

La lucha por la nueva agenda de desarrollo

Por Barbara Adams, Gretchen Luchsinger

No es sorprendente que las batallas políticas se hayan vuelto feroces en las negociaciones simultáneas para la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (FpD3) y la agenda de desarrollo post-2015 con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Está en juego quién dará forma a la agenda y cuánto impacto real tendrá.

¿Cuál es la dirección de la "transformación" que se discute ahora con tanta frecuencia en ambas conversaciones? ¿Estamos transformando el sistema internacional en una trama de "asociaciones de múltiples partes interesadas" (*multistakeholder partnerships*) en manos de grandes empresas? ¿Vamos a una creciente tercerización de funciones públicas hacia el control privado, donde los que ya están en posiciones de privilegio pueden mantener sus prebendas hasta que rompamos totalmente los límites planetarios?

¿O hacia un mundo en el que tomamos decisiones basadas sobre todo en el bienestar de la mayoría de la gente y del planeta? ¿Dónde aceptamos la distinción entre los portadores primarios de derecho (gobiernos) y los titulares de derechos (todas las personas sin excepción), y donde reconocemos que algunos actores tienen más capacidades y, por tanto, más responsabilidades que otros? ¿Y dónde se reequilibran los patrones de consumo y producción para que el desarrollo llegue a todas y todos y respete los límites del planeta, ahora y en el largo plazo?

Un indicio interesante de la fuerza potencial de la agenda post 2015 es que actores como los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) están luchando fuertemente para posicionarse en el centro. ¿Será esto para administrar adecuadamente los billones que ellos recientemente estimaron serían necesarios para llevar a cabo la agenda? O, hurgando un poco más hondo, sobre los temores de una eventual irrelevancia, ya que la narrativa de

la agenda de desarrollo sostenible –si la tomamos

en serio- diverge completamente de la que los

bancos multilaterales de desarrollo han promovido durante muchos años? Si lo que queremos decir cuando hablamos de una agenda transformadora es desarrollo sostenible inclusivo, ¿quién debe realmente implementarla?

¿Quién quiere qué?

En la sesión de FpD3 a mediados de abril se habló de transformación, pero esto no fue muy evidente en los primeros movimientos políticos. Los países ricos regularmente afirmaron la importancia de canalizar más AOD para los países menos adelantados (PMA), a pesar de una tendencia a la baja en algunas regiones en los últimos años. ¿Estaban motivados por el principio de la lucha contra la exclusión, o por un duro cálculo político de que esto escindiría una parte importante del G-77? ¿Y quién puede culpar a los PMA por responderles, en cambio, con un flujo constante de demandas específicas, ya que sus retos son tan crudos en tantos frentes y sus opciones tan pocas?

Algunos de los países BRICS han empujado sistemáticamente una obtención progresiva tanto en FpD3 como en post-2015. Pero ellos tienen otros campos de juego como el G-20. Está menos claro qué podría significar todo esto para muchos países en desarrollo de ingresos medios, que regularmente llaman la atención sobre sus temas, pero ¿quién está mirando a un futuro que probablemente se comprimirá con una participación en caída de la AOD, por un lado, y por otro, la capacidad limitada en muchos temas, desde el comercio a los flujos financieros ilícitos a la carga de la deuda, críticos para el desarrollo y mucho menos una versión que sea sostenible e inclusiva. Un miembro de la sociedad civil señaló que a menos que usted crea en el "cuento de hadas" del compromiso de AOD de 0,7% prometido durante tantos años y hasta el momento nunca cumplido, en

el documento borrador cero de FpD3 hay muy poco para los países en desarrollo.

Mientras tanto, detrás de escena, algunos países ricos trabajaban fuertemente para poner freno a los desafíos en las configuraciones políticas y económicas que los beneficien. Sus actividades se llevan a cabo en parte en las negociaciones de FpD3 y post-2015, pero también a través de apoderados, como las instituciones financieras internacionales (IFIs). En algunos países en desarrollo, los ministerios de Hacienda, que han escuchado a las IFIs, según los informes, están supuestamente cuestionando a las cancillerías sobre temas como si la agenda post 2015 tiene o no demasiados objetivos y por qué todo esto no se puede reducir a un énfasis en la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida.

