados programados.

En términos literales de la propia Agenda 2030, la tarea más urgente es reformular los (muy insuficientes) «Medios de Implementación» (MdI) en alternativas concretas centradas en los *habitus* políticos. Así, con este dossier —coordinado con **María Luisa Gil Payno**— deseamos poner en consideración distintas aproximaciones a la realidad actual y a los desafíos comunes para contribuir a ampliar la mirada sobre los mismos.

La propuesta que hacemos es descaradamente multidisciplinar, para tratar de ofrecer una aproximación coherente con la integralidad y la multidimensionalidad con que perseguimos reconceptualizar un desarrollo que, históricamente, se ha mostrado anclado a visiones sectoriales y unidimensionales del progreso. En realidad, podríamos resumir el contenido como una apuesta por cómo pensar las humanidades, la economía, las relaciones internacionales, los marcos jurídicos internacionales, la fiscalidad y el territorio en el siglo xxI. Pueden y deben realizarse más aproximaciones desde más temáticas y perspectivas, siempre y cuando persigan la misma intención de explorar los vínculos entre las dimensiones ambiental, social, económica y política de los procesos a que hacemos

referencia. Valgan los siguientes como un aperitivo para abrir el apetito y demostrar que sí podemos disponer de aparatos conceptuales y prácticas concretas para que el impulso que la agenda internacional de desarrollo afirma pretender no se agote en los límites que la actual correlación de fuerzas impone.

En estos últimos años ha adquirido cierta notoriedad el gráfico de la *economía rosquilla* popularizado por **Kate Raworth**, de la Universidad de Oxford, cuyo origen y explicación constituye una de las valiosas aportaciones en este dossier. En ella, Raworth no sólo nos ofrece una nueva forma consistente de representar gráficamente los procesos de desarrollo, sino que nos proporciona claves fundamentales para construir un nuevo pensamiento y nuevas prácticas económicas, menos esclavas de la monetización, que incorporen otros capitales humanos y sociales y se enfoquen en la redistribución.

Una de esas prácticas realmente innovadoras se refiere a un nuevo enfoque de lo territorial que asuma una nueva relación entre todos los tipos de vidas existentes que conforman los ecosistemas que soportan toda actividad. La mirada que **Fernando Prats y Jorge Ozcáriz** nos traen resume un trabajo en proceso de realización en Áraba/Álava Central como biorregión. Se trata de un caso concreto expuesto con profusión de datos y conexiones entre las diferentes dimensiones vitales que nos aproxima a una forma de entender los potenciales del territorio superando la mirada antropocéntrica, que se ha demostrado limitada y expoliadora.

Por su parte, **Pedro Ramiro y Erika González**, reflexionan y exponen el marco jurídico internacional que en la actualidad privilegia dimensiones del capital y la propiedad privada sobre el marco internacional de los derechos humanos. Mostrando los mecanismos con los que dicho marco jurídico constituye una de las principales dificultades para hacer efectivas formas de justicia global coherentes con los derechos humanos y su universalidad, poniendo en riesgo principios democráticos fundamentales en la gobernabilidad global de los desafíos comunes, por su anclaje con los poderes de las transnacionales y la impunidad con que realizan su dominio.

De enorme interés también es el artículo de **Kate Donald**, del Center for Economic and Social Rights (CESR), con sede en Nueva York, puesto que nos relaciona la política fiscal y los mecanismos de tributación con la perspectiva de género. Un ejemplo

claro de multidimensionalidad que nos proporciona una mirada amplia de las potencialidades de un sistema fiscal coherente con los desafíos que plantea la equidad de género. Las propuestas de romper con la idea de austeridad, establecer mecanismos de garantía a la financiación privada o priorizar distribución sobre crecimiento puro, entre otras, nos permiten vislumbrar acciones políticas concretas aplicables a la gestión de las administraciones públicas poniendo en el centro la igualdad de género.

En el ámbito de las relaciones internacionales y la cooperación, Ignacio Martínez expone los límites del sistema internacional de cooperación que están impidiendo su necesaria redefinición ante el nuevo contexto global. Su adaptación insuficiente al carácter transnacional de los problemas del desarrollo y su incapacidad para generar prácticas que atiendan las crecientes interdependencias ponen en serio riesgo las posibilidades de contar con una política de cooperación potente y relevante. El nuevo paradigma que demanda la realidad al sistema de cooperación puede partir de las orientaciones básicas que el artículo propone, como superar la lógica Norte-Sur, avanzar en la democratización del sistema, articular nuevas prácticas multiactor y multinivel y redefinir su doctrina y su trabajo desde un enfoque integral de las políticas de desarrollo.

Finalizamos, como es habitual en los dossieres de Economistas sin Fronteras, con una lectura recomendada. En este caso, acudimos a la disciplina de la filosofía de una de las autoras más reconocidas en los últimos años. El breve ensayo *Nueva ilustración radical*, de **Marina Garcés**, nos ofrece un valiente y ambicioso punto de partida para repensar de manera radical nuestro mundo. Asumiendo que vivimos un tiempo de descuento, una condición póstuma marcada por la insostenibilidad de la experiencia humana de progreso, la filósofa nos propone recuperar el más genuino aparato crítico de la ilustración para releer el presente y, con ello, actualizar las posibilidades de emancipación.

Esperamos y deseamos que estas reflexiones provoquen e inspiren miradas más amplias y ambiciosas sobre las posibilidades de articular pensares, saberes y actuaciones más allá de los discursos normativos e institucionales. Si hay posibilidades de cambio, sin duda proceden de la capacidad que los seres humanos tienen de crear, entretejerse y aprender colectivamente. En las actuales circunstancias, la audacia y el atrevimiento no son sólo una opción, sino una necesidad de primer orden.

Kate Raworth

Universidad de Oxford

Cuando hice la carrera de Ciencias Económicas hace veinte años, todo libro de texto de Macroeconomía recogía como idea medular el diagrama de abajo (ver fig. 1). Y sigue siendo así. El flujo circular de la renta muestra cómo los hogares proporcionan mano de obra y capital a las empresas a cambio de salarios, renta y dividendos, y cómo, a su vez, los hogares gastan dichas rentas en bienes y servicios, y así sucesivamente en un círculo continuo. Las cuestiones centrales que nos planteábamos eran: ¿qué es lo que hace que la renta crezca? y ¿qué podría conseguir que creciera más de prisa?

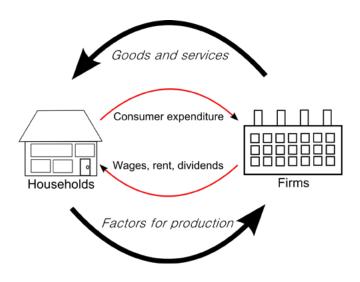


Figura 1. El flujo circular de la renta

Sencillo como es, este retrato de la economía como un bucle cerrado de dinero y recursos se instala rápidamente en el cerebro de todo aspirante a macroeconomista, lo que supone un problema. Porque el esquema tiene un fallo fundamental.

Como han señalado los economistas ecologistas desde hace mucho tiempo, este diagrama circular debería al menos dibujarse dentro de una caja llamada medio ambiente². Lejos de funcionar como un bucle cerrado, la economía se inserta en y depende del medio ambiente, que proporciona recursos y absorbe contaminantes. Los daños ambientales, producidos por ignorar esta dependencia, entran en escena más tarde bajo la denominación de «externalidades», que han de abordarse sólo al margen del juego principal.

Los recursos naturales no son los únicos flujos importantes ocultos en este cuadro. Desde hace tiempo, los y las economistas feministas han recalcado que la economía monetaria también depende de unos trabajos de cuidados no remunerados —llevados a cabo en el marco de la llamada «economía reproductiva»—donde las madres y las esposas (porque se trata sobre todo de ellas) crían y alimentan a sus vástagos, además de a las personas trabajadoras del hogar, para que cada día estén listas para ser productivas. Ciertamente, la economía monetizada no podría funcionar sin la economía reproductiva, pero como los bienes y servicios de valor incalculable que esta última presta no tienen precio, y tampoco se pagan, carecen de cualquier valor adscrito.

Además, al centrarse en el flujo agregado de la renta nacional, el diagrama no proporciona ningún indicio de cómo los salarios, rentas y dividendos se distribuyen entre los hogares, teniendo en cuenta la magnitud de la desigualdad en muchos países. Esto no es baladí.

Claramente, los enfoques centrados en el crecimiento del PIB son caducos. Las crisis globales de degradación medioambiental y de privación humana extrema piden urgentemente un mejor punto de partida de la teoría económica y del proceso de realizar políticas. Por eso, no resulta nada extraño que me diera un subidón de adrenalina la primera vez que vi la imagen de los nueve límites planetarios (ver fig. 2).

Traducido por Beth Gelb, Agrupación de Intérpretes de Madrid. El presente artículo es una traducción autorizada por la autora de un texto publicado en la página web del Centre for Humans & Nature que puede encontrarse en este enlace: https://www.humansandnature.org/economy-kate-raworth. Se puede encontrar información más amplia en el libro de la autora: Raworth, K. (2018), Economía rosquilla: siete maneras de pensar como un economista del siglo xxi. Paidós.

^{2.} Herman E. Daly, *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development* (Boston: Beacon Press, 1997); ver especialmente la anécdota de la introducción.

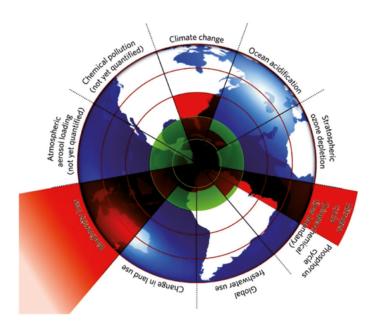


Figura 2. Nueve límites planetarios

¿Qué vemos aquí? En 2009, Johan Rockström, del Stockholm Resilience Centre, reunió a un grupo de destacados científicos del sistema Tierra para identificar un conjunto de procesos que engloba dicho sistema, como, por ejemplo, el ciclo de agua dulce, la regulación climática y el ciclo de nitrógeno —todos ellos de crucial importancia para que nuestro planeta permanezca en el Holoceno, estado estable que ha permitido que las distintas civilizaciones surgiesen y se desarrollasen durante los últimos 10.000 años. Si sufriesen demasiado estrés a causa de la actividad humana, cualquiera de estos procesos podría tambalearse, llegando a producirse un cambio abrupto o incluso irreversible.

Para evitar este riesgo, los científicos propusieron establecer límites para evitar la zona de peligro de cada proceso. Fijaron, por ejemplo, un umbral de 350 partes por millón de dióxido de carbono en la atmósfera para prevenir un cambio climático peligroso. Estas nueve fronteras juntas forman un círculo dentro del cual se crea lo que Rockström y compañía llaman «un espacio de actuación segura para la humanidad»³.

Es una idea enormemente potente. Donde no han llegado las Ciencias Económicas, los científicos del sistema Tierra han llegado con un mapa claro, y cuantificado, de las fronteras dentro de las cuales debe funcionar la economía global. Fronteras que no se describen en términos monetarios, sino en términos de mediciones de la naturaleza que son fundamentales para la resiliencia del planeta.

Pero aún falta algo muy importante. Incluso protegiendo el medio ambiente, esta «zona de actuación segura» podría dejar a millones de personas en situaciones de pobreza y desigualdad atroces. No podemos aspirar a alcanzar la sostenibilidad global sin buscar una equidad global mucho mayor que la actual. Entonces, ¿qué tal añadir límites sociales al cuadro? Al igual que existe un techo medioambiental de uso de los recursos por encima del cual se encuentra la degradación medioambiental inaceptable, también existen unos suelos de uso de recursos por debajo de los cuales se encuentra la privación humana inaceptable.

¿De qué tipo de privación se trata? Los derechos humanos son la piedra angular sobre la que edificar esa definición. Siendo así, uno de los indicios de las primeras prioridades puede encontrarse entre los temas abordados por los gobiernos en sus contribuciones a la Conferencia de Naciones Unidas Río+20, en las que destacaron once privaciones sociales, tales como la falta de alimentos, agua, energía, voz e igualdad social. Estos elementos constituyen el suelo social que se muestra abajo (fig. 3). Entre este suelo social y el techo medioambiental existe un espacio, con forma

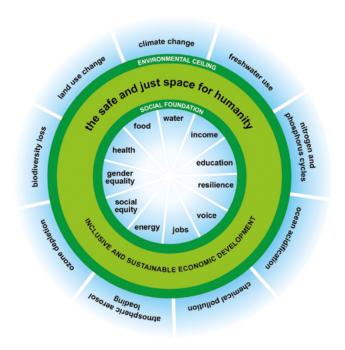


Figura 3. El espacio seguro y justo para la humanidad

^{3.} Johan Rockström *et al.*, «Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity», Ecology and Society 14, nº. 2 (2009): 32, http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/.

de rosquilla, que no sólo es seguro, sino también justo para la humanidad⁴.

Rockström y sus acólitos hicieron su primer intento de cuantificar siete de los nueve límites planetarios, aún reconociendo las enormes incertidumbres del proceso. Estimaron que ya se han franqueado peligrosamente tres de dichos límites: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, y el uso del nitrógeno. Al mismo tiempo, buena parte de la humanidad aún vive muy por debajo del suelo social: el 13 % de las personas del mundo está malnutrida; el 19 % no tiene acceso a la electricidad en absoluto; y el 21 % vive con menos de 1,25 dólares al día. Todo ello dibuja un vívido retrato del actual camino de desarrollo global: profundamente desigual e insostenible.

