

Agenda 2030: ¿más privatización, menos democracia? Nuevo rumbo en la política de desarrollo global y europea¹

» SABINA WÖLKNER

Directora del «Diálogo Multinacional para el Desarrollo» de la Fundación Konrad Adenauer.

La Agenda 2030 (o Agenda post-2015) plantea como elemento central el conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados en la LXX Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 en la ciudad de Nueva York. Los ODS sustituyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU (ODM), desarrollados en el año 2000 como continuación de la Cumbre de la

¹ La versión original de este artículo fue publicada en *KAS Auslandsinformationen*, Berlín, setiembre de 2015, pp. 24-41.

Tierra de Río de Janeiro. Conformaban un total de ocho objetivos² focalizados en la lucha contra la pobreza extrema y tenían como supuesto básico que una persona con ingresos inferiores a 1,25 dólares por día no tiene posibilidades de supervivencia.³

Los ODM fueron celebrados por la comunidad internacional de Estados como acuerdo global para la lucha contra la pobreza. Se los consideró puntos de referencia comprensibles para el público en general, y medibles y verificables en sus avances.⁴

Sin embargo, muy pronto se vislumbró que los resultados alcanzables con los Objetivos de Desarrollo del Milenio cuando mucho iban a ser mixtos. Sobre todo en el África subsahariana, los resultados quedaron muy por debajo de las expectativas. Esto afectó en primer lugar a los Estados africanos frágiles, agobiados por guerras y conflictos, así como a los países *menos desarrollados* (LDC, por su sigla en inglés).⁵ La brecha entre estos países y las restantes regiones en desarrollo comenzó a ensancharse. No obstante, en el caso de África debe hacerse una mayor diferenciación. Sobre todo en África del Norte disminuyó la pobreza laboral, es decir el número de personas que viven con ingresos inferiores a 1,25 dólares diarios, pero que trabajan. Otras regiones de África también registraron progresos, y entre 2000 y 2013 el porcentaje de ocupados con ingresos inferiores a 1,25 dólares disminuyó en relación con el universo de ocupados de 55,8 % a 39,2 %, un descenso

-
- 2 Los objetivos son: «Erradicar la pobreza extrema y el hambre, Lograr la enseñanza primaria universal, Promover la igualdad entre los géneros, Reducir la mortalidad infantil, Mejorar la salud materna, Combatir el HIV/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, Fomentar la asociación mundial para el desarrollo». Cf. Naciones Unidas (NU), *Millennium Development Goals and Beyond 2015*, <<http://un.org/millennium-goals>> [10.7.2015].
 - 3 Jeffrey D. Sachs, *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, UN Millennium Project, 2005, Nueva York, <http://unmillenniumproject.org/documents/overviewEng_LowRes.pdf> [9.7.2015].
 - 4 Cf. Sebastian Barnet Fuchs, «Anforderungen an die Post-2015 Agenda: Für mehr politische Mitbestimmung, Gleichheit und Nachhaltigkeit», *Analysen und Argumente*, Konrad-Adenauer-Stiftung, 4/2014, <<http://kas.de/mned-brussel/de/publications/37426>> [10.7.2015].
 - 5 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) parte de 50 Estados frágiles. Cf. OECD, *2015 OECD report on States of Fragility*, «List of fragile states and economies», <<http://oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/List%20of%20fragile%20states.pdf>> [10.7.2015]. Los «países menos desarrollados» hacen a menos del 2 % del comercio mundial, pero en ellos habitan más de 880 millones de habitantes, esto es aprox. el 12 % de la población mundial. La lista de los Estados abarca a 48 países, de los cuales 34 corresponden a África, 13 a Asia y al espacio Pacífico y uno a América Latina. Cf. NU, «Least Developed Countries: Country resolutions and reports», <http://un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc2/ldc_countries.shtml> [12.7.2015].

nada despreciable. No obstante, al mismo tiempo aumentó el número de ocupados en el sector informal. Mientras que en África del Norte esta franja de ocupados ascendía a «solo» un 35% (2013), en las restantes regiones del continente sumaba casi un 78%.⁶

Sebastian Barnet Fuchs menciona entre las razones de los desiguales avances alcanzados el hecho de que algunos países en desarrollo percibieron los ODM como agenda impuesta desde arriba y como un «producto de la OCDE», dado que no habían tenido una participación proporcional en su elaboración.⁷ «Más de un gobierno se sirvió de este argumento como excusa bienvenida para no someterse a una agenda “occidental”, e ignorar en determinadas áreas los esfuerzos de desarrollo reclamados en los ODM», señala este autor.

