

POCA AMBICIÓN EN LA AGENDA GLOBAL DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

Patricia Miranda, Fundación Jubileo

El 16 de julio de 2015 se definió en Etiopía la [Agenda de Acción de Addis Ababa \(AAAA\)](#), en el marco de la Tercera Conferencia de Financiamiento para el Desarrollo (FFD3), un acuerdo con contenidos débiles, lejos de la ambición que han ido marcando los objetivos Post-2015.

Desde octubre del año 2014 se inició el proceso de elaboración de esta Agenda en las Naciones Unidas, con el concurso de las misiones permanentes y negociadores de cada uno de los 193 Estados miembros de la ONU, instituciones del sistema de las naciones unidas, organizaciones y redes de sociedad civil y representantes del sector privado, a través de sesiones de análisis con expertos y mediante sesiones de negociación de contenidos sobre el enfoque y compromisos a asumir.

Addis Ababa era vista como una oportunidad de oro para lograr acuerdos de financiamiento del desarrollo de los próximos 15 años, que garanticen el logro de los objetivos de desarrollo sustentable y la lucha contra el cambio climático, frente a sus dos antecesores, Doha en 2008, opacado por los impactos de la crisis financiera y Monterrey en 2002 caracterizado por ser el espíritu que dio inicio a esta iniciativa de cambio y compromisos globales por un desarrollo sostenible e inclusivo.

Otro factor que volcó los ojos sobre el proceso de FFD3 en Addis fue ser el inicio de tres procesos importantes durante el 2015, la aprobación de los Objetivos de Desarrollo sustentable en septiembre, en Nueva York; y la próxima Conferencia de Partes del Convenio Marco de Naciones Unidas por el Cambio Climático (COP21) en diciembre, en París.

Los resultados alcanzados, tras negociaciones poco transparentes y participativas, no son alentadores para que el mundo tenga la confianza de que los gobernantes se comprometerán, en un marco de acuerdo global, a reducir la pobreza y la desigualdad y luchar contra el cambio climático.

En repetidas circunstancias, se escuchó en Addis que FFD3 no se trata de negociar recursos financieros, pues en realidad estos no existen como tal y nunca existieron, sino se trata más bien de sentar las condiciones sistémicas para que los países puedan incrementar flujos de diversas fuentes, tanto externas como internas, para garantizar su desarrollo. Las expectativas en cada ámbito de acción que hace al financiamiento para el desarrollo eran grandes, con la mirada puesta en cambios de fondo que, en un balance general, lamentablemente no forman parte del resultado final.

Principales ámbitos de acción, o más bien de poca acción

La principal fuente de financiamiento para un país son sus recursos nacionales públicos, que para los países de América Latina y El Caribe, representa desafíos como reformas hacia sistemas tributarios progresivos, transición hacia una diversificación de su actual matriz

productiva todavía basada en el sector primario exportador, ampliación de la base tributaria y reducción del sector informal, aspectos que son mencionados en FFD pero sin un compromiso explícito de cambio. Más aun, desde el marco global, **no se aprobó la democratización de las decisiones sobre el sistema tributario internacional**, que actualmente tienen lugar en la OCDE, que no representa los puntos de vista y necesidades de los países en desarrollo como por ejemplo la cuestión del equilibrio entre la tributación a la fuente y en el lugar de residencia, aspecto que fue planteado por los países en desarrollo en las [consultas regionales sobre BEPS](#) (Erosión de Bases y Transferencia de Beneficios) organizadas por la OCDE en Asia y América Latina. Aunque está lejos de lo esperado, la AAAA insta a que el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, que reporta directamente al Consejo Económico y Social de la ONU, se reúna con mayor frecuencia e incorpore la participación de países en desarrollo.

Se apoyó **la privatización del desarrollo**, otorgándole al sector privado un rol preponderante como fuente de financiamiento de los objetivos de desarrollo sostenible, promoviendo una regulación con incentivos, promoción de la estabilidad financiera y las micro-finanzas, **sin equilibrar esta regulación hacia las responsabilidades y obligaciones del sector privado, los riesgos y necesidad de normativas en las asociaciones público privadas, y sin incorporar salvaguardas** para evitar el impacto socio ambiental de proyectos cada vez más demandados en nuestra región como ser megaproyectos en el sector energía, infraestructura y extractivo. La mención a los Principios de Empresas y derechos Humanos, normas laborales de la OIT y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño es importante pero insuficiente.

