

## Un plan de acción sin mucha acción

*Por Barbara Adams, Gretchen Luchsinger*

El Plan de Acción de Addis Abeba que será aprobado a mediados de Julio en la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (FpD3) todavía no se ha terminado de redactar y sin embargo, ya hay una sensación de que los resultados no estarán a la altura de la retórica sobre ambición y transformación.

Para un documento sobre financiación, el plan de acción incluye un número importante de referencias a cuestiones que están en el núcleo del desarrollo sostenible e inclusivo, tales como la protección social, los servicios esenciales, el trabajo decente para todos y la industrialización sostenible. Hay múltiples referencias al consumo y la producción, cuya redistribución entre los ricos y los pobres, va a determinar el futuro de nuestro mundo.

Pero, ¿cómo se llega a esto? El Plan de Acción tiene muy pocas medidas concretas. Dedicar mucho tiempo a animar e incentivar y dar vueltas alrededor de las contradicciones básicas. En lugar de apuntar alto, establece acuerdos mínimos, tal vez para dejar espacio de maniobras hacia la cumbre sobre el cambio climático que tendrá lugar en París a fin de año.

Para algunos observadores, se confirma la narrativa sobre la relevancia decreciente de las negociaciones de la ONU, que no enfrentan los problemas del mundo real como la deuda, el comercio y las actividades del sector privado, que tienen un profundo impacto en la vida de las personas. Si bien esto es cierto, deliberaciones como las de FpD3 reflejan muy exactamente lo que está pasando hoy en el mundo en términos de correlación de fuerzas. Todos utilizan la retórica de "no dejar a nadie atrás en el mundo" en la agenda de desarrollo posterior a 2015, pero en la realidad no se usan los acuerdos de la ONU para avanzar en la justicia global, sino para reducir al mínimo las perturbaciones a un status quo, que deja gente atrás como resultado inevitable de un funcionamiento que no se quiere cambiar.

Siempre tiende a argumentar que "al menos se trazó una línea" o que "podría haber sido peor", pero los retos del mundo de hoy superan cualquier justificación para replegar la ambición. Con desigualdades crecientes y un planeta en crisis, nos hemos quedado sin tiempo y deberíamos habernos quedado sin tolerancia para remiendos que no arreglan el problema.

## Muchos supuestos

Más allá de los detalles del acuerdo, es útil analizar algunos de los supuestos que lo sustentan. El fuerte énfasis en los recursos de financiación mixtos o privados, ¿no está suponiendo que el sector público es inherentemente poco fiable o menos digno de confianza, a pesar de la poca evidencia a favor de las asociaciones público-privadas? Instrumentos combinados y similares tienen relativamente poca evidencia para apoyar su eficacia? En vez de hacer malabares para trabajar con multinacionales cuyas estructuras de incentivos se centran más en las ganancias privadas que en el bienestar colectivo, ¿por qué no gravarlas adecuadamente y utilizar los impuestos para la protección social o los servicios esenciales para todos?

El Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DfID por su sigla en inglés) defiende las asociaciones con el sector privado como un "motor de crecimiento". Su financiación a empresas del sector privado se ha disparado a unos 580 millones de libras esterlinas al año, frente a los 68 millones de libras en 2012. Sin embargo, un reciente informe de la Comisión Independiente sobre Impacto de la Ayuda dio la segunda peor calificación de este grupo de monitoreo al trabajo de DfID con las empresas, señalando que gran parte de los subsidios a empresas se han concedido sin analizar mucho los objetivos o qué beneficios específicos obtendrían las personas que viven en la pobreza. La mayor parte de las referencias del documento a derechos se refieren a los derechos de propiedad, al trabajo, de las mujeres, de los niños, la migración y el tráfico de personas. Todas ellas

son referencias válidas e importantes. En el pasado reciente, un acuerdo sobre financiación bien podría haber considerado toda referencia a derechos como poco relevante. Pero ¿por qué no se habla de derechos asociados con el comercio y la deuda? ¿Acaso deuda y comercio no tienen implicaciones para los derechos de los trabajadores, las mujeres, los niños y los migrantes?