Imaginémonos que este diagrama de límites sociales y planetarios llegase a figurar en la primera página de cada libro de texto de Macroeconomía -un punto de partida que ciertamente nada tiene que ver con el que nos encontramos miles de ávidos estudiantes de Ciencias Económicas como yo. ¿Quieres ser economista? Entonces hay unos datos sobre este planeta y los límites de actividad humana que puede soportar que debes conocer primero. También debes conocer los derechos humanos de las personas que habitan el planeta y la distribución de recursos necesaria para alcanzarlos. Con estos conceptos esenciales de límites planetarios y sociales, tu tarea fundamental como economista es: diseñar políticas, reglamentos y mercados que sitúen a la humanidad en el espacio entre esos límites y nos permitan desarrollarnos a todos y todas.

Si enmarcamos así el retrato de una economía exitosa, cambian radicalmente las preguntas que los economistas se plantean. ¿Qué es lo que constituye el desarrollo económico? Claramente, algo más que el incremento trimestral del PIB. Lograr el desarrollo económico inclusivo y sostenible requiere tres cambios principales en el enfoque:

■ De prestar atención únicamente a los bienes y servicios monetizados, hay que pasar a prestar atención también a los bienes y servicios proporcionados fuera de la economía monetaria —los servicios proporcionados por el ecosistema y el

 Kate Raworth, «Introducing 'The Doughnut': A Safe and Just Space for Humanity», Oxfam International, última modificación el 13 de febrero de 2012, http://www.oxfam.org/en/video/2012/introducing-doughnut-safe-and-just-space-humanity.

- trabajo desarrollado en el marco de la economía de los cuidados no remunerados, por ejemplo.
- De centrarse en el flujo de bienes y servicios, hay que pasar a un enfoque que incluya también el estudio de los cambios en los niveles de la riqueza —teniendo en cuenta las distintas formas de capital humano, natural, social, físico y financiero.
- De centrarse en las mediciones económicas agregadas o de medias, hay que pasar a un enfoque que dé mayor importancia a la distribución de los beneficios económicos entre los hogares.

Con estos tres cambios fundamentales se generaría una idea mucho más amplia del desarrollo económico. Y si esta llegara a ponerse en práctica, las posibilidades de situar a la humanidad en un espacio justo y seguro serían mucho mayores.

En la «economía rosquilla», ¿se daría necesariamente un escenario de post-crecimiento? No necesariamente. Podría crecer el PIB con tal de que siguiera dentro de los límites sociales y planetarios. Otra cuestión es si esto puede lograrse en la práctica. La historia no augura nada bueno, pero quizá las posibilidades económicas trasciendan lo conocido hasta ahora.

El futuro de las Ciencias Económicas como herramienta legítima que guíe el desarrollo humano dependerá del cambio en el punto de partida adoptado por los y las economistas y las cuestiones que se planteen. En cuanto al crecimiento del PIB, hay que conceptualizar de forma más amplia el desarrollo económico, para lograr la equidad y la sostenibilidad global. Tomando como punto de partida los límites sociales y planetarios, surgirán nuevas perspectivas en cuanto a lo que constituye el éxito económico, lo que sólo puede ser bueno.

Ha llegado la hora de reescribir los libros de texto. Traigan las rosquillas. ■

Créditos de las imágenes:

- Circular flow of goods income by Irconomics (CC BY-SA 3.0).
- *Nine planetary boundaries* by Johan Rockström *et al.*, 2009.
- *The safe and just space for humanity* by Kate Raworth, 2012.

Para más información, véase el libro publicado por la autora:

Kate Raworth (2018), Economía rosquilla. 7 maneras de pensar la economía del siglo XXI, Paidós, Barcelona.

EL ANTROPOCENO Y LA INNOVACIÓN DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES. PENSAR ARABA/ÁLAVA CENTRAL COMO BIORREGIÓN

Fernando Prats¹
Foro Transiciones
Fundación Renovables

Jorge Ozcáriz²
Director de COMAV
Foro Transiciones

Los seres humanos somos ahora los conductores más significativos del cambio global e impulsamos el planeta a una nueva época geológica, el Antropoceno. Ya no podemos excluir la posibilidad de que nuestras acciones colectivas activen puntos de inflexión que supongan abruptas e irreversibles consecuencias para las comunidades humanas y los sistemas geológicos. [...] No podemos seguir por el camino actual. El tiempo para las dilaciones ha terminado.

Memorando de Premios Nobel por la Sostenibilidad, Estocolmo, 2011.

Vivimos tiempos decisivos. Tiempos en los que las actuales generaciones tienen ante sí la responsabilidad de hacer frente a una crisis ecológica global, capaz de determinar el devenir de las sociedades humanas sobre el planeta. Como ya advertían los Nobel en su Memorando de Estocolmo y han reafirmado recientemente los más de quince mil científicos firmantes del llamamiento «Pronto será demasiado tarde», los patrones de insostenibilidad en la producción, consumo y desarrollo territorial están desbordando ya los límites biofísicos del planeta.

Repensar los territorios en clave existencial

Los procesos de desbordamiento descritos, habiendo adquirido un carácter global, tienen su origen en gran medida en la acumulación de los desequilibrios ecológicos inducidos por los seres humanos en los territorios y las ciudades, y no será posible afrontar aquellos sin la puesta en práctica de las correspondientes acciones transformadoras en estos ámbitos. Urge, pues, renovar la consideración de nuestros territorios en un doble sentido: han de conseguir una drástica reducción de sus huellas ecológica, energética y climática antes

de mediados de siglo y, a la vez, han de establecer estrategias para adaptarse a los límites de capacidad de sus sistemas naturales y al cambio climático.

Desde esa perspectiva, los territorios emergen con una nueva proyección estratégica en los paradigmas del nuevo ciclo histórico. Porque estos espacios, entendidos como biorregiones, constituyen elementos básicos con la suficiente complejidad y disponibilidad de recursos para permitir conciliar una vida saludable con la preservación de los ecosistemas locales, contribuyendo así a la corrección de los desequilibrios ecológicos globales.

1. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PAÍS VASCO EN EL ANTROPOCENO

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) conforma en la actualidad un territorio de excelencia, situado, en muchos aspectos, a la cabeza del resto de las comunidades españolas e incluso de la mayoría de los estados europeos.

El conjunto de las políticas ambientales, sociales, culturales y de impulso a una economía innovadora desarrolladas en las últimas décadas ha conseguido proporcionar a su ciudadanía unos niveles de vida y de protección social muy elevados. No obstante, al igual que para la mayor parte de los territorios del planeta, el devenir de Euskadi a lo largo de este siglo, tal como se intuye a partir de las proyecciones de máximo consenso científico internacional, no se presenta tan halagüeño.

Como ya se expuso en el congreso *Euskal Hiria 2017* celebrado en Vitoria-Gasteiz bajo el lema «Euskadi Territorio Vivo», se puede afirmar que actualmente la CAPV se encuentra muy bien posicionada en lo que se han venido a denominar «valores de la modernidad», como el PIB, el bienestar, la igualdad social y de género o el buen gobierno y la transparencia institucional.

No obstante, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, la situación en la que se encuentra Euskadi para

Codirector del Programa «España Cambio Global 2020-2050, coautor de La Gran Encrucijada y Ciudades en movimiento y miembro del Foro Transiciones y de la Fundación Renovables.

Ingeniero de Montes, exdirector del Departamento de Medio Ambiente de Vitoria, Director de COMAV y miembro del Foro Transiciones.

responder adecuadamente a los «nuevos valores del Antropoceno» es, cuando menos, comprometida, tal y como reflejan los indicadores sobre la huella ecológica, el binomio energía/clima, la biodiversidad, el suelo, la alimentación o la implantación de la economía circular.

A la vista de esta información, todo apunta a que, para restablecer ciertos equilibrios imprescindibles

para la preservación de los sistemas de vida en el País Vasco, forzosamente se habrán de reconsiderar algunas lógicas relacionadas con los patrones energéticos, de producción y consumo actuales, pero también, recuperar las potencialidades inherentes a los servicios ambientales generados por ecosistemas y ciclos vitales de la biosfera. Y es en el marco de este planteamiento donde la biorregión de Araba/Álava

| UNA VISIÓN INTEGRADA SOBRE EL PAÍS VASCO Bu | | EL PAÍS VASCO Buena | |
|--|-------------------------|---|----|
| 7.234 Km2. 2.173.210 habitantes | | Mejorable | |
| | | Insuficiente | |
| 300 hab/km2 | | | |
| | IIDAD (respecto objetiv | | |
| Economía | PIB/hab. | 31.805 €/hab (2º España) | |
| Bienestar | Paro | 11,6% (17,1% España) | |
| | R. Garantía Ingresos | 650-959€/mes a 65.000 personas | |
| | IDH | 0,915 (0,876 España) | |
| Igualdad social | Ratio S80/S20 | 4,2 (6,8 España) (3,4 Noruega y mejor que Al, Fr o UK) | |
| Igualdad género | IIG | 69,3 (68,3 España) (lejos 100 IGG Tot) (74,2 Nrg y mejor q Al, Fr o UK) | |
| Tra. institucional | ITCCAA | 100 S/100 (1º España) | |
| NUEVOS VALORES | ANTROPOCENO (respe | ecto objetivos) | |
| Huella Ecológica | Huella Ecológica | 4,66 hag/hab para Biocapacidad 1,96 hag/hab = 2,76 Déficit | 20 |
| Energía | Combustibles | 78% fósiles. 13,2% renovables (i. importados). | |
| | Dep. Energética Ext. | 93,1% | |
| Cambio. Climático | Emisiones GEI/hab. | 19,4 mll t = 8,8 tCo2e/hab. (UE 8,4; España 7,1 tCo2e/hab.) | |
| | | Reducción 24,7% 2005-2014 | |
| | Vulnerabilidad | Alta en el litoral y en ciertos sistemas naturales | |
| Biodiversidad | Hábitats interés | 75% en desfavorable estado | |
| | Calidad agua | 52% masas de agua en buen estado | |
| Suelo | Suelo artificial | 5,83%. Incremento 75% desde 1987 (55% España) | |
| | Suelo contaminado | 14.000 puntos potencialmente contaminados | |
| Alimentación | Autoabastecimiento | 19% prod. agrícolas; 52% prod. ganaderos y bien pescado fresco | |
| Economía circular | Generación de RU | Reducción 18,8% (13,5% España) periodo 2005-2015 | |
| | Reciclaje de RU | 44,8% (28,5% España) (Obj UE = 50% 2020) | |

Euskal Hiria 2017. Elaboración propia a partir de fuentes oficiales diversas. Últimos años

Central debe jugar un papel primordial.

Araba/Álava Central como espacio vital del País Vasco

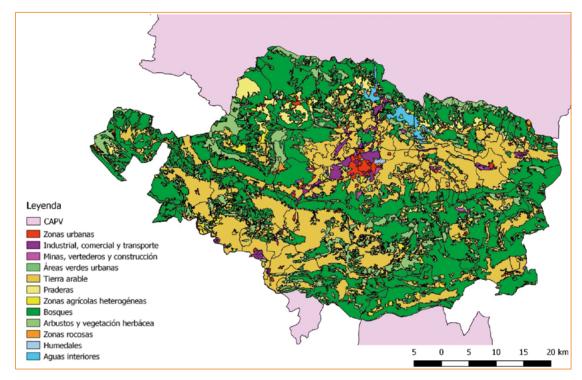
Situada en el corazón de Euskadi, este territorio, que constituye el área funcional vasca de mayor extensión, ha practicado históricamente un desarrollo razonablemente equilibrado, lo que le ha permitido compatibilizar una intensa actividad económica con una buena conservación de sus recursos naturales, su paisaje y una notable calidad de vida.

Este esfuerzo en pro de un «urbanismo culto, social y verde» se ha visto reflejado en una intensa política territorial, que ha permitido configurar una amplia red de vías verdes, paisajes y espacios naturales protegidos, a la vez que ha sido reconocido internacionalmente con distinciones como el galardón *European*

Green Capital 2012, concedido a Vitoria-Gasteiz, la declaración de las colas de Ullibarri-Gamboa y los humedales de Salburua como zonas Ramsar o el diploma de Sistema Importante del Patrimonio Agrícola Mundial que otorga la FAO, recientemente conseguido por el Valle Salado de Salinas de Añana.

Araba/Álava central, un extraordinario mosaico de vida urbana, rural y natural

En el contexto del País Vasco, dicho territorio incorpora una serie de factores clave, reseñados en el cuadro que sigue como «valor/potencial relativo de las aportaciones de Araba/Álava»: 1) acoge el 70% de la potencia eólica instalada en Euskadi; 2) representa el 70% del suelo cultivado; 3) aporta el 77% de la reserva hidráulica de la Comunidad Autónoma; 4) cuenta con que el 55% del suelo no urbanizable y más del 80% de su superficie forestal son de propiedad



Centro de Estudios Ambientales de Vitoria

pública (comunitaria y patrimonial); y 5) aloja cinco de los nueve parques naturales declarados de Euskadi.