No se logró mayor compromiso para cumplir o al menos incrementar los flujos actuales de recursos de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), se reafirmó y se alentó los países que otorgan AOD a cumplir con el 0.7% del PNB, que forma parte de FFD desde Monterrey, y lo que debió haber sido un nivel base para la AAAA, finalmente terminó en una reafirmación de lo comprometido desde el 2002, con pocas perspectivas de incremento cuando países como Dinamarca ya anunciaron un recorte de su AOD. Adicionalmente, no se explicitó que estos recursos serán adicionales al financiamiento contra el cambio climático.

A pesar de que la deuda es un tema que se pone en agenda nuevamente, con los casos de Argentina y los denominados fondos buitres y el más reciente caso de Grecia, y también considerando que tanto países desarrollados como en desarrollo se encuentran con altos niveles de endeudamiento, **no se reconoce e impulsa la necesidad de un marco o mecanismo de reestructuración de deuda, un análisis de sostenibilidad orientado hacia el logro de los post-2015 y la cancelación inmediata de deuda a países que han sufrido desastres naturales o crisis como el ébola**. Más bien se ratifica el rol gravitante del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional en la resolución de endeudamiento insostenible y en la realización de análisis de sostenibilidad de deuda, a pesar de que por un lado son acreedores y eso dificulta un mecanismo de resolución independiente, y se aplican instrumentos que requieren enfoque de desarrollo humano (ODS Post-2015), además de que no han podido dar a los países un margen de acción oportuna ante las recientes crisis de deuda en varios países. Aunque se

mencionan otros esfuerzos en Naciones Unidas, no se enfatiza que estas decisiones sean realizadas en un ámbito más democrático a través de instancias intergubernamentales.

Al ser un proceso que se trata más de aspectos sistémicos que de flujos explícitos de recursos para el desarrollo, se esperaba que temas como la **democratización de la gobernanza mundial y la reforma del sistema financiero internacional** tuvieran el impulso necesario para que los países en desarrollo cuenten con mayores posibilidades de incrementar sus ingresos nacionales de manera sostenible. Sin embargo, se mantiene e incluso promueve el fortalecimiento del sistema actual y se denota la falta de voluntad para que la ONU pueda tener un mayor rol hacia decisiones más participativas y democráticas.

Aunque denota la inclusión de mujeres y niñas en varios párrafos del documento, **está lejos de reconocer la dimensión macro-económica de la mujer** y más bien la instrumentaliza y considera la equidad de género como un medio para lograr el crecimiento económico y no como un fin ([Reacción del Grupo de Trabajo de Mujeres a los resultados de Addis](#)).

Entre los mejores resultados obtenidos, está el **establecimiento de un mecanismo de facilitación de tecnología** para apoyar el logro de los ODS, importante aunque no determinante como los anteriores ámbitos; y el **seguimiento al proceso de FFD** a través de un foro anual del Consejo Económico y Social, que se reunirá 5 días al año y que al mismo tiempo hará un seguimiento a los Medios de Implementación de los Post-2015, aspecto que no era el preferido por los países en desarrollo, porque no permitirá hacer un monitoreo independiente del financiamiento para el desarrollo.

Finalmente, desde las necesidades y dificultades por las que atraviesan los países de ingreso medio, como son los países de América Latina, se hace mención a la importancia que aun representa para estos países la AOD, los flujos de recursos concesionales y la inversión en la diversificación de la producción sobre todo para países que dependen en buena medida de las exportaciones de recursos naturales.

El juego geopolítico

Al tornarse dificultosas las negociaciones en plenaria (participación de todos los países en una misma sala), se definió un cambio de metodología, a través de grupos de trabajo por temas específicos, lo que generó una menor participación, pues cada grupo no tenía a todas las delegaciones de países y, por lo tanto, se dio una exclusión sobre todo de las delegaciones reducidas en número. Por otro lado, el hecho de realizar modificaciones al documento en sesiones cerradas y contar con documentos “puente” que intentaban unir posiciones diferentes sobre un tema, sin conocer cuáles y cuántas delegaciones habían efectivamente apoyado determinado cambio o bajo qué criterios se sugería un nuevo lenguaje “puente”, generaron un proceso poco transparente y con menos participación que en otras oportunidades en el seno de Naciones Unidas.

Las posiciones diferentes entre países desarrollados como la Unión Europea y Estados Unidos frente a los países del G77+China fueron visibles desde el inicio del proceso, y éste se tornó

muy conflictivo en las semanas previas a la Conferencia en Addis, con sesiones informales de grupos cerrados hasta altas horas de la noche y en fines de semana, con rumores de cambios al documento, pero sin certeza de la orientación que éste tomaba.