Esto puede pasar por alto el punto planteado por un representante de la sociedad civil en las audiencias de la sociedad civil para el FpD3 de que, a menos que los modelos de desarrollo cambien significativamente y comiencen con la gente y el planeta en lugar de las ganancias, la prosperidad seguirá impulsando la pobreza. En una sesión conjunta sobre FpD3 y post 2015, uno de los cofacilitadores de post-2015 expresó asombro de que el G-20 se comprometió recientemente a 1.000 acciones de reforma estructural en dos años. Sugirió que, en comparación, 17 objetivos y 169 metas a lo largo de 15 años parecían bastante factibles, y si no, algo está "claramente equivocado". Esperaba no oír hablar de nuevo del número de objetivos y metas.

¿Quién está en la agenda?

A raíz de las conversaciones de abril de FpD3, el borrador cero del documento final está ahora bajo revisión. Es revelador mirar qué cuenta como más prominente en ella hasta ahora, y preguntarse si esto predice lo que está por venir.

¿Quién está señalado en su segunda sección, en la movilización de los medios para poner en práctica la agenda post 2015? Si bien los gobiernos aparecen como los arquitectos del acuerdo, y los que "invitan" a otros a "unirse a nosotros", los primeros actores mencionados específicamente son fondos globales, filántropos, fundaciones y el sector privado. A éstos les siguen los bancos nacionales y multilaterales de desarrollo. Y entonces el sector empresarial aparece de nuevo como un factor crítico del desarrollo sostenible. Los gobiernos solo aparecen en el penúltimo párrafo, en referencia a los cambios en los comportamientos para lograr modalidades de consumo y producción sostenibles.

En la siguiente sección sobre las finanzas públicas

nacionales, los actores que se destacan incluyen a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (que vincula nuevamente al Banco Mundial), el Foro Global sobre Transparencia e intercambio de información con fines fiscales (OCDE), la OCDE misma, el G-20, el FMI, el Banco Mundial, el Consejo de Estabilidad Financiera (G-20) y la Alianza para el Gobierno Abierto (alrededor de 65 países). Entre las referencias al sistema de las Naciones Unidas, el más universal y democrático de todas las organizaciones multilaterales, varias son en conjunto con el Banco Mundial y el FMI.

La sección sobre las finanzas públicas internacional cuenta con el Grupo Piloto sobre Financiamiento Innovador para el Desarrollo (que incluye a la OCDE y a los bancos multilaterales de desarrollo, entre otros), múltiples referencias a los bancos multilaterales de desarrollo y a las instituciones financieras internacionales, y a la Agencia de Garantía de Inversiones Multilaterales del Banco Mundial. Dedicó varios párrafos a los llamados fondos de emisión única vertical, varios de los cuales relacionan nuevamente al Banco Mundial o a filantrópicas privadas como la Fundación Gates, así como unas cuantas vinculadas a las Naciones Unidas o a los órganos regionales.

¿Y qué pesa en cuestiones sistémicas? El FMI, el Banco Mundial, el Consejo de Estabilidad Financiera y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, con un guiño a los convenios de la OIT para los trabajadores migrantes, y con "foros de las Naciones Unidas" para los compromisos internacionales de desarrollo sostenible.

¿MDB a la pesca de relevancia?

El predominio de los bancos multilaterales de desarrollo en el proyecto cero de FpD3 no es sorprendente, por lo menos desde la perspectiva de la configuración del poder actual, sino tanto desde la perspectiva de la democracia global y el desarrollo sostenible, inclusivo.

Para posicionarse en los procesos de FpD3 y post 2015, el Banco Mundial, todos los grandes bancos de desarrollo regionales y el FMI se han unido en una declaración conjunta sobre la financiación para el desarrollo de post 2015. Establece la idea de que la financiación de la nueva agenda requiere un cambio de miles de millones a miles de billones de dólares. El ejercicio sugiere un par de dimensiones que pueden ser una divergencia del pasado. ¿Los bancos y sus patrocinadores se han dado cuenta de que el proyecto de ley ha llegado y que se debe vender gradualmente a electorados, realmente hemos llegado a un punto de crisis que va a costar mucho arreglar? Y/o: ¿están las IFIs dando vuelta en el aire, por así decirlo, porque

sienten que su posición dominante está en riesgo?

En el pasado, por ejemplo, el Banco Mundial consideraba a sus pares en las regiones como primos lejanos, algo fácilmente pasado por alto fuera de Washington. Pero ahora están en el horizonte las recientes iniciativas de China y otros grandes países en desarrollo -y también de algunos países ricos- de crear nuevos bancos multilaterales de desarrollo. Esto como resultado del permanente descontento con las estructuras de gobierno no democráticas de los viejos bancos, además de asesoramiento sobre políticas que en muchos casos no se tomaría seriamente y sin el dinero que le acompaña. Después de años de asesorar a la competencia del mercado, ¿los prestamistas tradicionales están finalmente preocupados por enfrentarse a ellos mismos?