Así pues, en Araba/Álava Central se dan unas condiciones excepcionales para avanzar hacia un espacio sostenible, innovador y competitivo, conformando un territorio-laboratorio que contribuya esencialmente a alumbrar nuevas estrategias integrales en la CAPV que mitiguen la huella ecológica y de carbono en concordancia con las políticas de sostenibilidad, de

adaptación y lucha contra el cambio climático, de biodiversidad... ya en marcha. En el cuadro adjunto se manifiesta cómo, precisamente en las temáticas más comprometidas con el advenimiento del Antropoceno en Euskadi, las aportaciones de dicho territorio son fundamentales a la hora de desarrollar estrategias de realineamiento del conjunto de la CAPV con relación a su biocapacidad potencial, evitando el continuo desbordamiento de los servicios ecosistémicos disponibles.

| UNA VISIÓN INTEGRADA SOBRE EL PAÍS VASCO 7.234 Km2. 2.173.210 habitantes 300 hab/km2 | | PAÍS VASCO Buena | |
|--|-------------------------------------|---|-----|
| | | Mejorable | |
| | | Insuficiente | |
| | DAD (respecto objetivos | | |
| Economía | PIB/hab. | 31.805 €/hab (2º España) | |
| Bienestar | Paro | 11,6% (17,1% España) | |
| | R. Garantía Ingresos | 650-959€/mes a 65.000 personas | |
| | IDH | 0,915 (0,876 España) | |
| Igualdad social | Ratio S80/S20 | 4,2 (6,8 España) (3,4 Noruega y mejor que Al, Fr o UK) | |
| Igualdad género | IIG | 69,3 (68,3 España) (lejos100 IGG Tot) (74,2 Nrg y mejor q Al, Fr o UK) | |
| Tra. institucional | ITCCAA | 100 S/100 (1º España) | |
| NUEVOS VALORES A | NTROPOCENO. | EL VALOR/POTENCIAL RELATIVO DE LAS APORTACIONES DE ÁLAVA | |
| Huella Ecológica | Huella Ecológica | Alto % biocapacidad, sumidero y capacidad reducir huella carbono | 200 |
| Energía | Combustibles | 70% potencia eólica del PV y gran potencial de renovables. | |
| | Dep. Energética ext. | 70% eólica y capacidad reducción por potencialidad renovables | |
| Cambio. Climático | Emisiones GEI/hab. | Instalación del 70% potencia eólica del PV y gran capacidad de sumidero y renovables | |
| | Vulnerabilidad | Alta en ciertos sistemas naturales | |
| Biodiversidad | Hábitats interés | + 50% montes públicos, parques naturales, flora y fauna protegidas | |
| | Calidad agua | 77% de la reserva del PV | |
| Suelo | Suelo artificial | La tercera parte del suelo no urbanizable del PV | |
| | Suelo contaminado | 13,6% del suelo potencialmente contaminado | |
| Alimentación | Autoabastecimiento | 62% de las tierras cultivadas están en el PV | |
| Economía circular | Generación de RU Reciclaje de RU | Potencialidad agricultura proximidad PV, asimilación del 100% compost agrícola y potencialidad economía circular industrial. | |

Euskal Hiria 2017. Elaboración propia a partir de fuentes oficiales diversas. Últimos años

2. CONSTRUIR ARABA/ÁLAVA CENTRAL COMO BIORREGIÓN

Vitoria Gasteiz y Araba/Álava han venido construyendo una realidad urbana y territorial de gran valor humano, agrícola y natural, que ha sido reconocida en los foros nacionales e internacionales, la primera, y como una reserva excepcional de biodiversidad y servicios ambientales en el País Vasco, la segunda.

Consciente de la dimensión de los retos territoriales que plantea el Antropoceno y la extraordinaria oportunidad que ofrecen Vitoria Gasteiz y el territorio de Araba/Álava Central (233.000 ha y 277.000 habitantes), la Dirección General de Urbanismo del Gobierno Vasco ha iniciado la elaboración de una serie de trabajos con el propósito de proyectar el concepto bioterritorial en dicha zona en torno a los siguientes referentes:

1. Configurar una biorregión productiva, sostenible y resiliente ante el cambio global, respetuosa con los límites de la biosfera y que tienda a equilibrar su huella ecológica y su biocapacidad. Araba/Álava Central ha de ofrecer así un soporte adecuado para la vida en el Antropoceno, optimizando autonomía y proximidad en recursos básicos y servicios ambientales e integrando de forma compatible sus realidades urbanas, rurales y naturales.

A partir de la actual estructura de asentamientos que Araba/Álava Central presenta, se trataría de seguir profundizando en la mejora de todos ellos como enclaves de vida saludable, centrados en sus actuales ámbitos espaciales, con actividad económica cualificada, servicios sociales suficientes y comunicaciones que favorezcan un acceso equilibrado a los mismos. A su vez, se implementarían procesos de mejora en la utilización de recursos y generación de emisiones y residuos, que favorecieran una relación más equilibrada entre su huella ecológica y la biocapacidad de referencia en la biorregión.

2. En el marco de dicha configuración biorregional y las correspondientes transiciones 2030/40/50, Araba/Álava Central ha de tratar de cumplimentar una serie de objetivos estratégicos concretos en las siguientes temáticas: huella ecológica, energía, emisiones de GEI, biodiversidad, suelo, agua, alimentación y circularidad de la economía (ver cuadro adjunto).

Estos objetivos habrán de responder no sólo a los retos más específicos que se plantean al territorio en el marco del País Vasco y de una Unión Europea más avanzada, sino que deberán también

estar alineados con las aspiraciones y propósitos globales establecidos por las estrategias y acuerdos internacionales.

3. Ofrecer una serie de orientaciones generales con respecto al componente físico-territorial de actividades clave relacionadas con los sistemas naturales, agrícolas, urbanos y de ciertas actividades económicas.

En este escenario, el territorio no puede permanecer estático. Todo lo contrario, habrá de evolucionar hacia modelos de habitación, producción y conservación innovadores, más saludables y resilientes. Esto va a requerir la identificación de nuevas capacidades e instrumentos para el desarrollo de las políticas de ordenación y gestión territorial y económica, que habrán de corresponsabilizarse junto al resto de las políticas públicas en la consecución de los objetivos de sostenibilidad planteados.

 Incorporar el conocimiento y las culturas existentes en la zona y alcanzar un amplio consenso institucional y social.

A la adquisición de nuevos conocimientos y análisis bajo ópticas diferentes a las que nos han conducido a la actual situación de crisis ecosocial, la consolidación de un proyecto biorregional ha de sumar, ineludiblemente, el profundo convencimiento de su necesidad y un decidido apoyo por parte de la población alavesa y sus instituciones.

Para lograr esta complicidad social activa será imprescindible poner a disposición de la ciudadanía información suficiente, cualificada y veraz, a la vez que habrán de incorporarse, como elementos de referencia del nuevo escenario territorial, el acervo cultural y las prácticas de gestión en común que en el pasado permitieron optimizar las relaciones de la población con los servicios ambientales del territorio.

Innovar las metodologías territoriales

Una aproximación territorial a Araba/Álava Central como biorregión requiere implementar metodologías innovadoras con una amplia perspectiva transversal y temporal que sean capaces de implementar visiones sistémicas congruentes con el Antropoceno. En el Congreso Euskal Hiria 2017 y a lo largo de 2018, presentamos una propuesta a tal fin basada en tres líneas de trabajo integradas: 1) el campo de las interre-

Objetivos estratégicos temáticos de la biorregión de Araba/Álava Central En el estudio elaborado por IHOBE en 2005 sobre la huella ecológica de la CAPV se planteaba como escenario sostenible a 2020 alcanzar una huella inferior a 1,9 hag/cap (biocapacidad media global disponible), a partir de unos ambiciosos Huella objetivos de reciclaje de residuos, movilidad, energía, suelo y consumo de recursos. ecológica Este sería un objetivo por recuperar en el marco de la biorregión de Araba/Álava Central, planteando su consecución antes de mediados de siglo, como referencia más realista. Los objetivos trazados para Áraba/Álava Central servirán para impulsar la Estrategia Energética de Euskadi 2030, asumiendo una mayor responsabilidad en su consecución. Se plantea: Energía Un ahorro de energía primaria superior al 20% en 2030 y al 50% en 2050, con respecto a 2016. Un incremento del 140% para 2030 en el uso de energías renovables, respecto a 2016, y una cuota en el consumo final superior al 90%. La estrategia de cambio climático vasca (Klima 2050) prevé una reducción de las emisiones en al menos un 40% a 2030 y del 80% para el año 2050, con respecto a 2005. **Emisiones** Araba/Álava Central, como territorio que debe contribuir de manera especial a la consecución de estos objetivos, debería de GEI plantear una reducción de al menos un 50% para 2030 y un escenario «neutro en carbono» en 2050, con un balance final cero en emisiones de GEI. Se plantean los siguientes objetivos: Circularidad Un porcentaje de reutilización y reciclado de los residuos municipales del 70% para 2030, en línea con el proyecto de la de revisión de la Directiva Marco de Residuos de la Comisión Europea, y superior al 95% para 2050. economía Un ahorro para 2030 por parte de la industria en materias primas superior al 10% de su facturación en 2015, y del 20% para 2050, con respecto a su facturación en 2030. Se plantean los siguientes objetivos: **Biodiversidad** Para 2030, al menos el 80% en superficie de los ecosistemas de la biorregión se habrán de encontrar en buen estado y paisaje de conservación o en proceso de recuperación, alcanzando a su totalidad en 2050. Consolidar para 2050 el sistema de infraestructura verde de la biorregión de Araba/Álava Central. Se plantean los siguientes objetivos: No clasificar nuevo suelo para uso residencial, industrial o de servicios en tanto en cuanto no se haya reutilizado Suelo al menos el 80% del suelo vacante en 2015 (sin ocupación o actividad) ya calificado, salvo para operaciones estratégicas debidamente justificadas. Recuperar el 100% de los suelos contaminados públicos para 2030. Se plantean los siguientes objetivos: Declaración para 2030 de los perímetros de protección de las masas de agua subterránea existentes en la biorregión. Agua Antes de 2030, más del 80% de la red hidrológica de Araba/Álava Central estará calificada como en un buen estado, llegando ese porcentaje al 100% para 2040. Se plantean los siguientes objetivos: Incrementar el grado de autoabastecimiento de la biorregión en un 30% para 2030 y un 60% en 2050, con respecto **Alimentación** a 2015. Incorporar para 2030 al menos un 25% de la superficie agrícola de la biorregión a la producción ecológica y superar el 50% para 2050.

Euskal Hiria 2017. Elaboración propia a partir de diversas fuentes de la CAPV o la UE.

laciones entre bienestar social y límites biosféricos, cuestión clave a partir de los trabajos realizados por la Universidad de Leeds sobre el tema; 2) la optimización de la eficiencia y sostenibilidad de los sistemas y servicios territoriales vitales como soportes existenciales clave en una sociedad con menor huella ecológica; y 3) la consideración biofísica de las economías y sus relaciones con el territorio, muy especialmente en términos de circularidad y proximidad.

En todo caso, visualizar el territorio con referencias más autosuficientes, integradas y sostenibles constituye un desafío al que no podemos renunciar cuando el Antropoceno nos desborda, anunciando que los retos que hemos de afrontar en el futuro no se parecerán a los del pasado y que hemos de alumbrar nuevas visiones y propuestas de cambio, general y territorial, con urgencia.

UNA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA GLOBAL HECHA A MEDIDA DE LAS TRANSNACIONALES

Pedro Ramiro y Erika González

Observatorio de Multinacionales en América Latina, OMAL – Paz con Dignidad

1 Tribunal Permanente de Inversiones emitía en 2018 su decisión ante la demanda que interpuso la petrolera Chevron a Ecuador. Este panel de arbitraje internacional dispuso que los tribunales ecuatorianos¹ debían anular la multa que habían puesto a la corporación estadounidense. Se trataba de una sanción de 9.500 millones de dólares para reparar la destrucción ecológica que la compañía cometió en la Amazonía, así como el impacto sobre la salud y la

vida de 30.000 personas de pueblos indígenas y campesinos. Tras más de 25 años de batalla legal sostenida por las comunidades afectadas, tras el reconocimiento del daño en el sistema judicial ecuatoriano, un tribunal privado invalidaba todo el proceso aludiendo a un acuerdo de inversiones bilateral entre Estados Unidos y Ecuador. Y no sólo eso, también exigía que Ecuador pagase a Chevron una indemnización por el daño que le había causado el proceso judicial. El victimario convertido en víctima.

En 2016, Electricaribe dejó de ser la filial colombiana de Gas Natural Fenosa —ahora Naturgy—. El gobierno de

Colombia, que ha cumplido de forma estricta los mandatos neoliberales, tomó la decisión de intervenir y liquidar una compañía con inversión extranjera. Las cuentas de Electricaribe eran críticas y estaba a punto

de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (Uncitral) para demandar más de 1.500 millones de dólares a este país en concepto de deudas no pagadas.

Chevron en Ecuador y Naturgy en Colombia representan ejemplos paradigmáticos de la arquitectura jurídica de la impunidad que han ido construyendo las empresas transnacionales —y los Estados que las apoyan— en las últimas décadas. Son dos de las 942 demandas que han hecho las grandes compañías en tribunales de arbitraje internacional³, una pieza clave de la lex mercatoria. Un Derecho Corporativo Global con el que las empresas

transnacionales protegen sus negocios a través de miles de normas contenidas en contratos de explotación y comercialización, tratados comerciales bilaterales y regionales, acuerdos de protección de inversiones, políticas de ajuste, préstamos condicionados

con el que las empresas transnacionales protegen sus negocios a través de miles de normas contenidas en contratos de explotación y comercialización, tratados comerciales bilaterales y regionales, acuerdos de protección de inversiones, políticas de ajuste, préstamos condicionados y tribunales de arbitraje. Se trata de un Derecho duro, coercitivo y sancionador que tutela los intereses de las empresas transnacionales por encima de los derechos humanos y la propia democracia.