El documento también encierra suposiciones acerca de las instituciones y sistemas adecuados para servir de plataforma a la financiación futura del desarrollo sustentable. El Fondo Monetario Internacional, por ejemplo, sigue siendo visto como parte integral de una red internacional de seguridad financiera, a pesar de su desempeño menos que estelar en la crisis financiera mundial de 2008. Se le pide al Fondo que tome medidas tales como el fortalecimiento de las herramientas analíticas para la gestión de la deuda soberana y que mejore los sistemas de alerta temprana sobre riesgos macroeconómicos y financieros. Los países en desarrollo, especialmente los más pobres, han de contar con asistencia en el desarrollo de capacidades para aprovechar las oportunidades en los tratados de comercio e inversión internacionales, pero toda la evidencia indica que estos tratados en esencia no funcionan a su favor. ¿No se podría, en cambio, ayudar a estos países a desarrollar la capacidad para cuestionar, dar forma y negociar o renegociar tratados más beneficiosos en términos de desarrollo sostenible y derechos humanos?

## Coherencia o ...

El Plan de Acción tiene un comienzo prometedor, comprometiéndose a la coherencia de políticas y

a forjar un entorno propicio para el desarrollo sostenible. Pero ¿coherente para qué y para quién? El texto es claro: "Vamos a continuar fortaleciendo la coordinación internacional y la coherencia de las políticas para mejorar la estabilidad financiera y macroeconómica global."

La estabilidad, muy sensata en la teoría, a menudo en la práctica ha sido definida por poderosas instituciones internacionales de manera que termina despojando a la gente de empleos y servicios. ¿Eso es coherente con el desarrollo sostenible? ¿Con los derechos humanos?

Los llamados a una industrialización inclusiva y sostenible y a la promoción de las pequeñas y medianas empresas son buenos puntos. Sin embargo, ¿dónde está la coherencia con las normas comerciales actuales, que tanto han hecho para bloquear el proceso de reestructuración de las economías y obstaculizan la emergencia de nuevas industrias y empresas y su ascenso por las cadenas globales de valor?

Los acuerdos de comercio e inversión conforman lo que un informe de la ONU próximo a publicarse denomina "bowl de spaghetti" de unos tres mil acuerdos bi o pluri-laterales que algunos países ricos deliberadamente utilizan para mantenerse en el tope de las cadenas globales de valor, mientras que las multinacionales utilizan los mecanismos de solución de diferencias entre empresas y estados para, por ejemplo, prohibir los tipos de política industrial nacional que permitieron los "milagros" económicos asiáticos. ¿Acaso más "milagros" de este tipo terminarían socavando el suministro de mano de obra y de materias primas baratas de los que depende el consumo de los ricos de todo el mundo?

## ¿Quién gana?

Las referencias a las Naciones Unidas en todo el plan de acción son alentadoras, pero desiguales. La ONU es el único foro multilateral realmente universal y con un claro mandato de defender los principios internacionalmente aceptados, tales como los derechos humanos. A menudo dejada de lado en la gobernanza económica mundial, la ONU es llamada a la mesa ahora en temas como la lucha contra los flujos financieros ilícitos, el trabajo en curso sobre normas para las agencias calificadoras de riesgo y actividades de coordinación relacionadas con el derecho comercial internacional. Pero el Plan de Acción apenas "toma nota" de los principios de la UNCTAD sobre responsabilidad en el otorgamiento y la toma de préstamos soberanos y lo hace con letras minúsculas para denotar el área de trabajo de manera más difusa y no los principios en sí mismos.