CELAC, con Ecuador en su presidencia, tuvo participaciones muy importantes en sus contenidos y propuestas, sin embargo, su influencia se reducía al interior de G77+China porque México no forma parte de este último grupo y sus prioridades demarcaban diferencias frente al resto de la región. Asimismo, la diferencia de visiones entre los países de la Alianza del Pacífico y el resto del continente tuvo impacto en la última declaración que había redactado CELAC.

El hecho de que Sudáfrica tenga la presidencia del G77+China y que Etiopía fuera el país anfitrión, con mayor presencia de Ministros africanos en Addis, constituyeron en un factor de peso por la presión que África, como región, llevó para obtener un resultado exitoso; “exitoso” en términos de lograr un “acuerdo”, no necesariamente por decisiones que promuevan activamente el desarrollo sustentable.

El rol del G77+China en el proceso logró incorporar aspectos valiosos que después fueron removidos, prácticamente a cambio de nada; finalmente, la presión de parte de los países desarrollados sobre África fue mayor y se terminó sacrificando aspectos que los países de ingreso medio -como los latinoamericanos- habían priorizado, por mantener la Ayuda Oficial para el Desarrollo actual hacia los países menos desarrollados.

El riesgo de abrir algún tema que no reflejaba la posición de los países en desarrollo (p.e. el aspecto tributario, responsabilidades comunes pero diferenciadas –CBDR-, vínculo del financiamiento con Post-2015) conllevaba el riesgo de que los países desarrollados también exigieran abrir otros temas (p.e. incluir a la cooperación sur-sur como parte de ODA) y, por lo tanto, retroceder en las negociaciones con el riesgo del fracaso del proceso.

Finalmente, bajo el riesgo de que no se llegue a ningún acuerdo y no concluya en buen término el proceso, la sensación que en algún momento se tuvo en Addis fue que era mejor tener un mal documento a no tener continuidad del FFD.

El 16 de julio, habiendo llegado a un acuerdo, aunque no todos estuvieran realmente de acuerdo, se aprobó el documento final de Addis Ababa. Países como Bolivia y Ecuador presentaron sus reservas a varios puntos del documento como el de CBDR.

La sociedad civil se hizo sentir en todo el proceso y particularmente en Addis

Desde el inicio del proceso de FFD la sociedad civil, a través de organizaciones y redes que trabajan en el tema, tuvo presencia en las diferentes sesiones que tuvieron lugar en Nueva York desde el último trimestre del 2014, con un estimado de 15 representantes por sesión. Participaron tomando la palabra en plenaria o en calidad de observadores y posicionando sus propuestas con insumos, datos y análisis en temas clave como el tributario, financiamiento del sector privado, deuda, aspectos sistémicos y seguimiento. **La Conferencia de Addis tuvo**

alrededor de 600 representantes de sociedad civil, con organizaciones y redes de todo el mundo.

La presión desde sociedad civil se hizo sentir, a través de conferencias de prensa, campañas, participación en mesas redondas, incidencia directa en diferentes delegados de países, monitoreo a las negociaciones, con un trabajo organizado y bien articulado digno de remarcar. Ver [Declaración de sociedad civil en Addis](#) y [Respuesta de la sociedad civil al documento final](#).

Uno de los principales puntos desde sociedad civil fue el de la conformación de un cuerpo intergubernamental de tributación en la ONU, y precisamente este fue el último punto responsable de que la negociación no cerrará hasta altas horas de la noche, en un proceso en el que Brasil e India luchaban por su incorporación frente a la posición opuesta de los países desarrollados.

A pesar de que los resultados están lejos de las ambiciones de sociedad civil, y por lo tanto de la población en general, el 16 de Julio se vio también un aire de optimismo por continuar trabajando en el seguimiento al FFD y en la lucha por posicionar con mayor fuerza sus propuestas.

¿Impactos en otros procesos?

FFD3 era el primero de tres momentos grandes de decisión el 2015, seguido de la aprobación de los Post-2015 en septiembre y COP21 en diciembre.

Responsabilidades Comunes Pero Diferenciadas (CBDR) fue uno de los temas en conflicto durante las negociaciones en su última etapa. Es parte de los Principios de Río y no ha sido fuertemente apoyado en este documento, trasladándolo para la COP 21. Pero es posible que la discusión de CBDR se traslade a las sesiones de Post-2015.

Esperamos que la débil ambición por lograr cambios de fondo en FFD no influya negativamente en los siguientes procesos. En el Foro de Sociedad Civil en Addis, el Presidente de la Asamblea General de la ONU Ban-ki-Moon resaltó la importancia de estos procesos y de las decisiones que se tomen, dijo “Somos la primera generación que puede terminar con la pobreza y la última generación que puede luchar contra el cambio climático, tenemos una gran responsabilidad”.

Agosto 2015