Un Derecho Corporativo Global

de generar un «apagón» en la costa caribeña, afectando a millones de personas. Después de dos décadas de movilizaciones sociales para denunciar la mala calidad, los fallos en la prestación del servicio eléctrico, las electrocuciones, las subvenciones millonarias del Estado y las irregularidades en el destino de esas subvenciones², se llegaba a una situación sin salida. La empresa, por su parte, interpuso el año pasado una demanda a Colombia en el arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para

El proceso judicial que iniciaron las comunidades indígenas afectadas se inició en 1993 en Estados Unidos y, tras más de 25 años, finalmente obtuvieron una sentencia que reconocía los daños a la Amazonía y a la vida de estos pueblos por parte del Tribunal de Sucumbíos (2011) y que fue ratificada ante las apelaciones de la compañía por la Corte Nacional de Justicia (2013) y la Corte Constitucional (2018).

^{2.} Pedro Ramiro y Erika González, «Electricaribe, la controvertida filial de Gas Natural Fenosa en Colombia», #YoI-BEXtigo, *La Marea*, 30 de mayo de 2017.

^{3.} Página de la UNCTAD sobre políticas de inversión, apartado sobre la solución de disputas de inversión: https://investmentpolicyhubold.unctad.org/ISDS.

y tribunales de arbitraje. Se trata de un Derecho duro, coercitivo y sancionador que tutela los intereses de las empresas transnacionales por encima de los derechos humanos y la propia democracia.

Mientras, sus obligaciones en relación a los derechos humanos se reenvían a las legislaciones nacionales, previamente sometidas a la ortodoxia neoliberal, así como a un Derecho Internacional de los Derechos Humanos que es manifiestamente frágil y a una «responsabilidad social» que no es sino un Derecho blando basado en la voluntariedad, la unilateralidad y la no-exigibilidad jurídica⁴. El poder económico-financiero de las corporaciones, su carácter transnacional, su versatilidad jurídica y su capacidad de evadir leyes

y regulaciones nacionales e internacionales a través de complejas estructuras, les permite escapar prácticamente de cualquier control público y ciudadano.

La construcción de la arquitectura jurídica de la impunidad

La reconfiguración de políticas y legislaciones para ser favorables a los intereses de las empresas transnacionales ha sido posible por su vinculación político-económica con los Estados centrales, así como por la presión que las grandes compañías ejercen sobre las organizaciones internacionales eco-

nómico-financieras. En los años de la globalización feliz y el «fin de la historia», parecía que los Estados habían perdido su capacidad de legislar; según una idea bastante extendida, habrían cedido prácticamente todo su poder a las grandes empresas. En realidad, no fue exactamente así: «La idea de la corporación autónoma es más una suerte de fábula abstracta propia de los teóricos neoliberales que un concepto vinculado

a la realidad», recuerdan Tombs y Whyte⁵. Cierto es que la globalización neoliberal se ha caracterizado por la desregulación de casi cualquier aspecto que tuviera que ver con los derechos laborales, sociales y ambientales. Lo que ocurre es que, al mismo tiempo, tuvo lugar una re-regulación en favor del capital transnacional. Frente a la percepción de que los intereses de las grandes corporaciones se oponen a los de los Estados-nación, la realidad es que el proceso de expansión global de las transnacionales no habría sido posible sin el papel fundamental de los Estados centrales.

Así es como la UE pone su aparato legislativo y político a disposición del fortalecimiento de la lex

Cierto es que la globalización neoliberal se ha caracterizado por la desregulación de casi cualquier aspecto que tuviera que ver con los derechos laborales, sociales y ambientales. Lo que ocurre es que, al mismo tiempo, tuvo lugar una re-regulación en favor del capital transnacional. Frente a la percepción de que los intereses de las grandes corporaciones se oponen a los de los Estados-nación, la realidad es que el proceso de expansión global de las transnacionales no habría sido posible sin el papel fundamental de los Estados centrales.

mercatoria a través de los diversos tratados comerciales que está firmando en los últimos años. Hablamos de los acuerdos con Japón, Singapur, Canadá y los que está negociando con Mercosur, México y Estados Unidos. Macrotratados con los que las transnacionales europeas pretenden asegurar sus ganancias ante un futuro marcado por la continuidad de la crisis económica, tratando a la vez de blindarse frente a posibles revueltas sociales y cambios gubernamentales. Existen más de 3.000 tratados comerciales aprobados en todo el planeta en las últimas décadas. Toda una hiperinflación normativa que acaba conformando un entramado de reglas en

favor del capital que resulta prácticamente imposible de descifrar. De hecho, podría afirmarse sin exagerar que está diseñado precisamente para dificultar su impugnación.

Democracia mercantilizada

Con la crisis financiera que se inició en 2008 se ha ido consolidando esa tendencia por la que los gobier-

^{4.} Para un desarrollo más amplio de estas tesis, puede consultarse: Juan Hernández Zubizarreta y Pedro Ramiro, Contra la «lex mercatoria». Propuestas y alternativas para desmantelar el poder de las empresas transnacionales, Barcelona, Icaria, 2015.

^{5.} Steve Tombs y David Whyte, La empresa criminal. Por qué las corporaciones deben ser abolidas, Barcelona, Icaria, 2016, p. 36.

nos deben acatar «normas inviolables» que impiden el control de la democracia representativa sobre las reglas del mercado. Son normas que permiten actuar sin límites a los «agentes del mercado» y garantizar la acumulación de riqueza por parte de las grandes corporaciones transnacionales. La profunda crisis económica, social y ecológica ha servido para experimentar vías que refuerzan aún más la armadura jurídica de dominación. Así es como la democracia se convierte en un mero procedimiento de designación

de gobernantes cuyas decisiones quedan constreñidas por una arquitectura jurídica infranqueable al margen de la alternancia electoral.

En este marco, el Derecho ha pasado a formar parte del conjunto de mecanismos de opresión de las mayorías sociales y la mercantilización de la democracia es una de sus expresiones más preocupantes. Las normas privadas pasan a situarse en la cúspide de la pirámide normativa, convirtiéndose en una constitución económica que se impone —en la mayoría de ocasiones, sin oposición de los gobiernos— a los poderes ejecutivo y legislativo, sometiendo la soberanía popular al sistema capitalista. Por su parte, el poder judicial queda vinculado a la mera interpretación de esa

sacrosanta constitución económica.

Esta constitución económica, sin embargo, no se encuentra formalizada en ningún texto jurídico. Es una suma de normas, disposiciones, decisiones, pactos, tratados, resoluciones judiciales, planes, recomendaciones, rescates, deudas soberanas, indicadores riego-país, tratados comerciales y acuerdos de inversión, laudos arbitrales, etc. De la reforma del artículo 135 de la Constitución española hasta la aprobación de una nueva oleada de tratados comerciales de «nueva generación»⁶, se trata de un renovado marco institucional

para fortalecer el mercado, la propiedad privada, la privatización y la desregulación de los derechos sociales. Que se vincula, al mismo tiempo, con acciones públicas que incorporan a la armadura jurídica de dominación la estabilidad monetaria, el control de la inflación, la austeridad fiscal, el no endeudamiento, la «independencia» de los bancos centrales, el pago de la deuda... Normas privadas constitucionalizadas que todo el mundo debe obedecer, al margen de los vaivenes de la democracia representativa. Lo más novedoso

En este marco, el Derecho ha pasado a formar parte del conjunto de mecanismos de opresión de las mayorías sociales y la mercantilización de la democracia es una de sus expresiones más preocupantes. Las normas privadas pasan a situarse en la cúspide de la pirámide normativa, convirtiéndose en una constitución económica que se impone —en la mayoría de ocasiones, sin oposición de los gobiernos— a los poderes ejecutivo y legislativo, sometiendo la soberanía popular al sistema capitalista. Por su parte, el poder judicial queda vinculado a la mera interpretación de esa sacrosanta constitución económica.

de todo esto es que se formaliza constitucionalmente la protección de los intereses de las clases dominantes y se disciplina la soberanía popular a las reglas del derecho privado.

La privatización de las normas jurídicas y la mercantilización de la democracia están provocando que los derechos humanos sean expulsados del imaginario colectivo y que se esté procediendo a una reconfiguración de la idea de quiénes son sujetos de derecho y quiénes quedan fuera de la categoría de seres humanos⁷. Eso nos conduce a una nueva etapa en la descomposición del sistema internacional de los derechos humanos: las normas privadas desplazan a los derechos humanos, protegiendo la seguridad ju-

rídica de las élites político-económicas frente a los intereses de la mayor parte de la población.

Situar los derechos humanos en la cúspide normativa

Históricamente, buena parte de las resistencias sociales contra el poder corporativo se han articulado en base a una lógica de regulación. Esto es, han centrado sus demandas en la figura del Estado, a quien

^{6.} Gonzalo Fernández Ortiz de Zárate, *Mercado o democracia. Los tratados comerciales en el capitalismo del siglo xxi,* Barcelona, Icaria, 2018.

^{7.} Juan Hernández Zubizarreta, «Los derechos humanos «desde abajo»: un espacio en disputa», *El Salto*, 10 de diciembre de 2018.

se le suele exigir que controle a las entidades privadas cuyas actividades vayan en detrimento del interés general. Estas formas de acción colectiva se han venido concretando efectivamente, desde hace más de un siglo, en múltiples pactos internacionales y textos constitucionales. Hoy, esta perspectiva se reactualiza a través de la formulación de mecanismos de control y propuestas de redistribución que hagan frente a la *lex mercatoria* y sitúen los derechos de las personas y los pueblos en la cúspide de la pirámide normativa.

A pesar de que la hegemonía neoliberal casi ha logrado sepultar esa posibilidad en el imaginario colectivo bajo los argumentos de la gestión, la eficacia y la innovación que se asocian al «sector privado», la realidad es que técnicamente sigue existiendo cierto margen de maniobra para operar en el ámbito de la regulación. Los Estados se encuentran facultados para modificar las leyes y contratos con las transnacionales si éstos establecen un trato que vulnera los derechos fundamentales de la mayoría de la ciudadanía. Básicamente, porque las normas imperativas sobre derechos humanos y ambientales tendrían que prevalecer sobre las leyes comerciales y de inversiones.

Hablamos de la posibilidad de impulsar una batería de medidas a la contra que, incluso en el marco del modelo socioeconómico vigente, podrían partir de una doble perspectiva: introducir mejoras y hacer que se cumpla la legislación existente y, al mismo tiempo, crear nuevas normativas para controlar las prácticas empresariales. En esta línea, pueden citarse medidas que van desde la exigencia de obligaciones extraterritoriales para las multinacionales por sus actividades en terceros países hasta la instauración de mecanismos de redistribución económica y reequilibrio territorial, pasando por la prohibición de los despidos en empresas con beneficios o la nacionalización de bancos y compañías estratégicas. O también, en términos más amplios, aumentar impuestos a las grandes empresas y rentas altas, regular las transacciones financieras, imponer un salario máximo, prohibir la mercantilización de los derechos básicos y bienes comunes, etc.

En todo caso, de cara a reforzar los marcos regulatorios, el criterio del domicilio empresarial es un elemento insuficiente, porque no permite desvelar dónde se localiza la responsabilidad fundamental en la toma de decisiones. De ahí la necesidad de avanzar en regulaciones internacionales capaces de abarcar toda la complejidad de los grandes conglomerados económicos, con criterios que trasciendan las legislaciones nacionales, rompan la aparente separación

entre matriz y filiales y amparen jurídicamente el «levantamiento del velo corporativo»⁸. La cuestión de fondo es que los Estados carecen de instrumentos políticos y normativos para poder controlar de manera efectiva a las empresas transnacionales, ya que las reglas internacionales de comercio e inversión —y la fuerza con la que los países centrales las hacen cumplir— construyen una armadura jurídica muy difícil de romper solo desde el ámbito estatal.

En la coyuntura actual, cualquier intento de regulación de los mecanismos de extracción y apropiación de riqueza que protagonizan las empresas transnacionales se convierte de hecho en una medida de carácter radical, porque ataca directamente al núcleo de la generación del beneficio empresarial. No hay duda de que, en caso de verse afectadas por una legislación estatal que pudiera perjudicar sus intereses, las grandes corporaciones presionarían con todos los instrumentos que les brinda la *lex mercatoria* para echar atrás esas medidas. Pero el centro de esta disputa no se encuentra en la técnica jurídica, sino en la voluntad política; dicho de otro modo, en la capacidad para poder sostener las reformas con una fuerte movilización social y un amplio apoyo popular.

Dado que el Derecho oficial forma parte de la estructura hegemónica de dominación, únicamente podrá convertirse en un vehículo contrahegemónico desde su subordinación a la acción política. Acción que podría guiarse por tres claves: 1) el fortalecimiento de un derecho internacional «desde abajo», es decir, el uso alternativo del Derecho construido por organizaciones y redes sociales, comunidades afectadas por las transnacionales y sectores críticos de la academia⁹; 2) limitar el enriquecimiento de las élites económicas a través de un nuevo acuerdo internacional que deje fuera de la acumulación del capital los derechos humanos, medioambientales y laborales; 3) y, por último, invertir la pirámide jurídica internacional, creando un marco normativo que exprese claramente que el derecho internacional de los derechos humanos es jerárquicamente superior a las normas de comercio e inversión.

^{8.} La técnica jurídica del levantamiento del velo corporativo permite imputar a la matriz de la empresa transnacional los daños causados por sus filiales, contratas y proveedores. Pese a la apariencia de la pluralidad de sociedades autónomas y con diferentes nacionalidades, se busca responsabilizar a quien coordina y dirige el grupo y que actúa como una unidad económica.

^{9.} Balakrishnan Rajagopal, El Derecho Internacional desde abajo. El desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del Tercer Mundo, Bogotá, Ilsa, 2005.

FINANCIAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE CON PERSPECTIVA DE GÉNERO: EL PAPEL VITAL DE LAS POLÍTICAS FISCALES¹

Kate Donald

Center for Economic and Social Rights, CESR

¿Cómo es el discurso dominante en el debate sobre la financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)?

Existen varias estimaciones sobre el enorme coste que tendrá la puesta en práctica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Casi todas ellas cifran ese gasto en el orden de varios billones de dólares anuales. No obstante, estas estimaciones están basadas en premisas cuestionables en cuanto al modelo y las herramientas económicas que se deben utilizar².

La mayoría de las instituciones sigue centrándose en medidas tradicionales, como el impulso del crecimiento (aunque ahora se haya rebautizado como «crecimiento inclusivo»), el comercio y la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Aunque la movilización de los recursos internos de cada país ha ocupado un espacio importante en el debate desde Addis Abeba, su definición sigue siendo bastante ambigua. Lo que sí que es relativamente nuevo es, por un lado, el énfasis en la financiación privada, lo que abarca la privatización clásica, las colaboraciones público-privadas (PPP, según sus siglas inglesas) —y conceptos más nuevos, como la financiación mixta (blended financing) y el enfoque de cascada («cascade» approach) del Banco Mundial. En estos debates se dibuja demasiado a menudo una visión relativamente simplista del sector privado y de la financiación privada, como si se tratara de un paladín que llegase al rescate de los ODS. Al mismo tiempo, muchas personas dentro de los movimientos sociales y de la sociedad civil se preguntan: ¿son estos planteamientos coherentes con los principios de base de la Agenda 2030, como, por ejemplo, los derechos humanos y la idea de no dejar a nadie atrás? ¿Acaso son compatibles con la igualdad de género?

A tres años del comienzo de la Agenda, ¿cuál es la realidad de la financiación del desarrollo sostenible?

Evidentemente, el cuadro general es complejo y la situación varía bastante de unos países a otros. Con todo, se puede decir que, en general, no se constata ningún cambio o reforma substancial del modelo económico que, se puede argumentar, nos ha traído las crisis sociales, económicas y medioambientales en las que estamos inmersos. Más bien al revés. Lo que constatamos en buena medida es la potenciación de unas tendencias ya establecidas antes del año 2015, como, por ejemplo, las medidas de **austeridad** que se propagan por todo el mundo, incluso en contextos no tan reconocidos como los de <u>Sudáfrica</u>, <u>Brasil</u>, <u>Perú y Colombia</u>. Todo ello a pesar de su evidente incompatibilidad con los ODS.

Ya existen pruebas sólidas de la falta de compatibilidad entre la austeridad y la reducción significativa de la pobreza, desigualdad de ingresos y desigualdad de género, por no hablar de la ampliación del catálogo de servicios públicos que los ODS requerirían con toda lógica. Aun así, muchos países declaran a bombo y platillo su compromiso con los ODS al tiempo que imponen aumentos fiscales regresivos y profundos recortes del gasto público³. Los países de ingresos altos y las instituciones multilaterales, entre ellas la ONU y las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), siguen haciendo bastante hincapié en la «movilización de recursos internos», sin reconocer que el margen de maniobra fiscal y político de los países de bajos ingresos e incluso de países de ingresos medios está tremendamente limitado por el contexto político

^{1.} Traducido por Beth Gelb, Agrupación de Intérpretes de Madrid. Una versión de este documento se presentó en febrero 2019 en el marco de una reunión convocada por ONU Mujeres, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

^{2.} Por ejemplo, el <u>nuevo documento del FMI</u>, que cuantifica los costes del gasto anual adicional que se requeriría para lograr «avances significativos» en los ODS relacionados con la salud, el agua y el saneamiento, las comunicaciones terrestres y el suministro eléctrico.

Ver, por ejemplo, los informes nacionales de carácter voluntario de 2017 y 2018 correspondientes a Brasil y Egipto, respectivamente.

global. Más de tres años después de su puesta en marcha, en los planes de implementación de los ODS se ha dedicado mucha menos atención a la «movilización de recursos transnacionales» y a los desequilibrios sistémicos de los acuerdos internacionales en materia de fiscalidad, de comercio e inversión que esquilman los recursos de los países de bajos ingresos, en parte por la falta de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos contraídos en relación con los objetivos 16 y 17.

Entonces, ¿cómo sería una estrategia de financiación de los ODS con perspectiva de género, teniendo en cuenta en particular los objetivos 5, 10, 13 y 16?

Desafortunadamente, no hay una solución fácil. Es imposible, por ejemplo, una simple aplicación de la perspectiva de género de forma transversal a las políticas actuales. Al contrario: es imprescindible alejarnos de planteamientos miopes que ponen el foco en el crecimiento económico rápido, lo que no es sostenible ni desde el punto de vista económico ni desde el punto de vista medioambiental, y con toda probabilidad perjudicaría a las mujeres, y de forma nada desdeñable. No sólo porque los actuales modelos de crecimiento suelen ser intensivos en carbono, y el cambio climático tiene unos efectos desproporcionadamente negativos en las mujeres, sino también porque las estrategias de crecimiento dominantes, intensivas en mano de obra e impulsadas por las exportaciones y la inversión extranjera, suelen generar modelos que tienden más a explotar que a incluir a las mujeres4. En lugar de «empoderarlas», demasiado a menudo estos modelos empeoran las condiciones de trabajo de la mujer y aumentan su carga de cuidados no remunerados. En lugar de prestar atención al crecimiento en términos absolutos, se debería reorientar el enfoque centrándose en la distribución y replanteando los modelos económicos de tal forma que den resultados para las mujeres. Una de las medidas redistributivas más importante es la política fiscal y en particular la tributaria. Hay sin duda otras áreas que revisten gran importancia —no es para nada un asunto menor, por ejemplo, la forma en la que el gobierno gasta el dinero que recauda—, pero la fiscalidad es un punto de partida indispensable, pues se trata del principal instrumento redistributivo que tienen los gobiernos para reducir la desigualdad y hacer efectivos los derechos humanos. Sin embargo, mientras que se acepta ampliamente la «movilización de recursos internos» como un instrumento indispensable para financiar los ODS, rara vez se presenta como una herramienta para alcanzar la igualdad y respetar los derechos.

La tributación con perspectiva de género

Tal y como algunas economistas feministas han reconocido desde hace mucho tiempo, y tal y como se acepta cada vez más incluso en los ámbitos más conservadores, los impuestos tienen muchísimo que ver con la igualdad de género. Algunos tipos de impuestos —desgraciadamente, los que más promueven, por ejemplo, las IFI— tienen una repercusión nefasta en los ingresos, la riqueza y el trabajo de cuidados no remunerado que deben prestar las mujeres, así como en la posibilidad que tienen de acceder a un trabajo con un salario digno. En parte, esto se debe a la infra-imposición generalizada, que genera menos recursos de los necesarios para proporcionar servicios públicos y poner en marcha entidades y mecanismos efectivos que promuevan la igualdad de género. Pero también se trata del sujeto fiscal y su capacidad de pagar. Impera la fuerte dependencia en la imposición del consumo y el trabajo, mientras que persiste la infra-imposición de las rentas más altas (de las personas físicas y jurídicas). Los resultados redistributivos de los distintos tipos de impuestos varían mucho según la raza⁵, clase social y el género. Los impuestos sobre las ventas y el consumo, como el IVA, se citan a menudo como claro ejemplo de esto. La mayor parte de los países de ingresos bajos y medios dependen de estos impuestos, que representan la parte preponderante de su cesta de recaudación —a menudo, siguiendo los consejos del FMI. Sin embargo, con casi toda seguridad, estos impuestos tienen efectos desiguales según el género y son regresivos, en tanto en cuanto representan una proporción mucho mayor de los ingresos de las personas en situación de pobreza que de las personas adineradas. De hecho, la fuerte dependencia del IVA lleva aún más al límite a las personas que están en situación de gran desventaja. Mientras tanto, los impuestos sobre la riqueza y bienes como la propiedad inmueble, en manos principalmente de hombres, son infrautilizados en todos los países, ya sean de renta alta, media o baja. Ciertamente, las tendencias fiscales globales de los últimos 30 años muestran que se recurre cada vez más al IVA, mientras que han descendido de forma constante los tipos impositivos de los impuestos de sociedades, del IRPF

^{4.} Ver Elson y Seth (2019) en la reciente <u>publicación sobre</u> crecimiento inclusivo de ONU Mujeres.

^{5.} Ver p. ej. <u>la nueva investigación de ITEP</u> sobre raza e impuestos en los EE. UU.

en los tramos más altos de ingresos y de los impuestos sobre los bienes inmuebles y el patrimonio⁶.

Resulta muy preocupante el hecho de que, hasta la fecha, las reformas fiscales progresivas han desempeñado un papel muy pequeño, cuando no nulo, en los planes gubernamentales para la puesta en marcha de los ODS. A no ser que haya cambios decisivos en la equidad con la que los Estados recaudan y gastan, simplemente no lograremos cumplir los ODS. Así de simple. Hoy en día, incluso los gobiernos con programas sociales relativamente importantes los financian a menudo con impuestos regresivos, despilfarrando así cualquier tipo de oportunidad redistributiva. Por ejemplo, estudios recientes acerca de los avances de Brasil en la lucha contra la desigualdad muestran cómo las aplaudidas transferencias sociales, como el programa Bolsa Familia, no han conseguido reducir la desigualdad —aunque sí han logrado reducir la pobreza—, debido a la estructura fiscal profundamente regresiva del país.

La consigna principal de la Agenda 2030 es justamente «No dejar a nadie detrás». Los impuestos son un factor determinante a la hora de decidir quién se queda atrás y quién avanza. El crecimiento desproporcionado de la riqueza y los ingresos del 1% más rico de la población es el principal vector que impulsa el aumento exponencial de la desigualdad al que hemos asistido en las décadas recientes, además de perjudicar un programa de acción sobre el clima (Objetivo 13) y la paz e inclusión social (Objetivo 16)7. También afecta negativamente a las mujeres la baja carga impositiva de las personas físicas con un gran patrimonio y la de las empresas multinacionales, ya que la mayor parte de los beneficiarios de estas medidas son hombres. Mientras, los servicios de los que más dependen las mujeres cuando están en situación de pobreza se ven diezmados.

Es de vital importancia destacar que cualquier planteamiento que integre la perspectiva de género y de equidad fiscal debe necesariamente considerar la dimensión internacional, y con ella, la cuestión de los flujos financieros ilícitos (que incluyen el abuso fiscal transfronterizo⁸), los paraísos fiscales y la pugna por bajar los tipos impositivos, además de ofrecer incen-

tivos fiscales a las grandes empresas. Este problema sistémico global también atañe, y mucho, al debate por integrar tanto la promesa del Objetivo 10 de reducir la desigualdad entre países como la meta del Objetivo 16 de reducir los flujos financieros ilícitos. Los países de altos ingresos son particularmente responsables de cambiar las reglas y el sistema fiscal internacional, que actualmente limita en gran medida el margen de maniobra de los países de bajos e incluso de medios ingresos, amenazando su capacidad de alcanzar los ODS. Las repercusiones de esta limitación fiscal y de la fuga constante de los recursos debido a los flujos financieros ilícitos también tienen un componente de género, pues a menudo son las mujeres las que más sufren los efectos negativos9. El Objetivo 10 incluye la meta de aumentar la representación de los países en desarrollo en la toma de decisiones económicas globales (p. ej., FMI), y el Objetivo 16 apunta a desarrollar «instituciones efectivas, responsables y transparentes a todos los niveles» que aseguren una «toma de decisiones sensible, inclusiva, participativa y representativa a todos los niveles». En la actualidad, la capacidad de los países ricos de «fijar las reglas del juego» de la economía global y por ende el ecosistema general de financiación de los ODS va directamente en contra de estas metas.

¿Cuáles son las principales recomendaciones?

- Romper con el dogma de la austeridad. Existen actualmente pruebas suficientes de que la austeridad agrava la desigualdad de género, la pobreza y mucho más —sin mencionar que muy probablemente la austeridad ni siquiera traerá beneficios en el sentido económico tradicional. Con la implantación de duras medidas de austeridad, los gobiernos corren el riesgo de conculcar sus obligaciones en materia de derechos humanos¹⁰. Si queremos tener alguna posibilidad de alcanzar los ODS, resulta imprescindible cambiar esta tendencia.
 - Las instituciones financieras internacionales (en particular el FMI) han desempeñado un

^{6.} Ver, p. ej., Ortiz et al., 2017, apartado 3.

^{7.} Ver Spotlight report 2018, capítulo 1.

^{8.} Existe un debate en la actualidad sobre cómo definir los flujos financieros ilícitos de cara a la medición del ODS 16.4. A juicio de la autora y del CESR, es absolutamente vital que la definición, y por lo tanto el indicador, incluya los abusos fiscales transfronterizos. Para una propuesta excelente sobre

cómo definir y medir los IFF para los fines de los ODS, véase <u>la comunicación de Alex Cobham.</u>

^{9.} Ver, p. ej., CESR, Tax Justice Network *et al.*, <u>presentación</u> al Comité de CEDAW sobre Suiza.

Ver la <u>declaración</u> del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU sobre deuda pública y medidas de austeridad.