El "empoderamiento" es para los poderosos, incluidas las instituciones financieras internacionales, y no sólo en los ámbitos económicos tradicionales. Por ejemplo, el Plan de Acción otorga al Mecanismo Mundial de Financiamiento (GFF por su sigla en inglés), con sede en el Banco Mundial, un papel clave en temas de salud, según ha informado recientemente Global Policy Watch. Esta asociación público-privada está siendo citada como un modelo para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS). El grupo de trabajo del GFF comprende, además del Banco Mundial, algunas agencias de la ONU, y dos veces más gobiernos del norte que del sur. Todas las fundaciones y ONGs que participan son de los

Estados Unidos o del Reino Unido. ¿Es este modelo un buen augurio?

Tomemos al propio Banco Mundial. Una evaluación independiente de su apoyo a las asociaciones público-privadas detectó que éstas tienden a medir como éxito su rentabilidad, con menor consideración para los impactos sociales o ambientales. Un informante del propio Banco confirmó que en Túnez, el Banco prestaba dinero antes de la reciente revolución, aun en conocimiento de que las violaciones a los derechos humanos y la corrupción estaban alcanzado proporciones terribles, simplemente porque las ganancias eran consistentemente buenas.

Uno de los puntos más conflictivos en la negociación del Plan de Acción de Addis Abeba es el de la sustitución del actual Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Materia Fiscal de Naciones Unidas por una comisión más poderosa. La mayoría de los países están de acuerdo en que la cooperación fiscal internacional es una buena idea, pero los países ricos lucharon duramente contra la idea de hacerlo dentro de la ONU, prefiriendo lo de siempre en la OCDE y el FMI. En un evento paralelo durante las negociaciones de junio, un delegado de un país rico reconoció que su gobierno nunca aceptaría una comisión, porque la ONU ya tiene demasiadas, que costaría más dinero y, además, si la comisión se convierte en un mecanismo de revisión muy robusto, los países la abandonarían, como ha ocurrido con los acuerdos sobre el cambio climático.

La evasión fiscal es un problema de proporciones globales. Muchos países no pueden gravar efectivamente a corporaciones transnacionales

enormemente ricas que operan dentro de sus fronteras. Como señala el reciente informe de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad de las Empresas Internacionales (ICRICT por su sigla en inglés), la mitad del comercio mundial es dentro de estructuras corporativas relacionadas, una estrategia que las empresas utilizan para evitar los impuestos. En el Plan de Acción, tres iniciativas de la OCDE son mencionadas con relación a la cooperación fiscal internacional, pero no se dice que entre los miembros de la OCDE se encuentran algunos de los paraísos fiscales más importantes del mundo y que estos países son, además, el hogar de origen de la mayoría de las grandes transnacionales que evitan pagar impuestos. El zorro no sólo está a cargo del gallinero, sino que además es su dueño, establece sus normas y supervisa su cumplimiento.

¿Qué significa entonces la promesa formulada en el Plan de Acción de "asegurar que todas las empresas, incluidas las multinacionales, paguen impuestos a los gobiernos de los países donde se produce la actividad económica y se crea valor, de conformidad con las leyes y políticas nacionales e internacionales?" ¿Qué tan probable es que eso suceda, sobre todo con la cantidad de dinero de esas empresas que ahora inunda algunos sistemas políticos?

Para los países en desarrollo, el énfasis del Plan de Acción está en la modernización de los sistemas fiscales nacionales y en la integración del trabajo informal, que es el sector donde trabajan los pobres. Más allá de las cuestiones de equidad obvias en un plan más dirigido a cobrar impuestos de los pobres que de los ricos, ¿cuánto podrá recaudarse de los trabajadores informales?

Y con tantos problemas fiscales que trascienden las fronteras nacionales, ¿qué tan efectivas pueden ser las "mejoras técnicas" en los países pobres? Un reciente comunicado del G7 repite el mismo mensaje, con un compromiso de ayudar a los países en desarrollo a mejorar sus "capacidades de administración tributaria."

El Plan de Acción ayuda al sector privado, continuando la tradición de las rondas anteriores de FpD. Sugiere "marcos regulatorios para alinear mejor los incentivos al sector privado con los objetivos públicos", pero esto se debe hacer a través de incentivos. Nada se dice de la necesidad de requisitos legales consistentes respaldados por inspecciones estrictas, una combinación que, al menos en el pasado, ha tenido el impacto más notable en cambios de la conducta corporativa.