Al parecer, el ajuste puede llevar algún tiempo. El Banco Mundial, en una sesión de abril con los delegados tanto de los procesos de FpD3 como de post 2015, habló largo y tendido sobre la forma en que se está tratando de ser más sensible a las preocupaciones de los países, haciendo hincapié al mismo tiempo en que los bancos multilaterales de desarrollo han duplicado la inversión al sector privado, que no es la principal preocupación en muchos países. También delineó claramente cómo los bancos estarían informando sobre las contribuciones a FpD3 y a post 2015 a través de sus estructuras de gobierno individuales, y no a través de ningún foro conjunto en las Naciones Unidas, a pesar de que estos proveen una voz igualitaria a los gobiernos, y ofrecen una mayor posibilidad de asegurar que todas las políticas y los recursos sean plenamente compatibles con los ODS.

Además, gran parte del énfasis del FMI y del Banco Mundial está en la financiación. ¿Y qué hay acerca de *cómo* se gastarán los "miles de millones"? Las prioridades de las instituciones financieras internacionales, tal como se indica en un comunicado de prensa reciente, incluye el fortalecimiento de los mercados financieros nacionales y la profundización de inclusión financiera, pero sin referencia a la sostenibilidad.

Vértigo desde la vertical

Si los gobiernos aprueban el borrador cero de FpD3, los defensores de los fondos verticales estarán complacidos, teniendo en cuenta el espacio considerable dedicado a éstos en temas como el medio ambiente, la salud, la educación y la seguridad alimentaria. Los fondos fueron concebidos originalmente como oportunidades para llenar las brechas de financiamiento y dedicar atención enfocada a los temas principales. Sin

embargo, han dado lugar a una profusión de instituciones y fuentes de financiación. En algunos casos, operan por arriba de los existentes, como cuando se utilizan las agencias de desarrollo de las Naciones Unidas, esencialmente para ejecutar proyectos, y eso es en sí mismo adicional a lo que ya pueda existir en un país determinado. Si el desarrollo sostenible consiste en integrar todas las dimensiones del desarrollo, reconociendo que tan interdependientes son, los fondos de un solo tema van en la dirección opuesta.

Hay preguntas sobre la forma en que son responsables los países, ya que muchos atraen financiación privada, no operan bajo un marco de gobernanza multilateral y no están obligados por las normas internacionales. Ha habido informes de los países de desalineación con las prioridades nacionales. Los países pobres, en particular, se sienten presionados a tomar los fondos, incluso para programas que pueden no ser los más relevantes para ellos.

La salud ha sido un área donde los fondos de un solo tema han afirmado muchos logros. Y sin embargo, un momento revelador se produjo en las audiencias de la sociedad civil para FpD3 a mediados de abril, cuando un representante de África occidental describió al ébola como un fracaso del sistema económico mundial. Su planteo se basaba en que los países pobres de África occidental no pueden establecer los sistemas integrales de salud que necesitan, ya que no tienen la capacidad o la oportunidad de desarrollar sus economías plenamente para que proporcionen recursos suficientes para la atención de la salud. La entrega de una gran cantidad de vacunas o la construcción de algunos hospitales o movilizar a la gente en torno a una enfermedad –como algunos fondos verticales hacen- solo llena algunos vacíos en forma temporal. Se está muy lejos de la defensa del derecho a la salud, que depende del acceso para todos, a todos los tratamientos, todos los medicamentos, todas las habilidades y los servicios médicos, y así sucesivamente.

Los llamados en algunos sectores para la asignación de un fondo vertical para cada uno de los ODS sugieren una dirección extraña. ¿Universalidad a través de fragmentación?

La externalización a las empresas

El sector privado es tan dominante en el borrador cero de FpD3 que algunos representantes gubernamentales lo han considerado como "subcontratado" a los negocios. ¿Qué impulsa ese énfasis? ¿Se trata de los países ricos que, a raíz de la crisis económica mundial, necesitan reducir las expectativas de sus carteras públicas? ¿Se trata de grandes empresas que controlan a los gobiernos,

a través de la financiación electoral y de grupos de presión, y con la esperanza de inclinar los acuerdos reglamentarios cada vez más a su favor? Es la vieja hipótesis, no comprobada por evidencia consistente, de que en comparación con el sector público, el sector empresarial es más eficaz, eficiente, innovador, sensible (siempre y cuando no haya dinero de por medio), etc.?