- papel clave en la propagación por todo el mundo de la doctrina de la austeridad. Tanto el mundo feminista como las personas que luchan por los derechos humanos de la mujer y la justicia económica tendrán que seguir cuestionando la enorme brecha entre la retórica del FMI sobre la igualdad de género y las repercusiones de sus políticas en la práctica.
- Establecer los mecanismos de garantías meticulosas para la financiación privada. Cada vez más, los gobiernos optan por mecanismos como la privatización pura y dura, las llamadas PPPs o la financiación mixta (blended finance). Sin embargo, hay pruebas contundentes de la falta de relación coste-eficacia y de las repercusiones injustas de estas medidas. Dicho en plata, los proveedores simplemente no tienen ningún incentivo para proporcionar servicios de calidad a las personas más marginadas (a menudo mujeres) que no los pueden pagar.
 - El impacto sobre los derechos humanos, la igualdad de género y el medioambiente de cualquier mecanismo privado de financiación (ya sea internacional o nacional) debe ser sometido a unas evaluaciones *ex ante*, así como al escrutinio público basando en una plena transparencia (véase el Objetivo 16).
 - Se deben poner en práctica mecanismos de rendición de cuentas con perspectiva de género para asegurar que los titulares de derechos puedan presentar quejas formales y recursos en caso de violaciones de dichos derechos¹¹.
 - Si, como muchas de ellas aseguran, las grandes multinacionales de verdad quieren ayudar a que se cumplan los ODS, lo más útil que pueden hacer es: a. crear puestos de trabajo dignos y bien remunerados, sobre todo para mujeres (asegurando que todas las personas puedan asumir sus responsabilidades de cuidados independientemente de su género) y b. pagar todos los impuestos que les corresponden en todas las jurisdicciones donde operan y tienen beneficios.
 - Reorientar nuestros sistemas fiscales teniendo como prioridad la redistribución (ver más abajo) traerá consigo una menor necesidad de la malsana y desequilibrada dependencia en el sector privado.

- Reorientar nuestro enfoque en materia de financiación para que la **redistribución** tenga más peso que el crecimiento absoluto.
 - Reformar sustancialmente los sistemas impositivos para que sean más progresivos e incorporen la perspectiva de género, mediante, por ejemplo, medidas como:
 - Establecer unos impuestos más estrictos sobre la riqueza y los bienes.
 - Asegurarse de que los impuestos sobre ventas/consumo no sean una parte desproporcionada del sistema impositivo.
 - Aumentar los tipos impositivos marginales de los que más ganan.
 - Aumentar los tipos impositivos marginales de las empresas, poniendo fin a los incentivos y las vacaciones fiscales de las multinacionales.
 - Asegurar que las reglas impositivas no discriminen a las mujeres, ni de forma explícita ni implícita, como, por ejemplo, requiriendo que las mujeres casadas hagan declaraciones conjuntas.
 - Redefinir las reglas fiscales sobre lo que se considera consumo y lo que se considera inversión. Actualmente, las inversiones en el desarrollo humano, como la salud, la educación y los cuidados infantiles, se consideran gastos de consumo en las finanzas públicas¹².
 - Reorientar las prioridades de gasto. Por ejemplo, reasignando parte de los grandes presupuestos militares a los servicios universales que responden a las necesidades de género, como los cuidados infantiles, la sanidad y las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.
 - Incorporar las normas de los derechos humanos de la mujer, como, por ejemplo, la igualdad sustantiva y la discriminación interseccional, para poder articular y comunicar mejor los propósitos de la política fiscal y comprender y evaluar los resultados redistributivos (probables y reales). Además, incorporar la «igualdad» y la «progresividad» como principios rectores de la política fiscal en los debates sobre la financiación del desarrollo, en los que, demasiado a menudo, la «eficacia» es la primera, cuando no la única, preocupación.

^{11.} Ver CESR, Rendir cuentas sobre los derechos de las mujeres mediante los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2017.

^{12.} Ver el nuevo informe <u>UN Women inclusive growth report</u>, cap. 4.

- Asegurar que los países de ingresos bajos y medios tengan el margen de maniobra necesario dentro de su sistema fiscal para llevar a cabo dichas reformas y que las multinacionales y las personas de mayor riqueza no puedan evitar o socavar las medidas fiscales progresivas. Para ello hay que:
 - Presionar para un cambio significativo en el sistema de la gobernanza económica internacional (en la línea del Objetivo 16, metas 10.6, 16.6 y 16.7) que asegure mayor transparencia y la participación tanto de los países «en desarrollo» como de las mujeres.
 - Priorizar el fin de los flujos financieros ilícitos (entre ellos los abusos fiscales transfronterizos) mediante medidas como informes país por país, el intercambio automático de información, la publicación de la propiedad efectiva, etc. Un indicador de la meta 16.4 que recoja los abusos fiscales transfronterizos y

- que puede empezar a hacer un seguimiento eficaz de estos flujos sería un importante avance.
- Invocar las obligaciones extraterritoriales de derechos humanos podrá proporcionar <u>una</u> <u>herramienta</u> para atajar las desigualdades entre países, en línea con el Objetivo 10.
- Considerar de forma sistemática en todos los debates y programas de financiación todas las externalidades medioambientales, de derechos humanos y de género. La Agenda 2030 habla mucho de la «coherencia de las políticas», y esto es algo que necesitamos empezar a tomar en serio. Las políticas de financiación que van en contra del espíritu y de las intenciones de la Agenda 2030 están socavando seriamente nuestras posibilidades de alcanzar los ODS. Los fines no justifican los medios. De hecho, los medios hacen que los fines sean inalcanzables.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL FRENTE A UN CONTEXTO GLOBAL DE CAMBIOS: ¿HACIA UN NUEVO PARADIGMA?¹

Ignacio Martínez²

Universidad Complutense de Madrid, Colectivo La Mundial e Instituto Hegoa, UPV/EHU

a cooperación internacional nació hace siete décadas en un contexto social, político y económico muy distinto del actual. El mundo ha cambiado radicalmente desde entonces. Sin embargo, la cooperación internacional, si bien se ha transformado significativamente en este tiempo, no lo ha hecho en la misma medida que la realidad. Por esta razón, parece pertinente preguntarnos acerca del momento en el que se encuentra la cooperación internacional, de la profunda crisis que atraviesa y de la imprescindible y profunda revisión que precisa para hacer frente a los desafíos actuales.

Asistimos, de esta forma, a la necesidad de afrontar un cambio de paradigma en la cooperación internacional, ya que los cambios y desafíos son de una naturaleza tal que afectan a su visión, a su marco discursivo, normativo e institucional, a los actores que participan en ella, a sus objetivos y al propio sentido de la cooperación internacional. Por lo tanto, es preciso un análisis y revisión amplios del sistema de cooperación internacional, del conjunto de sus políticas y actores. Para abordar esta cuestión, en el texto se propone un breve análisis de este sistema a partir de tres elementos diferenciados: en primer lugar, se dedicará una rápida mirada al origen del sistema de cooperación y a algunos de los rasgos más básicos de su naturaleza derivada de dicho origen; después, se revelarán de manera sintética algunos de los principales elementos del contexto global que están tensionando y desbordando el sistema de cooperación; y, por último, se planteará cuáles han sido las principales respuestas con las que el sistema de cooperación ha tratado de reaccionar a estos profun-

Naturalización de un sistema vertical e instrumental resultado de su origen

El origen de la cooperación internacional se sitúa después de la Segunda Guerra Mundial, en los años cincuenta del siglo xx. El Plan Marshall es la primera iniciativa de cooperación internacional, a partir de la cual se van sistematizando y configurando una serie de prácticas que tienen como objetivo declarado la convergencia, fundamentalmente económica, entre los países del norte o considerados «desarrollados» y los países «en desarrollo». En las siguientes décadas se configura todo un sistema de prácticas y de relaciones que acaba institucionalizándose tras la creación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Se trata de un período dominado por los dos grandes conflictos que determinan y configuran el sistema internacional y las relaciones internacionales en la segunda mitad del siglo xx, por lo menos hasta los años ochenta: el conflicto este-oeste, y el conflicto norte-sur (este último entendido en términos desarrollo-subdesarrollo, pero también en términos políticos, en el contexto colonial y los procesos de descolonización). Estos dos elementos dejan una profunda impronta en la propia naturaleza del sistema de cooperación internacional. Una naturaleza que fija una idea de desarrollo unidimensional, determinada por la dimensión económica, y una naturaleza marcada también por su carácter instrumental. Es decir, por mucho que el objetivo de la cooperación internacional sea la convergencia económica entre los países «desarrollados» y los países «subdesarrollados», en ningún momento se despoja de ese carácter instrumental, fundamentalmente para los países donantes que impulsan el sistema de cooperación internacional. Es ilustrativo señalar cómo en la década de los años noventa, en aquellos momentos históricos en los que la cooperación internacional estuvo menos pre-

dos cambios. A modo de conclusión, se señalan los principales desafíos que afronta en la actualidad el sistema de cooperación internacional.

Este artículo corresponde a la ponencia presentada en el Seminario de Investigación del Departamento de Ciencia Política y de la Administración, de la Universidad Complutense de Madrid, celebrado el 21 de mayo de 2019. El contenido de la ponencia resume parte del trabajo de tesis doctoral del autor.

Profesor del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UCM, investigador en el Colectivo La Mundial y miembro del Grupo de Investigación sobre Políticas de Desarrollo y Cooperación Internacional del Instituto Hegoa (UPV/EHU).

sionada por los intereses de los donantes, ya sea porque se suavizan los conflictos este-oeste o norte-sur, es cuando asume más objetivos de desarrollo que no están directamente vinculados con los objetivos de los donantes y también cuando la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) más se reduce (son los años de la denominada «fatiga de la ayuda»).

Así pues, algunos de los elementos que caracterizan y constituyen aún hoy la naturaleza del sistema de cooperación internacional generan tensiones y limitaciones en un sistema que está llamado a redefinirse y a revisarse desde sus pilares fundamentales. Así, su naturaleza voluntaria, desregulada, discrecional, fragmentada y rígida limita la evolución de las prácticas, de las propuestas y del propio discurso de la cooperación internacional. Más aún, es la misma idea de desarrollo que trata de promover o de impulsar

el propio sistema de cooperación internacional la que, ante la insostenibilidad del actual modelo, debe ser profundamente revisada a la luz del actual contexto global.

El contexto histórico en el que se institucionaliza el sistema de cooperación internacional, y a lo largo del cual se configuran buena parte de sus rasgos más esenciales, se constituye como un elemento clave de análisis, pues, a pesar de las importantes transformaciones que se han producido en las últimas décadas en el contexto global, la cooperación ha seguido anclada a muchos de sus rasgos constitutivos y límites institucionales.

Así pues, los numerosos y profundos cambios que se registran en el mundo a lo largo de los setenta años de vida de la cooperación internacional, muy especialmente en los últimos treinta y de manera más acelerada en los últimos diez, tensionan y desbordan un sistema de cooperación internacional con serias dificultades para reaccionar.

Un contexto global que desborda el sistema de cooperación internacional

Pueden señalarse al menos dos elementos fundamentales de desbordamiento del sistema de cooperación, por su enorme relevancia. Por un lado, las tendencias de la globalización en forma de contradicciones y, por otro, la construcción, elaboración y aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

a. Las tendencias de la globalización en forma de contradicciones

Las contradicciones que plantea la

al sistema de cooperación

globalización interpelan directamente

internacional. Por una parte, aquellos

elementos de la globalización que

determinan la configuración de

la realidad, del mundo en el que

vivimos. Se trata de la tendencia

imparable de las dinámicas

y estas redes y lógicas de

más trasnacional.

globalizadoras, que evidencian

una mayor interdependencia y una

transnacionalización de la realidad.

Los actores son interdependientes

mayores y responden a una matriz

interdependencia son cada vez

Las contradicciones que plantea la globalización interpelan directamente al sistema de cooperación internacional. Por una parte, aquellos elementos de la globalización que determinan la configuración de

la realidad, del mundo en el que vivimos. Se trata de la tendencia imparable de las dinámicas globalizadoras, que evidencian una mayor interdependencia y una transnacionalización de la realidad. Hoy ya no podemos identificar a ninguno de los actores que configuran la sociedad internacional o la sociedad global de una manera independiente. Los actores son interdependientes y estas redes y lógicas de interdependencia son cada vez mayores y responden a una matriz más trasnacional.

Es ésta una transformación muy relevante en términos de política (de respuesta a los problemas desde la política) y también en términos de conocimiento. Asis-

timos a una realidad que se está transnacionalizando y evidencia una creciente interdependencia entre sus dimensiones (la dimensión social, la dimensión económica, la dimensión política y la dimensión ambiental). Sin embargo, no disponemos de instituciones ni de marcos para una acción colectiva con capacidad de respuesta política suficientemente adaptados a dicha transnacionalización e interdependencia de la realidad. Nos situamos, así pues, ante un desafío político, pero también ante un desafío intelectual que interpela

al conocimiento y al diálogo entre los saberes, ya que tampoco tenemos capacidad de aprehender suficientemente estas dinámicas de la realidad.