En el momento actual, las perspectivas de rentabilidad son demasiado a corto plazo como para que se produzcan cambios duraderos en la forma de trabajo hacia uno u otro lado. El Plan de Acción menciona las normas internacionales de trabajo y los Principios Rectores de la ONU sobre empresas y derechos humanos, ambos positivos, pero también incluye en el mismo párrafo al "Global Compact" de las Naciones Unidas, visto ampliamente como un ejemplo de cómo la ONU ha permitido que se la utilice para objetivos publicitarios corporativos, con cambios mínimos, si acaso hay alguno, en el comportamiento.

El llamado del Plan a una mayor transparencia y rendición de cuentas de las organizaciones filantrópicas privadas es bienvenido, pero ¿cómo se hará? Los donantes filantrópicos, que gestionan en algunos casos, dotaciones de miles millones de dólares, son alentados a realizar "inversiones de impacto" que tomen en cuenta

consideraciones sociales y ambientales. Dado que muchos se benefician de exoneraciones fiscales especiales, ¿por qué sólo 'alentarlos' en vez de obligarlos? ¿Cuánta coherencia de políticas hay cuando una misma fundación financia programas de salud, por un lado, y por otro invierte en corporaciones globales cuyos productos socavan la supervivencia de los campesinos, además de evadir impuestos?

### **¿Quién exige un cambio real?**

Mientras que el esquema de poder actual busca mantener su férreo control, parece cobrar impulso la táctica de dar la vuelta alrededor de los obstáculos al progreso. Los avances son a empujones y sin ninguna garantía, pero somos testigos de la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura dirigido por China y vigorosamente combatido por algunos países ricos, aunque otros optaron por anotarse. O la lucha de Grecia contra la austeridad impuesta por un puñado de ricos acreedores, movimiento respaldado por expertos en derechos humanos de la ONU. No sólo están en juego las obligaciones de pago de la deuda, sino que también lo están el respeto a los derechos humanos, la dignidad humana, la igualdad y la solidaridad, todos principios fundacionales de la Unión Europea.

Un tribunal en Holanda, basado en la demanda de una ONG sobre cambio climático, generó un nuevo precedente al fallar que existe un vínculo entre una inadecuada política nacional de reducción de emisiones y el daño climático y requerir en consecuencia del Estado que se fije objetivos más ambiciosos de reducción de emisiones. En Indonesia, un tribunal anuló la privatización del agua, porque los aumentos

excesivos de precios violarían los derechos de las personas al agua. Y el Papa condenó el comercio de derechos a la emisión de carbón como parte de la misma mentalidad de mercado que llevó al cambio climático en primer lugar.

En todo el mundo, algunas formas de inseguridad podrían ser leídas como protestas contra un orden mundial visto como injusto. La defensa del "estado de derecho" se ha convertido en un estribillo cada vez más común. Pero aun cuando se mejoren las leyes y los sistemas judiciales, no se llegará muy lejos mientras persistan las causas profundas de la injusticia, y mientras la ley y el orden se apliquen en cada país, pero no a todas las actividades que los atraviesan y que profundizan las desigualdades.

En la ONU, durante la última ronda de negociaciones FfD3, los países ricos intentaron unir fuerzas para eliminar una referencia a la Convención Marco para el Control del Tabaco, que ha sido respaldado por casi todos los países. Un delegado de un pequeño país del Pacífico tomó la palabra con una informada y apasionada súplica. Recordó a los delegados que estas mismas conversaciones ya habían tenido lugar para negociar la convención y que el consumo de tabaco tiene un profundo impacto en los costos de salud y de atención sanitaria nacional.

Reducirlo es una forma fácil y barata de mejorar de inmediato la financiación de la salud.