Según Fuchs, otra razón fue el carácter técnico de los ODM. En ellos no se hacía referencia a la democracia, al Estado de derecho ni a una buena gobernanza. Únicamente la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas del 18 de septiembre de 2000 menciona estos conceptos. La falta de un claro compromiso finalmente se volvió en contra de un adecuado logro de los objetivos. En muchos países en desarrollo la consecuencia fue escasa transparencia, así como falta de cogestión democrática y rendición de cuentas en la implementación de los objetivos.

Pese a todos los obstáculos, las medidas tomadas en pos de alcanzar los objetivos fijados permitieron rescatar a más de 700 millones de personas de la pobreza extrema. El éxito se vio favorecido por la evolución positiva que exhibía la economía mundial en aquel momento. En particular China, pero también los países emergentes y en desarrollo de América Latina, se vieron beneficiados por elevadas tasas de crecimiento de sus economías que les permitieron cumplir rápidamente con los objetivos planteados, y en algunas áreas incluso superarlos.⁸

Con vistas a la etapa posterior a 2015, era importante corregir las falencias de las que adolecían los ODM, para que el desarrollo llegara

« Se impone corregir las falencias de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y reorientar los objetivos para los próximos 15 años »

EM

⁶ United Nations Economic Commission for Africa, African Union, African Development Bank and United Nations Development Programme, *MDG Report 2014, Assessing progress in Africa toward the Millennium Development Goals Analysis of the Common African Position on the post-2015 Development Agenda*, 10/2014, http://afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/MDG_Report_2014_11_2014.pdf [11.7.2015].

⁷ Cf. Fuchs, nota al pie n.º4.

⁸ NU, *The Millennium Development Goals Report 2014*, <http://un.org/millenniumgoals/2014 %20MDG %20report/MDG %202014 %20English %20web.pdf> [11.7.2015].

también a aquellos países en los que solo se habían logrado avances menores. Además, se produjeron cambios globales que obligaron a la comunidad internacional de Estados a reformular los objetivos para los próximos 15 años.

Desplazamientos demográficos y migración

En los últimos 25 años, la población mundial aumentó en 2000 millones de personas. En 2050, habitarán el planeta más de 9000 millones de personas, el 85 % de los cuales lo hará en los actuales países en vías de desarrollo. Cerca del 50 % del crecimiento absoluto corresponderá a África y para 2050 aproximadamente un 25 % de la población mundial será oriunda de ese continente.⁹ Al mismo tiempo, la población decrecerá sobre todo en Europa, aunque también lo hará en China, por lo que cabe esperar crecientes movimientos migratorios de carácter global. Actualmente se registran más de 232 millones de migrantes internacionales. Desde 1990, el número se incrementó en el norte globalmente en 53 millones (65 %), en tanto que en el sur el crecimiento demográfico alcanzó los 24 millones (34%).¹⁰

Cambio climático y COP21

Con el aumento de la población crece también la necesidad de administrar los recursos naturales en forma sostenible y evitar así un colapso climático. En tal sentido, se cifran grandes esperanzas en la 21.^a Conferencia de los Estados Contratantes (COP21) de la Convención sobre el Cambio Climático de Naciones Unidas (UNFCCC) a celebrarse en diciembre de 2015 en París. Un acuerdo vinculante que entre en vigor en 2020 e impida un calentamiento global superior a dos grados centígrados podría ser considerado un éxito. El aspecto central del acuerdo es la reducción de las emisiones de CO₂ (mitigación). Los principales emisores son China (29 %), Estados Unidos (15 %), la Unión Europea

⁹ NU, *Realizing the Future We Want for All*. Report to the Secretary-General, 2012, pp. 16 ss., http://un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTRreport.pdf [11.8.2015].

¹⁰ NU, Department of Economic and Social Affairs, *World Migration in Figures. A joint contribution by UN-DESA and the OECD to the United Nations High-Level Dialogue on Migration and Development*, 3-4.10.2013, <http://oecd.org/els/mig/World-Migration-in-Figures.pdf> [14.7.2015].