Observamos, asimismo, una profunda reconfiguración del poder, que constituye un desafío político de primer orden. En efecto, el poder en el ámbito internacional se reconfigura en dirección horizontal, resultado de un creciente reparto de poder entre Estados nacionales, dando paso a un mundo «post-occidental». Al mismo tiempo, desde el punto de vista de los actores y desde una perspectiva vertical, observamos cómo se producen procesos de transferencia de poder hacia arriba. Algunos de estos procesos son de carácter democrático y responden a procesos de

Se trata del predominio del

paradigma competitivo en el

abordaje de las relaciones sociales

y del predominio del paradigma del

de abordar la política internacional.

pero también la doméstica. No nos

estamos refiriendo a nacionalismos

de entender que las respuestas

políticas a los problemas de la

identitarios particulares, sino al hecho

sociedad se circunscriben al ámbito

del Estado-nación, cuando, como

estamos viendo, la realidad se ha

territoriales del Estado-nación han

dejado de ser los contenedores de

los fenómenos políticos, sociales,

económicos v ambientales.

transnacionalizado y los límites

nacionalismo metodológico a la hora

transferencia, y otros, por el contrario, carecen de legitimidad democrática, al responder a procesos de captura o cooptación. Y también se advierten procesos de transferencia o difusión del poder hacia abajo, hacia actores de la sociedad civil y gobiernos subestatales, precisamente por esas lógicas de interdependencia que demandan una participación multinivel de diferentes actores. Todos estos elementos configuran un mundo «postestatal», aunque recientemente se observan tendencias opuestas desde miradas que tratan de recuperar un mundo estadocéntrico asentadas en la afirmación de la soberanía nacional y el nacionalismo metodológico. Todo ello nos sitúa en uno de los peores escenarios del trilema que planteara Dani Rodrik en La

paradoja de la globalización, un escenario caracterizado por más globalización y más soberanía nacional, pero menos democracia.

Este conjunto de procesos vinculados con la lógica de reconfiguración del poder en la globalización genera un aumento de las asimetrías globales. Como explica Saskia Sassen, vivimos en la época de las expulsiones. Según la autora, prácticamente cualquier problema de la sociedad global puede ser entendido en clave de expulsiones. Hablemos de cambio climático, pobreza o desigualdad, se evidencia un proceso de mercantilización de las relaciones sociales y de la naturaleza que amplía la brecha entre los grupos sociales.

Todo ello configura un modelo de convivencia global que es claramente insostenible social, política y ambientalmente, y del que es muy difícil salir, en la medida en que es el resultado de un modelo económico que tiende a la concentración y a la auto-reproducción.

De manera contradictoria, ante las dinámicas globalizadoras descritas, se produce un retroceso en la asunción de las responsabilidades globales, que se observa

con claridad en dos elemen-

tos concretos. Por una parte, en el retroceso del multilateralismo y, por otra, en el retroceso de la apuesta por construir una gobernanza global, de carácter multinivel y democrática.

Esto se debe fundamentalmente a que dos elementos que guían este proceso están cobrando una fuerza desconocida y seguramente inesperada en las últimas décadas. Se trata del predominio del paradigma competitivo en el abordaje de las relaciones sociales y del predominio del paradigma del nacionalismo metodológico a la hora de abordar la política internacional, pero también la doméstica. No nos estamos refiriendo a nacionalismos identitarios particulares, sino al hecho de

entender que las respuestas políticas a los problemas de la sociedad se circunscriben al ámbito del Estado-nación, cuando, como estamos viendo, la realidad se ha transnacionalizado y los límites territoriales del Estado-nación han dejado de ser los contenedores de los fenómenos políticos, sociales, económicos y ambientales. Se trata, en consecuencia, de respuestas que caminan por la dirección contraria a la debida para poder responder a los problemas que la sociedad afronta. Y estos son elementos que interpelan de forma muy directa a la cooperación internacional.

b. La construcción, elaboración y aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

El segundo elemento que desborda y tensiona la cooperación internacional es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Lejos de lo que se suele pensar, su aprobación en 2015 no supuso la continuidad de la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sino que es una agenda mucho más compleja, en la que coinciden, encajan, se superponen y conviven diferentes apuestas a partir de distintas visiones del desarrollo. Al mismo tiempo, constituye una de las pocas iniciativas existentes en la actualidad para una acción colectiva global. Es decir, frente a tendencias que limitan el multilateralismo y limitan la acción colectiva y se asientan en el nacionalismo metodológico, se aprueba una agenda que, pese a todas sus posibles debilidades y deficiencias, ofrece posibilidades de articular la acción colectiva para la transformación del modelo de desarrollo actual.

En buena parte por ello, se trata de una agenda que interpela de manera muy directa a la cooperación internacional. En la medida en que ya no es sólo ni fundamentalmente una agenda de cooperación internacional (como lo era la agenda de los ODM), sino una agenda de carácter integral, que llama a una reflexión profunda sobre cuál es el papel de la cooperación internacional para abordar los desafíos colectivos. Esto supone un elemento de tensión importante para el sistema internacional de cooperación, cuyo origen y evolución se ha sintetizado anteriormente.

Si los problemas del desarrollo ya no se explican en relación a la existencia de una brecha Norte-Sur —si es que alguna vez se hizo—, sino como consecuencia de un modelo de desarrollo generador de problemas globales, el abordaje de éstos debe ser más sistémico, estructural y global. Como resultado, los objetivos de la cooperación internacional y las prácticas de sus actores se ven necesariamente desbordados, y el sistema en su conjunto, directamente interpelado a reaccionar para asumir un necesario cambio de paradigma.

Si los problemas del desarrollo ya no se explican en relación a la existencia de una brecha Norte-Sur —si es que alguna vez se hizo—, sino como consecuencia de un modelo de desarrollo generador de problemas globales, el abordaje de éstos debe ser más sistémico, estructural y global. Como resultado, los objetivos de la cooperación internacional y las prácticas de sus actores se ven necesariamente desbordados, y el sistema en su conjunto directamente interpelado a reaccionar para asumir un necesario cambio de paradigma.

Respuestas insuficientes del sistema de cooperación

Es importante comprender cuáles han sido las principales respuestas que el sistema de cooperación internacional ha tratado de ofrecer frente a todos estos elementos de desbordamiento. Cabe precisar que, en adelante, nos referimos a las reacciones que en la última década y media se han impulsado desde el núcleo del sistema de cooperación internacional, conscientes de que en la periferia del sistema se han tratado de abordar respuestas a la altura de los desafíos, como algunas impulsadas desde la cooperación sursur, la cooperación descentralizada, la sociedad civil o diferentes actores que han tratado de replantear y democratizar el sistema de cooperación internacional.

En líneas generales, se han producido cuatro grandes respuestas.

En primer lugar, la agenda de eficacia de la ayuda, que pone el foco en los resultados de la cooperación internacional a partir de una mejor organización de las prácticas y procedimientos de la ayuda, pero sin llegar a plantear revisiones en profundidad sobre la naturaleza de la cooperación internacional y sin reflexionar sobre cuál es la idea de desarrollo que tradicionalmente se ha impulsado desde el sistema de cooperación. Una agenda, en consecuencia, sin capacidad de afrontar las principales limitaciones que caracterizan a la cooperación internacional.

El segundo elemento tiene que ver con una profundización en la instrumenta-lización de la cooperación internacional. Si esto es algo que ya estaba presente en el sistema de cooperación y que se atenúa durante los años noventa, acaba reemergiendo especialmente como resultado de la respuesta a la crisis financiera que irrumpe en 2007. Se observan especialmente a partir de este momento tendencias favorables a la privatización y a la orientación de la cooperación internacional a los intereses de los donantes, intereses definidos sobre todo en términos de política económica y comercial. Esta

cuestión se observa en la participación de los actores privados, y especialmente en el tipo de instrumentos que se impulsan, muy vinculados con los mercados financieros y a menudo difícilmente conciliables con las lógicas y los objetivos de desarrollo.

La tercera respuesta apunta a la métrica de la financiación del desarrollo, que, si bien es una cuestión con un complejo contenido técnico, encierra un importante debate político. En los últimos años se plantea la revisión del concepto de AOD surgido en los años sesenta y que con el paso del tiempo evidencia crecientes limitaciones para medir el esfuerzo en fi-

nanciación del desarrollo. Lo que se propone, por un lado, es una mayor progresividad del concepto de AOD y, por otro, la creación de un nuevo concepto, el Apoyo Total Oficial para el Desarrollo Sostenible (TOSSD, por sus siglas en inglés) como medida para valorar el compromiso de los países con la financiación del desarrollo. Sin embargo, al igual que ocurre con los planteamientos anteriores, esta propuesta no trastoca la naturaleza de la cooperación internacional en la búsqueda de una mayor democratización de sus prácticas y una creciente focalización hacia las causas estructurales que generan los problemas del desarrollo. Por el contrario, se trata de una propuesta que abre la puerta a posibles nuevas formas de actuación y relaciones que, si bien am-

plían el perímetro de la «financiación del desarrollo», limitan significativamente el grado de compromiso respecto a sus principios y objetivos.

Y, por último, una respuesta que está decantando significativamente la cooperación internacional en los últimos años: la «securitización» de las políticas de cooperación internacional. Si a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, y la respuesta en forma de *guerra global contra el terror*, asistíamos a un primer giro securitario, en la actualidad asistimos a una nueva ola securitizadora, ya no principalmente

determinada por la lógica de combate al terrorismo internacional, sino relacionada con los flujos migratorios y con el abordaje que fundamentalmente Estados Unidos y la Unión Europea están haciendo de las mal llamadas «crisis migratorias».

Las mencionadas han sido respuestas fallidas por parte del sistema de cooperación internacional y sus actores que, lejos de contribuir a afrontar mejor los problemas de la sociedad internacional actual, han ahondado más en el desbordamiento y en la crisis de identidad y de resultados que afectan al propio sistema de cooperación internacional.

Y, por último, una respuesta que está decantando significativamente la cooperación internacional en los últimos años: la «securitización» de las políticas de cooperación internacional. Si a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, y la respuesta en forma de guerra global contra el terror, asistíamos a un primer giro securitario, en la actualidad asistimos a una nueva ola securitizadora, ya no principalmente determinada por la lógica de combate al terrorismo internacional, sino relacionada con los flujos migratorios y con el abordaje que fundamentalmente Estados Unidos y la Unión Europea están haciendo de las mal llamadas «crisis migratorias»

Orientaciones para un nuevo paradigma de cooperación

Ante la evidencia de que hay una necesidad de replantear el papel de la cooperación internacional, es importante comprender que para ello debe replantearse su sentido, sus objetivos y sus prácticas. Son cuestiones, por lo tanto, que combinan elementos de carácter normativo con otros positivos. Por un lado, es necesaria una revisión de los grandes objetivos de la cooperación internacional, que debieran apuntar a ampliar la capacidad de dar respuesta a los problemas del desarrollo en la sociedad global, al tiempo que centrar los esfuerzos en la

capacidad de transformar las causas estructurales que generan estos problemas.

Esto necesariamente implica realizar cambios en la manera en la que tradicionalmente se ha concebido, institucionalizado y articulado la política de cooperación. A continuación, se proponen de manera esquemática cuatro orientaciones que apuntan a este imprescindible cambio de paradigma:

 Superar el enfoque norte-sur a la hora de entender los problemas de la sociedad y los del desarrollo, lo que exige cambios discursivos y normativos, pero también institucionales y en las prácticas.

- Abordar las políticas de cooperación desde una perspectiva integral, entendiendo que su papel ya no es sólo responder a los problemas del desarrollo (por más que debe seguir haciéndolo), como generar cambios en los elementos, dinámicas y tendencias de la realidad que generan dichos problemas y, en consecuencia, actuar como palanca política para generar cambios en el modelo de desarrollo.
- Asumir una perspectiva multiactor y multinivel. Actualmente la cooperación descentralizada, los actores de la sociedad civil o los de la cooperación sur-sur son partícipes del sistema, pero participan por regla general desde una perspectiva implementadora y muy periférica. En un mundo interdependiente y transnacionalizado, que demanda una acción colectiva multinivel y necesita nuevos enfoques, el sistema de cooperación debiera ser permeable a un papel más central de estos actores.

Avanzar en la democratización del sistema de cooperación internacional. El sistema actual gravita en torno al Comité de Ayuda al Desarrollo, por lo que no es un sistema representativo de la sociedad internacional y presenta importantes déficits democráticos. A pesar de que en la actualidad se está produciendo un trasvase del centro de gravedad hacia el Foro de Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas, éste es aún incipiente y dificilmente perceptible.

Para concluir, en la actualidad nos encontramos ante una situación de latente dualidad en el sistema de cooperación internacional. Junto al sistema tradicional articulado en torno al CAD y la Ayuda Oficial al Desarrollo, emerge la necesidad de un nuevo paradigma de cooperación que aglutina cada vez más prácticas y actores que comienzan a gravitar en órbitas que se alejan del CAD y de las prácticas tradicionales de cooperación que lo caracterizan. Cristalizar el cambio de paradigma es seguramente el principal desafío que afronta el sistema de cooperación internacional en la actualidad.

EL LIBRO RECOMENDADO

GARCÉS, M., NUEVA ILUSTRACIÓN RADICAL (ANAGRAMA, BARCELONA, 2017)

Pablo Martínez Osés Colectivo La Mundial

n poco más de setenta páginas, la filósofa barcelonesa Marina Garcés hace un alarde de precisión y locuacidad con el lenguaje para presentarnos una aproximación a los desafíos filosóficos fundamentales que enfrentamos como humanidad. *Nueva ilustración radical* (Nuevos Cuadernos Anagrama, 2017) es un ensayo tan breve como ambicioso.

Con la creciente conciencia de que el actual modelo de desarrollo (ella lo llama «esto», da igual que sea el crecimiento económico, el capitalismo, el productivismo, la sociedad de consumo..., sabemos que nos referimos al estado actual de las cosas) es insostenible, Garcés nos sitúa ante un tiempo sin futuro, el tiempo de quienes hemos aceptado la posibilidad real de nuestro propio final. Es un tiempo de prórroga, que define nuestra condición póstuma. Esta conciencia constituye una impugnación radical con la que convivimos hasta el punto de haberla normalizado peligrosamente, y es el punto de partida que nos propone la autora para pensar filosóficamente hoy.