La sección sobre empresa privada y finanzas "reconoce el papel de la actividad privada empresarial, la inversión y la innovación como los principales motores del aumento de la productividad, la creación de empleo y el crecimiento económico, que proporcionan a las personas la oportunidad de superar la pobreza y la desigualdad". Sin embargo, los actuales niveles sin precedentes de la actividad empresarial privada, van en paralelo a la creciente desigualdad en el mundo y a la destrucción de los recursos ambientales.

El modelo empresarial actual no se basa en los principios de sostenibilidad e inclusión. En su mayoría no funcionan en el marco de un contrato social basado en los derechos humanos. Para muchas empresas, la recompensa de ignorar los principios por fuera de los relacionados con los beneficios, incluso de cara a la regulación, son todavía muy grandes.

Las grandes empresas en particular son muy hábiles en la presentación de una imagen pública de los avances que a menudo no va muy lejos en la práctica, como ha sido obvio desde el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, "bienvenido" por el borrador cero. Y luego está la referencia del borrador de trabajar con organismos internacionales de normalización contable para elaborar los principios de contabilidad de desarrollo sostenible. Esto es casi seguro que se refiere al Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad, con base en el estado de Delaware, Estados Unidos, una jurisdicción corporativa conocida como "secreta". Entre otras medidas orientadas en gran parte a los intereses empresariales, la junta ha rechazado país por país los informes sobre las empresas transnacionales, a pesar de la contribución obvia que harían a la lucha contra la corrupción y la evasión fiscal.

Cada sección del borrador cero tiene al menos una mención (a menudo muchas) al compromiso con el sector privado: de liberar el potencial transformador de la empresa, aumentar la inversión privada en la agricultura, fomentar nuevas plataformas para la inversión privada en infraestructura, catalizar la inversión privada con la AOD, incrementar el financiamiento climático privado, involucrar a las empresas en el seguimiento y monitoreo de FpD3.

Este nivel de límites de "asociación" va en la di-

rección de dar a los Estados y a las empresas un cierto nivel de equivalencia en la búsqueda del desarrollo sostenible inclusivo. Sin embargo, los Estados siguen siendo los titulares primarios, son responsables de los derechos de sus ciudadanos y serán los que firman tanto FpD3 como post 2015, por no mencionar los numerosos acuerdos intergubernamentales anteriores. En lugar de hablar sobre el sector privado como socio en esta etapa, tal vez el verdadero problema sea la determinación de las medidas específicas que se requieren para alinear todos los aspectos de las operaciones empresariales y del sector financiero con el logro de los ODS, desde la elección para ubicar una planta de fabricación a un comercio de valores.

Algunas buenas ideas

Transformador, ambicioso, universal, estas nociones, que comenzaron con el post 2015, han comenzado a filtrarse en FpD3, estableciendo un listón mucho más alto. Ahora el reto es tomarlas lo suficientemente en serio como para que signifiquen algo.

También en las negociaciones de FpD3 en abril, un representante de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos recordó a los delegados, sesión tras sesión, que el proceso debe estar enraizado en principios universales que trasciendan los estrechos intereses nacionales o de otro tipo. Si hablamos de un entorno propicio para los negocios, ¿qué pasa con un entorno propicio para que los Estados puedan defender los derechos del pueblo, para que las personas puedan reclamar esos derechos?

Otro hecho positivo fue que en la sesión conjunta de abril sobre FpD3 y post 2015 delegados de todas las regiones se aferraron a la idea de un mecanismo de facilitación de tecnología, ante la fuerte oposición de al menos un poderoso país. Después de años de pocos avances en esta área, es un pequeño paso, pero es al menos un movimiento hacia adelante.

Por último, entre las instituciones financieras internacionales, las posiciones del FMI sugieren un nuevo nivel de replanteamiento y matiz. Teniendo en cuenta su pasado, es casi sorprendente escuchar al FMI referirse al post 2015 como una prioridad institucional central, como lo hicieron sus representantes en la sesión conjunta. Y luego discutir cómo los mercados financieros son clave para el desarrollo, pero también lo es la regulación. O que el capital extranjero no es una panacea y debe ser bien utilizado. O que ya no se debe dar por sentado como "natural" que los mercados se muevan hacia arriba y hacia abajo a voluntad. O que la cooperación fiscal internacional es clave para que los países en desarrollo obtengan lo que

tienen derecho. Ahora, por supuesto, la cuestión es actuar consistentemente en línea con estas ideas para ser un verdadero socio comprometido ante todo con el desarrollo sostenible, inclusivo, que llega al mundo entero.