(11 %), India (6 %) y la Federación Rusa (5%).¹¹ Si se considera la producción de dióxido de carbono por persona, Estados Unidos se ubica con 16,5 toneladas delante de China y de la UE.¹² Sin embargo, la mitigación sola no basta para celebrar un acuerdo eficaz. Muchos de los países en desarrollo ya están sufriendo las consecuencias negativas del cambio climático. Una adaptación es insoslayable si se quieren asegurar condiciones de vida sostenibles para las personas que viven en las regiones especialmente afectadas por el fenómeno. Los costos de tales esfuerzos se estiman en hasta 150.000 millones de dólares anuales hasta el año 2030. Para el año 2050 podrían incluso incrementarse hasta 500.000 millones de dólares anuales, en caso de que las emisiones continúen aumentando al actual ritmo.

» La adaptación es indispensable para asegurar las bases de la subsistencia humana en las regiones especialmente afectadas por el cambio climático »

Nuevos dadores. Ascenso de los países emergentes

China fue el primer país en reducir en 2010 su tasa de pobreza a la mitad. El país está hoy presente en los países en desarrollo con sus propios proyectos para el desarrollo. Esa presencia es especialmente notoria en África. Las inversiones del país pasaron en ese continente de 210 millones de dólares en 2000 a 3170 millones de dólares en 2011.¹³ El dinero de Beijing es popular entre los gobiernos de países en desarrollo porque la ayuda no está sujeta a condiciones ni reformas incómodas que apunten a la democratización, vigencia del Estado de derecho y respeto por los derechos humanos, como es el caso de los fondos de ayuda europeos. En 2015 China creó el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB) y, puesto que no es miembro de la OCDE, sigue sus propias reglas en materia de implementación de proyectos de desarrollo.

Otro país con presencia creciente en proyectos de desarrollo es Brasil. A diferencia de China, el Estado sudamericano tiene una experiencia de varias décadas en cooperación económica para el desarrollo.

EM

¹¹ PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, *Trends in global co2 emissions. 2014 Report*, http://edgar.jrc.ec.europa.eu/news_docs/jrc-2014-trends-in-global-co2-emissions-2014-report-93171.pdf [11.7.2015].

¹² Matt McGrath, «China's per capita carbon emissions overtake EU's», *BBC News*, 21.9.2014, <http://bbc.com/news/science-environment-29239194> [11.7.2015].

¹³ Cf. Yun Sun, «China's Aid to Africa: Monster or Messiah?», *Brookings East Asia Commentary*, n.º 75, 2/2014, <http://brookings.edu/research/opinions/2014/02/07-china-aid-to-africa-sun> [10.7.2015].

Sin embargo, solo recientemente su compromiso mostró un aumento significativo. Este creciente interés guarda relación con los logros obtenidos en relación con su propio desarrollo. Brasil pudo cumplir con siete de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, lo que le valió un mayor margen de maniobra para su actividad internacional.¹⁴ Sin embargo, estos logros, en general positivos de cara a los ODM, son en parte producto de retoques cosméticos en los resultados alcanzados. Es cierto que el país pudo reducir la pobreza extrema, pero necesita mejorar los sistemas de saneamiento en los barrios carenciados y esforzarse por seguir reduciendo el número total de personas que viven en estos asentamientos. Aun con estas limitantes, los observadores coincidieron en que, en general, el país dio un salto hacia adelante en su desarrollo.¹⁵

En vista de estos avances, no sorprende que Brasil, China y otros países emergentes y en desarrollo, reclamaran más influencia política en la elaboración de la Agenda 2030. Sin embargo, en lo que refiere al financiamiento del desarrollo, sostuvieron otra posición al considerar que la responsabilidad seguía siendo del *Norte desarrollado*.

Crisis y conflictos

Según datos proporcionados por la OCDE, los Estados frágiles registran el peor desempeño en relación con la implementación de los ODM. Mientras que la mayoría de los países en desarrollo registran mejoras en el índice de desarrollo humano en relación con el año 2000, el avance en los países mencionados en primer término sigue siendo más bien modesto. La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo US Aid asume que en las próximas dos décadas la pobreza extrema se concentrará precisamente en los Estados frágiles. Su desarrollo depende en gran medida de la afluencia de fondos internacionales. Sin embargo, debido a la inestabilidad crónica que sufren, no cabe esperar cambios considerables en un futuro próximo. Tampoco jugarán un papel importante otras fuentes de financiamiento como las inversiones directas. La única excepción son Estados frágiles que cuentan con riqueza extractiva y re-

¹⁴ Cf. Overseas Development Institute, «Brazil: an emerging aid player. Lessons on emerging donors, and South-South and trilateral cooperation», *ODI Briefing Paper*, 10/2010, <http://odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6295.pdf> [10.7.2015].