Tomar tal posición de liderazgo visible requiere determinación. La poderosa Cámara de Comercio de Estados Unidos no sólo es una colaboradora habitual de los "partenariados" o "asociaciones" de la ONU con el sector privado, sino que además está entre los últimos partidarios que quedan de la venta libre de productos del tabaco fuera de la

propia industria. Estados Unidos es uno de los pocos países que no han firmado la convención.

## Y ¿Quién es responsable?

Una de las razones para el optimismo tanto en FfD3 como en el proceso post-2015 ha sido el llamado constante de los países en desarrollo para aplicar el principio de responsabilidad común pero diferenciada. Los países ricos aceptan este principio en temas ambientales, pero no más allá, con el argumento de que el mundo ha cambiado desde que este principio se acordó en la Conferencia de Río, hace más de dos décadas, que ahora hay más riqueza en más países, y que la división de la vieja era colonial ya no se sostiene. Todos somos ahora universalmente responsable.

Pero la nueva riqueza sigue concentrada en relativamente pocas manos, y son los Estados los que tendrán la responsabilidad primaria para la financiación del desarrollo. Incluso países con economías prósperas ahora tienen cantidades de personas desproporcionadamente grandes cuyas necesidades básicas y servicios esenciales no se están atendiendo.

Los sistemas legales a menudo definen la igualdad como tratar igual a los que están situados de manera similar, y tratar de manera diferente a los que están situados de forma diferente. Así que, o el mundo ya es igualitario o tenemos que responder a sus diferencias. El mundo es notoriamente desigual. Y el reclamo de igualdad no es hecho en el Consejo de Seguridad de la ONU por parte de los cinco países que tienen derecho de veto o en los mecanismos de la gobernanza económica mundial por parte de quienes tienen una cuota desproporcionada de

votos. Si están dispuestos a asumir en estos casos una "responsabilidad diferenciada" deberían hacerlo también en el resto de los temas.

Para responder a las diferencias actuales se requieren enormes esfuerzos para equilibrar las necesidades y responsabilidades, y tomar en cuenta grandes brechas en las capacidades, en otras palabras, es imprescindible la responsabilidad común pero diferenciada. Este principio es fundamental para cualquier noción de solidaridad mundial, y debe aplicarse tanto a nivel internacional como nacional.

Sin responsabilidad común pero diferenciada, en el contexto de FpD3, la "responsabilidad" universal esencialmente da a los países ricos una excusa para no honrar sus compromisos de financiación. Pero si bien quieren eludir esta

responsabilidad, no quieren retirarse de sus posiciones de dominación del comercio, la deuda y las normas y foros internacionales de gobernanza económica que impiden que los países en desarrollo llegaran a ser "responsables" en el mismo nivel.

En casi todos los borradores previos al último, el Plan de Acción terminaba con un penúltimo párrafo desalentador según el cual, el acuerdo de Addis Abeba "no crea derechos u obligaciones en virtud del derecho internacional." Los acuerdos de la ONU no pueden funcionar sin un espíritu de compromiso común y solidaridad. Si se mina eso, nos quedamos con un mundo con menos responsabilidad y divisiones cada vez más profundas.

---

<b>Contacto</b>	<b>Social Watch</b> Avda. 18 de Julio 2095/301 Montevideo 11200, Uruguay <a href="mailto:socwatch@socialwatch.org">socwatch@socialwatch.org</a> <a href="http://www.socialwatch.org">www.socialwatch.org</a>	<b>Global Policy Forum</b> 866 UN Plaza   Suite 4050   New York, NY 10017   USA Koenigstrasse 37a   53115 Bonn   Germany <a href="mailto:gpf@globalpolicy.org">gpf@globalpolicy.org</a> <a href="http://www.globalpolicy.org">www.globalpolicy.org</a>	<b>Plataforma 2015 y más</b> c/ Príncipe, 10, 2º Exterior Derecha, 28012 – Madrid, España <a href="mailto:comunicacion@2015ymas.org">comunicacion@2015ymas.org</a> <a href="http://www.2015ymas.org">www.2015ymas.org</a>
-----------------	--	---	--

---

[www.globalpolicywatch.org](http://www.globalpolicywatch.org)

---