¿Qué no está en la Agenda?

Incluso antes de que el debate político en torno a FpD3 empezara a calentarse, los bancos multilaterales de desarrollo se habían reunido en torno a una agenda común más o menos así: las necesidades de financiación son enormes (miles de millones), el sector público nunca tendrá suficiente para satisfacer estas necesidades, por lo tanto, hay que aprovechar todos los recursos (privados) disponibles. El mantra se ha convertido: público, privado, nacional e internacional.

Sin embargo, la idea de que el sector público simplemente no tiene suficiente dinero puede merecer un mayor escrutinio. ¿Se trata de la realidad, o la retórica contra el gobierno? En primer lugar, se puede aplicar sobre todo a los países que luchan contra el subdesarrollo grave o limitaciones estructurales. Para otros Estados, y en particular los más ricos, el sector público podría tener muchos más fondos a través de impuestos progresivos, la cooperación fiscal y restricciones a los flujos financieros ilícitos, y para muchos países en desarrollo, las mejores capacidades nacionales para gestionar su economía en línea con el desarrollo sostenible e inclusivo. Solo en la Unión Europea la evasión de impuestos cuesta alrededor de un billón de euros al año, una potencial gran contribución a la estimación de las IFIS para los costes de la agenda post 2015. Y luego está la forma en que se gastan los fondos existentes. En 2013, el presupuesto de defensa de los diez países que más gastaron a nivel mundial alcanzó 1,1 billones de dólares.

En segundo lugar, el sector público en algunos países ya tiene un historial de dar con grandes sumas de dinero cuando tiene que hacerlo. Pocas semanas después de la crisis financiera de 2008, Estados Unidos comprometió 700 mil millones de dólares para rescatar a empresas en problemas. China invirtió 600 mil millones de dólares en estímulo fiscal y pidió a los bancos que aumentarían sus tasas de interés activas, hasta el punto de que en 2009 se enfrentó a las presiones de la inflación.

A nivel mundial, las instituciones financieras de propiedad estatal representan el 25 por ciento de los activos bancarios totales; que incluyen bancos de desarrollo con el mandato de proporcionar servicios que de otro modo no estarían disponibles en el mercado. Casi el 40 por ciento de estos bancos se han establecido en las dos últimas décadas a pesar de la promoción generalizada del neoliberalismo y a partir de finales de 2009 tenían 2 billones de dólares de activos. El Banco de Desarrollo de China y el Banco de Desarrollo de Brasil tienen mayor capital que el Grupo del Banco Mundial.

Asia y el Pacífico como región tiene más de siete billones de dólares en reservas de divisas y alrededor de 3 billones de dólares en fondos soberanos, con algunas preguntas sobre por qué una mayor parte de éstos no se han canalizado más sistemáticamente hacia el desarrollo. Una respuesta: sirven como amortiguador frente a las vicisitudes de una economía mundial propensa a las crisis.

Desempaquetando una palabra...

Entorno propicio suele significar el entorno internacional para que los países más pobres puedan desarrollar sus economías nacionales a través del comercio, alivio de la deuda y así sucesivamente. Así es como se aplica la frase por primera vez en el borrador cero de FpD3. Pero entonces se pasa a los nuevos usos, la mayoría de los cuales se aplican a la esfera doméstica, tales como un entorno propicio para la inversión en infraestructura, para la inversión privada, para la política fiscal, para la recaudación de impuestos. Dada la interconexión de la economía global, en condiciones muy injustas para muchos países, ¿cómo se puede permitir el entorno doméstico sin un entorno internacional de responsabilidades comunes pero diferenciadas?

¿Qué significa tener un entorno propicio para la política fiscal si los países están agobiados por las deudas, obligados a ofrecer desgravaciones fiscales a las empresas transnacionales y arrinconados en las exportaciones de productos de bajo valor? ¿Realmente la inversión privada necesita ser facilitada? A menos que facilitada signifique reglas para contribuir al desarrollo sostenible inclusivo ...

Contacto

Social Watch

Avda. 18 de Julio 2095/301
Montevideo 11200, Uruguay
soewatch@socialwatch.org
www.socialwatch.org

Global Policy Forum

866 UN Plaza | Suite 4050 | New York, NY
10017 | USA
Koenigstrasse 37a | 53115 Bonn | Germany
gpf@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org

Plataforma 2015 y más

c/ Príncipe, 10, 2º Exterior
Derecha, 28012 – Madrid,
España
comunicacion@2015ymas.org
www.2015ymas.org

www.globalpolicywatch.org