¹⁵ Cf. «The world's next great leap forward, towards the end of poverty», *The Economist*, 1.6.2013, <http://economist.com/news/leaders/21578665-nearly-1-billion-people-have-been-taken-out-extreme-poverty-20-years-world-should-aim> [4.9.2015].

cursos naturales. Esto explica por qué entre 2001 y 2010 Angola, Chad y Ruanda figuran entre los diez Estados de más rápido crecimiento. Los tres países forman parte del grupo de los países menos desarrollados y pese a las altas tasas de crecimiento exhibidas siguen estando muy lejos de superar el hambre y la pobreza.

Los desafíos esbozados muestran que las consecuencias mundiales de migración, cambio climático, guerras y conflictos exigen una cooperación global entre los países en desarrollo y emergentes, y los países más avanzados, que contemple el ascenso de China, Brasil y otros países del «Sur global», por un lado, y tome en consideración las crecientes interdependencias entre áreas políticas como clima, desarrollo, energía y seguridad, por el otro. A continuación se analiza en qué medida fue posible sentar las bases para tal cooperación durante las negociaciones sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y cuáles son los principios rectores de la futura Agenda 2030.

Democracia: ¿*leitmotiv* de los ODS?

La formulación de los ods abrió la posibilidad de hacer de la democracia el *leitmotiv* de los objetivos. La sociedad civil reclamó que la Agenda 2030 se basara en un *enfoque holístico e inclusivo* y que los aspectos de una buena gestión de gobierno y la observancia de los derechos humanos desempeñaran un papel preponderante. Además, las organizaciones no gubernamentales reclamaron una mayor participación del llamado Grupo de Trabajo Abierto para los Objetivos del Desarrollo (GTA) de la Asamblea General de Naciones Unidas, que había recibido el mandato de elaborar un proyecto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las bases correspondientes se fijaron en el contexto de la Conferencia de Naciones Unidas Río + 20 y la aprobación del documento «El futuro que queremos». En ese documento, los Estados miembros de Naciones Unidas acordaron incluir en el proceso actores relevantes para la política de desarrollo. Se invitó a organizaciones no estatales y a actores de la sociedad civil para efectuar las consultas correspondientes. Además, el secretario general de Naciones Unidas nombró en el Panel de Alto Nivel (HLP) a representantes de la sociedad civil, del sector privado y de los gobiernos para que lo ayudaran a elaborar la Agenda 2030. Finalmente, se permitió a representantes de las ONG y otros actores de la política de desarrollo a

« Una influencia positiva sobre la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ejercen los representantes de la sociedad civil y del sector privado, además de las ONG »

EM

comentar el informe final del secretario general respecto de la Agenda 2030 antes de su publicación en diciembre de 2014.

El espíritu aperturista dio sus frutos. El GTA elaboró un texto que también concitó la adhesión de actores no estatales. El 2 de junio de 2014 Naciones Unidas publicó el llamado *borrador cero* del Grupo y el 10 de septiembre de 2014 los miembros de la Asamblea General de Naciones Unidas acordaron que el Informe del Grupo de Trabajo abierto (GTA) fuera la «base principal para la integración de los ODS en la Agenda de Desarrollo post-2015». El Grupo recomienda 17 objetivos y 169 metas, sobre pasando así ampliamente los ODM. Pero no solo hubo cambios cuantitativos. Tal como señala su nombre, todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible tienen como referencia el principio de sostenibilidad que atraviesa la totalidad de las áreas políticas, sociales, económicas y ambientales. Este predominio se traduce también en cifras; la palabra *sostenibilidad* se menciona en el borrador unas cien veces. A título comparativo: los derechos humanos apenas si se mencionan en tres oportunidades.¹⁶ En una situación aún más desfavorable se encuentra el calificativo *democrático*, que se menciona una sola vez en el Preámbulo.¹⁷ Sin embargo, a pesar de la frecuencia con la que se nombra la palabra *sostenible*, el significado del concepto sigue siendo vago. La relación con la democracia es apenas marginal.