La propuesta de Garcés ante esta condición póstuma pretende recuperar la mejor tradición ilustrada. No aquella que la entiende como un proyecto común, el de la modernidad y el progreso material, sino como una actitud, la del común rechazo al autoritarismo bajo cualquiera de sus formas. La ilustración, por lo tanto, entendida como impulso emancipador y no como el proyecto dominador de la modernidad que luego el idealismo y el positivismo lograron imponer. La actitud ilustrada por antonomasia es el rechazo al poder establecido a partir de la crítica, que surge del reconocimiento socrático de que sólo sabemos que no sabemos nada, es decir, de la consciencia finita y precaria del ser humano. Pero saber que no sabemos nada es distinto que no saber nada, por eso la crítica no es credulidad ni resignación, sino más bien el combate contra ambas.

El rescate de la ilustración como búsqueda común de la libertad y la dignidad, y la crítica como su principal arma, que propone Garcés, tiene todo el sentido y es pertinente ahora, después de que históricamente la Economía Política desplazó el sentido de la emancipación, que poco a poco fue identificando el progreso humano con el aumento de la riqueza, lo que supuso la neutralización de la radicalidad de la apuesta crítica de la ilustración que nos propone rescatar.

En efecto, identidad nacional y prosperidad económica son los principales argumentos del actual contrato social, que supone una servidumbre cultural con que Garcés actualiza la idea de servidumbre voluntaria de La Boetie cuatro siglos después. Ante ella nos apela hoy día el descomunal desafío ilustrado, que no se limitaba a la necesaria crítica de la cultura, sino que nos invita a reconocer, como ya hicieran Rousseau y Diderot con la cultura de su tiempo, que ésta no es sino la principal coartada de un sistema de poder hipócrita y adulador que reproduce, desplazándolas, las anteriores relaciones de poder.

La crítica ilustrada nos sitúa ante la relación implacable entre la apuesta emancipadora y la crítica a sus propios peligros, que debemos actualizar hoy que somos ilustrados y analfabetos al mismo tiempo. Sabemos mucho y podemos poco, nos recuerda Garcés. Disponemos de información y análisis suficientes sobre la crisis multidimensional, ambiental, social, económica y política, pero no logramos constituir apuestas mayoritarias alternativas que transformen y superen las causas de dichas crisis. Nunca antes como hoy el acceso a los contenidos ha sido tan amplio y acelerado, aunque apenas logremos con ellos proporcionar un sentido a nuestra relación con el mundo, a nuestro ser. Tal vez porque, sin la crítica, el acceso al conocimiento resulta inútil, al no saber cómo ni desde dónde relacionarnos con los contenidos. Garcés desvela con agudeza lo que ella denomina mecanismos neutralizadores de la crítica. Son diversos mecanismos vigentes en la actualidad que impiden, desprestigian y limitan el pensamiento crítico, como la «saturación de la atención, la segmentación de públicos, la estandarización del lenguaje y la hegemonía del solucionismo». Éstas son, entre otras que la autora no recoge, las prácticas hegemónicas hoy que imponen el marco de lo posible y lo imposible, de lo deseable y no deseable, como fueron la teocracia, la religión y el absolutismo las expresiones del autoritarismo hace trescientos años.

En efecto, en un tiempo en el que la ideología solucionista se está volviendo hegemónica, su utopía es transportar a la humanidad a un mundo sin problemas. Garcés acude a los estudios de Evgeny Mozorov para advertir sobre las consecuencias de la tecnología en la política y la sociedad, que culmina en una suerte de delegación de la inteligencia en las máquinas y sus algoritmos y, en consecuencia, en la desresponsabilización y despolitización. Se trata de la desactivación de la subjetividad crítica a cambio de la promesa del solucionismo, la invitación tan presente en nuestros días a delegar lo que se puede hacer en las tecnologías y las élites que las controlan. Garcés lo sintetiza, «un mundo smart para unos habitantes irremediablemente idiotas».

Pero Garcés también podría haber acudido a fuentes epistemológicas del ámbito de las teorías de las relaciones internacionales y la Economía Política, que hace décadas también nos advirtieron de la hegemonía que cierto tipo de pensamiento solucionista iba adquiriendo en la academia y en los ámbitos decisores políticos. Robert W. Cox defendió la teoría crítica para abordar programas de investigación multidisciplinares sobre el orden mundial, frente a las problem solving theories que suspendían cualquier subjetividad crítica para aparentar eficacia resolutiva de problemas. En realidad, suspendían la mirada crítica, descontextualizando históricamente y despolitizando los conflictos, para ofrecer en formato de apariencia teórica soluciones a los problemas que impidieran cambiar relaciones políticas y privilegios, es decir, la historia.

Garcés nos advertía al inicio del ensayo de que argucias terminológicas y propuestas solucionistas en relación a ellas no son más que coartadas. Dice, por ejemplo, que desde los años setenta del siglo pasado, una de las principales estrategias de contención de la crítica radical al capitalismo ha sido el concepto de sostenibilidad, y más concretamente, de desarrollo sostenible. Especialmente, en la medida en que dicho concepto, en lugar de expresar aquella impugnación radical del desarrollo por insostenible, se va desplazando de la sostenibilidad del desarrollo hacia la sostenibilidad del sistema.

¿Cuáles son las vías de salida que Garcés propone para pensar, vivir y cambiar esta condición póstuma a partir de la nueva crítica radical inspirada en la ilustración? Debemos descartar la construcción de un proyecto común hegemónico que vuelva a sustituir el dominio de unos universales por el dominio de otros, aprendiendo de la crítica a la modernidad. También habría que rechazar la renuncia posmoderna al sentido, la libertad y la dignidad como universales. Garcés nos propone varias hipótesis para reflexionar y considerar las humanidades en transición, apuntando con ellas los pilares de unas tareas filosóficas y unas prácticas sociales que enfrenten las humanidades en extinción.

Por humanidades no sólo hemos de entender ciertos saberes «de letras», sino que debemos entender múltiples formas de conocimiento que atraviesan lenguajes, prácticas y capacidades diversas. La finalidad y el valor de las humanidades es elaborar el sentido de la experiencia humana y afirmar su dignidad y su libertad. Que las humanidades estén en transición significa que el sentido de lo humano está en disputa. Y es hoy un combate de lo necesario contra lo que se nos presenta como imperativo.

Según Garcés, el capitalismo tiene un proyecto educativo y epistemológico global que consiste en desvincular las inteligencias del ser humano, de manera que la progresiva desinstitucionalización de lo humanístico —reorientando lo público a la promoción competitiva de talentos, emprendimientos, etc.; despolitizando políticas culturales; alentando la precarización laboral y en consecuencia ampliando los límites para pertenecer y sentirse implicado en las instituciones y los proyectos— trae consigo un alejamiento de las posibilidades de un proyecto colectivo de emancipación.

Y es que hemos avanzado mucho en los análisis de las relaciones del poder que lleva asociado todo saber, pero no tanto en la relación entre saber y emancipación. ¿Qué saberes y qué prácticas culturales necesitamos elaborar y compartir para trabajar por una sociedad mejor en el conjunto del planeta? No en vano, Garcés muestra de manera descarnada que tampoco las propuestas que surgieron del pensamiento crítico y revolucionario lograron crear sociedades más emancipadas. La crítica también ha de alcanzar a los intentos que alentaron las tradiciones más afines.

Que el humanismo sea también –en muchos aspectos que nos han desvelado críticos de la cultura como Nietszsche o Foucault y autoras feministas como Butler o Braidotti- un imperialismo patriarcal protagonizado por el hombre, europeo y blanco, no nos excusa del desafío de hallar universales en nuestro tiempo, rehacer el sentido de la libertad y la dignidad en el nuevo contexto mundial. En este punto Garcés se limita a señalar que deberían ser universales recíprocos, u oblicuos, como sugería Merleau-Ponty, es decir, construidos desde relaciones de lateralidad y horizontalidad. Lo que es lo mismo que apelar a relaciones humanas sin relaciones de poder subyacentes. Desde luego, en este punto es mucho más lo que aún debemos reflexionar y debatir para superar las limitaciones que el humanismo ha demostrado en tanto que plataforma de expansión de dominios domésticos, simbólicos y políticos.

El hecho epistemológico más relevante del presente es el redescubrimiento de la continuidad entre naturaleza-cultura, afirma Garcés. Si nos detenemos en los discursos científicos ambientales, geológicos, climáticos, etc., hallamos multitud de datos y tendencias novedosas y preocupantes. Algunas de las cuales parecieran encaminarnos sin solución al colapso de la vida, al menos de la vida humana, principal causante del agotamiento, la degradación y la muerte de nuestros ecosistemas. Hoy día, en este tiempo que muchos denominan ya como Antropoceno, es urgente superar antiguas dualidades entre naturaleza y cultura, pero

superando lógicas de explotación y articulando nuevo sentido a la relación. Garcés apenas menciona cómo la lógica de la dualidad fue imponiendo una visión distorsionada de la realidad, pero el desafío de la insostenibilidad, de la condición póstuma, requerirá de reflexiones menos ingenuas, menos genéricas y más audaces que denominar como horizontales y laterales a relaciones de poder que no lo son.

Lo anterior no impide que ella sea consciente de las dificultades de la tarea y de que la ingenuidad no es tanto una conclusión como, probablemente, un punto de partida prudente y respetuoso con las limitaciones del pensamiento. Por eso, Garcés se imagina la nueva ilustración radical como una tarea de tejedoras insumisas, incrédulas y confiadas a la vez. «No os creemos, nos atrevemos a decir, mientras desde muchos lugares rehacemos los hilos del tiempo y del mundo con herramientas afinadas e inagotables.»

En el prólogo Marina Garcés nos anuncia que el ensayo no es más que un avance de trabajos por venir. Es de agradecer la publicación de unos textos en forma de punto de partida de lo que promete ser un trabajo de investigación y reflexión apasionante. Sin duda, precisará de muchas más voces, perspectivas y disciplinas para seguir, de manera inacabada, como le gusta definir el trabajo filosófico a la autora, indagando y aprendiendo de la relación entre el saber y la emancipación, para ofrecer respuestas adecuadas a los desafíos de nuestro tiempo.

DOSSIERES EsF

- Dossier n.º 1: «Nuevos tiempos para la cooperación internacional para el desarrollo», abril 2011.
- Dossier n.º 2: «¿Cambiar el mundo desde el consumo?», julio 2011.
- Dossier n.º 3: «Sombras en las microfinanzas», octubre 2011.
- Dossier n.º 4: «La RSE ante la crisis», enero 2012.
- Dossier n.º 5: «La cooperación al desarrollo en tiempos de crisis. Nuevos actores, nuevos objetivos», abril 2012.
- Dossier n.º 6: «Crisis, indignación ciudadana y movimientos sociales», julio 2012.
- Dossier n.º 7: «¿Otra política económica es posible?», octubre 2012.
- Dossier n.º 8: «Banca ética ¿es posible?», enero 2013.
- **Dossier n.º 9:** «Desigualdad y ruptura de la cohesión social», abril 2013.
- Dossier n.º 10: «Seguridad alimentaria: Derecho y necesidad», julio 2013.
- Dossier n.º 11: «La agenda de desarrollo post-2015: ¿Más de lo mismo o el principio de la transición?», octubre 2013.
- Dossier n.º 12: «Economía en colaboración», enero 2014.
- Dossier n.º 13: «Otra economía está en marcha», primavera 2014.
- Dossier n.º 14: «RSC: Para superar la retórica», verano 2014.
- Dossier n.º 15: «La enseñanza de la economía», otoño 2014.
- Dossier n.º 16: «El procomún y los bienes comunes», invierno 2015.
- Dossier n.º 17: «Financiación del desarrollo y Agenda Post-2015», primavera 2015.



DOSSIERES EsF

- Dossier n.º 18: «Il Jornadas Otra Economía está en marcha», verano 2015.
- Dossier n.º 19: «Las exclusiones sociales», otoño 2015.
- Dossier n.º 20: «Fiscalidad: eficiencia y equidad», invierno 2016.
- Dossier n.º 21: «Recordando a José Luis Sampedro», primavera 2016.
- Dossier n.º 22: «Otra economia está en marcha III», verano 2016.
- Dossier n.º 23: «El buen vivir como paradigma societal alternativo», otoño 2016.
- Dossier n.º 24: «La energía. Retos y problemas», invierno 2017.
- Dossier n.º 25: «El enfoque de género en la economía social y solidaria: aportes de la economía feminista», primavera 2017.
- Dossier n.º 26: «Repensando nuestro modelo de sociedad y de economía», verano 2017.
- Dossier n.º 27: «La inversión de impacto», otoño 2017
- Dossier n.º 28: «El gobierno de la globalización», invierno 2018.
- Dossier n.º 29: «Economía feminista: visibilizar lo invisible», primavera 2018.
- Dossier n.º 30: «Miradas críticas y transversales», verano 2018.
- Dossier n.º 31: «Prácticas y herramientas para impulsar la economía social y solidaria.
 - Una reflexión compartida, otoño 2018.
- Dossier n.º 32: «Reivindicando la democracia en la empresa», invierno 2019.
- Dossier n.º 33: «El futuro de la alimentación en el mundo», primavera 2019.





Dossieres **EsF** n.º 34, Verano 2019

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al proyecto «La Agenda 2030 y los ODS: cambiar la economía para transformar el mundo II (2018/ PRYC/001418)».

El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.



Con la colaboración de:









Lankidetza Bulegoa

Economistas sin Fronteras

c/ Gaztambide, 50 (entrada por el local de SETEM) 28015 • Madrid Tel.: 91 549 72 79

ecosfron@ecosfron.org