Esta falencia contribuye a la confusión sobre el significado concreto del término *sostenibilidad*. En efecto, existen diferentes ópticas: en tanto que a juicio de los Estados gobernados democráticamente las reformas democráticas son indispensables para un desarrollo sostenible, los régimes autocráticos, por su naturaleza misma, sostienen un punto de vista diferente.

En este marco no puede sorprender que durante las negociaciones surgieran controversias respecto de diversos puntos. Un ejemplo es la redacción del objetivo 16 que llama a promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.¹⁸ China planteó sus reservas al respecto. A juicio de las autoridades en Beijing el objetivo 16 afecta aspectos que hacen a la política de seguridad, una materia que sería exclusiva del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Sin embargo, el argumento suena a pretexto y busca ocultar los temores de

¹⁶ Cf. NU, Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf> [9.7.2015].

¹⁷ Ibídem.

¹⁸ Ibídem.

Beijing de que las democracias occidentales, sobre todo Estados Unidos, puedan utilizar este objetivo como pretexto para inmiscuirse en los asuntos internos de China.¹⁹ Fue la creciente presencia de China en África lo que finalmente impulsó a ese país a abandonar su resistencia. Desde entonces muestra un mayor interés por la cooperación en materia de política de seguridad, aún más allá del Consejo de Seguridad.²⁰ Las Naciones Unidas admitieron que «pese a que la mayoría de los Estados han respaldado una agenda de paz sostenible, la inclusión y el marco del ODS 16 sobre sociedades pacíficas e inclusivas sigue siendo sensible para algunos Estados miembros».²¹

La UE tampoco se mostró satisfecha con la redacción de este objetivo. Dado que afecta valores fundamentales, era importante encontrar palabras claras. Planteó dos objetivos: uno orientado a la creación de sociedades estables y pacíficas, y otro referido a la implementación de una buena gobernanza y la vigencia del Estado de derecho y de instituciones transparentes y obligadas a rendir cuentas.

Esta orientación se compadece con la postura de la UE en el proceso post-2015. Se refleja en todos los documentos estratégicos de la UE sobre la Agenda 2030. Así, la Comisión destaca, en su comunicación de febrero de 2015, que la cooperación global «debe basarse en valores universales como los derechos humanos, la buena gobernanza y el Estado de derecho, el apoyo a las instituciones democráticas, la inclusión, la no discriminación y la igualdad de género».²²

Sin embargo, el Grupo de NU no se hizo eco del reclamo de la UE en cuanto a formular dos objetivos. El fracaso de la iniciativa pone de

«Instituciones transparentes y sujetas a rendición de cuentas indefectiblemente deben respetar principios democráticos. Sin embargo, la palabra democrático no aparece en los objetivos»

¹⁹ Cf. Jennifer Constantine, «Understanding the Rising Powers' contribution to the Sustainable Development Goals», Institute of Development Studies, Brighton, 3/2015, <http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/5970/RRB9%20Final%20revised%20online.pdf?sequence=8> [16.7.2015].

²⁰ Ibídem.

²¹ Larry Attree, «Goal 16 – Ensuring Peace in the Post-2015 Framework: Adoption, Implementation and Monitoring», *UN Chronicle*, edición LI, n.º 4, 2014, <http://unchronicle.un.org/article/goal-16-ensuring-peace-post-2015-framework-adoption-implementation-and-monitoring> [30.8.2015].

²² Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Asociación mundial para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible después de 2015*, 5.2.2015, COM (2015) 44 final, pp. 3 ss., https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/com-2015-44-final-5-2-2015_en.pdf [13.7.2015].

manifesto el problema central de los ods: instituciones públicas transparentes y sujetas a rendición de cuenta necesariamente deben respetar principios democráticos. Sin embargo, el adjetivo *democrático* no se menciona en los objetivos. Por lo tanto, falta un claro compromiso político que, desde el punto de vista de los Estados miembros gobernados democráticamente, es condición para una sostenibilidad *genuina*.

Universalidad y responsabilidad compartida

Un aspecto novedoso que introduce la Agenda 2030 es el principio de universalidad. En su informe de diciembre de 2014 titulado «El camino a la dignidad para 2030: acabar con la pobreza, transformar todas las vidas y *proteger el planeta*», el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, define el concepto en los siguientes términos:

La universalidad implica que todos los países deberán cambiar, cada uno con su propio enfoque pero con un sentido del bien común mundial. La universalidad es el atributo esencial de los derechos humanos y la justicia intergeneracional. Nos obliga a pensar en las responsabilidades compartidas para un futuro común. Exige coherencia en materia de políticas. La universalidad representa una nueva asociación mundial para el desarrollo sostenible, de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas.²³

La definición puede sonar bien, pero no logró entusiasmar a China, India y Brasil. Interpretaron la referencia a la responsabilidad compartida como un intento de los países más ricos de reducir los aportes financieros a la cooperación para el desarrollo. Efectivamente hay señales que indican en esa dirección. Muchos países dadores no cumplieron con el objetivo fijado en los ODM de aumentar los recursos destinados a la asistencia oficial para el desarrollo (ODA) hasta alcanzar el 0,7 % del producto nacional bruto (PNB). Entre estos países figuran también Estados miembros de la UE. Si bien la Comisión Europea interpeló a las «ovejas negras» a cumplir con sus obligaciones, muchos se mantuvieron por debajo del valor acordado. Los países afectados por la crisis del euro, Irlanda, España y Portugal, incluso redujeron sus aportes a la

²³ NU, «The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet Synthesis report of the Secretary-General», *Synthesis report of the Secretary-General*, 12/2014, p. 11, <<http://un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportENG.pdf>> [15.7.2015].

asistencia ODA. El Reino Unido alcanzó solo recientemente la marca del 0,7 %. Alemania se ubica en el 0,41 %. En total, sin embargo, los recursos destinados a ODA se mantienen en el 0,42 % del producto nacional bruto de la UE gracias a que Dinamarca, Luxemburgo y Suecia superaron el 0,7 % acordado, buscando achicar la brecha.²⁴

Para la UE el principio de universalidad significa dos cosas: por un lado, la agenda para el desarrollo debe estar vinculada a su propia estrategia de crecimiento y desarrollo «Europa 2020».²⁵ Esta estrategia abarca un período de diez años y persigue objetivos centrales acordados por la UE y sus Estados miembros en las áreas de innovación, economía digital, empleo, juventud, política industrial, lucha contra la pobreza y uso eficiente de los recursos. Por otro lado, la UE necesita seguir avanzando en su concepto de coherencia (Policy Coherence for Development, PCD). Se trata de armonizar áreas como comercio, finanzas, agro, protección del clima, etcétera, con los objetivos de desarrollo de la Unión. Esa coherencia serviría de base para una cooperación con los países en desarrollo independiente de la ayuda internacional (cooperación más allá de la ayuda, *beyond aid*).²⁶ A juicio de Heiner Janus, Stephan Klingebiel y Sebastian Paulo, la coherencia política «formulada negativamente apunta a diseñar los objetivos para el desarrollo de modo tal que al menos no dañen los objetivos de desarrollo (*do no harm*)». Formulada en términos positivos, la PCD apunta a una combinación de esfuerzos de todas las áreas políticas relevantes en beneficio de los objetivos de desarrollo».²⁷

La coherencia política es hoy el *leitmotiv* de la política de desarrollo europea. Formó parte del Consenso Europeo para el Desarrollo 2006 y fue ampliándose en forma sucesiva, más recientemente en el marco del Tratado de Lisboa. Por eso, la UE sostuvo en las negociaciones sobre el proyecto del GTA la necesidad de incorporar la coherencia política para el desarrollo.

«Con vistas a su propia estrategia de crecimiento y desarrollo, la UE debe seguir aplicando seriamente su concepto de coherencia política »

EM

24 Cf. Comisión Europea, «European Commission calls for renewed commitments to reach targets on official development assistance», Comunicado de prensa, 8.4.2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4747_en.htm [18.7.2015].

25 Cf. Comisión Europea, «Europa 2020 en dos palabras. Prioridades», http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_de.htm [18.7.2015].

26 Cf. Heiner Janus, Stephan Klingebiel, Sebastian Paulo, *Beyond Aid. Konzeptuelle Überlegungen zum Wandel der Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, *Diskussionspapier*, 18/2013, http://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_18.2013.pdf [20.8.2015].

27 Ibidem.

La principal fuente de motivación son las relaciones comerciales de la UE. Para muchos países en desarrollo Bruselas y sus países miembros son socios comerciales importantes, cuando no los más importantes. Neven Mimica, comisionado de la UE responsable de Cooperación Internacional y Desarrollo, elogió el hecho de que la Unión concediera a muchos países en desarrollo libre acceso al mercado europeo. Esta decisión se tradujo en importaciones anuales de los países menos desarrollados por un monto superior a los 35.000 millones de euros anuales, entre otras cosas.²⁸ Organizaciones como la Confederación Europea de ONG de Emergencia y Desarrollo, CONCORD, se muestran poco impresionadas por estas cifras. Le recriminan a la UE ir en contra de sus propios objetivos, sin duda encomiables, sobre todo en las relaciones comerciales con países en desarrollo con acuerdos y tratados que cimentan las monoestructuras económicas existentes en esos países.²⁹

¿Asistencia oficial para el desarrollo versus capital privado?

Con una ayuda cercana a los 58.000 millones de euros, la UE (Bruselas y Estados miembros) sigue siendo el principal agente de la cooperación internacional. A criterio del comisionado para Desarrollo Mimica, estos datos son elocuentes. Por lo tanto, estaría claro que la UE sigue comprometida con el objetivo de destinar el 0,7% de su producto nacional bruto (PNB) a la asistencia oficial para el desarrollo. Mimica hizo, asimismo, un llamamiento a los restantes Estados a seguir el ejemplo de la UE.³⁰ Pero poner el foco exclusivamente en los fondos de la asistencia oficial obstruye la mirada para el debate sobre la reforma de la futura financiación del desarrollo. Hace ya tiempo que se discute sobre nuevas fuentes e instrumentos para el financiamiento. Cabe mencionar inversiones del sector privado, créditos y un *mix* de fondos públicos y pri-

²⁸ Cf. Comisión Europea, «Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo», Sesión Plenaria (Adís Abeba, 14.7.2015), Discurso del Comisionado para Desarrollo Neven Mimica en la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Addis Abeba, 14.7.2014, http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/mimica/announcements/third-international-conferencefinancing-development-plenary-session-addis-ababa-14072015_en [24.8.2015].

²⁹ CONCORD plantea esta tesis tomando como ejemplo África Occidental. Cf. CONCORD, *The EPA between the EU and West Africa: Who benefits? Coherence of EU Policies for Development*, Spotlight Paper 2015, http://concordeurope.org/images/Spotlight_2015-TRADE-EPA-April_2015-EN.pdf [25.8.2015].

³⁰ Cf. Nota al pie n.º 28.

vados en el marco de la cooperación público-privada. Las Naciones Unidas estiman que financiar un desarrollo sustentable demanda millones de millones y no solo miles de millones. El Banco Mundial y otras organizaciones financieras internacionales sostienen un punto de vista similar.³¹ Consideran que el financiamiento de proyectos de infraestructura sostenible para provisión de agua, agro, telecomunicaciones, transporte y otros sectores industriales para el conjunto de los países en desarrollo demanda sumas muy elevadas. Es obvio que los recursos de la ayuda oficial para el desarrollo no serán suficientes. La movilización de recursos privados mediante financiamientos mixtos parece insoslayable. La UE asume que unos 100.000 millones de euros se podrán movilizar mediante el innovador método del *blending* hasta el año 2020. Asimismo, y en línea con el tan mentado deseo de más responsabilidad local (*local ownership*) de los países en desarrollo, estos también deberían realizar un aporte al financiamiento del desarrollo. Se aspira a que los países en desarrollo generen más recursos fiscales, combatan más eficientemente la corrupción, el lavado de dinero y la evasión fiscal e implementen un sistema tributario funcional y una administración eficiente.

Estos temas fueron también el eje central de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Adís Abeba en 2015. Entre otras cosas, se aprobaron varias iniciativas para la creación de sistemas tributarios efectivos. Redes regionales en América Latina, África y Asia tienen por misión ayudar a implementar en forma efectiva las necesarias reformas tributarias. Además se acordó que los bancos nacionales, regionales y multilaterales de desarrollo en adelante deberán poner a disposición créditos por miles de millones para proyectos de infraestructura y apoyo a pequeñas y medianas empresas. Finalmente, los Estados miembros de NU acordaron fomentar nuevos modelos de financiamiento y cooperación para cerrar brechas en la financiación de la seguridad alimentaria y los sistemas de salud.

No todos los asistentes a la Conferencia se mostraron entusiasma-

EM

³¹ Cf. Development Committee of the Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries, *From Billions to Trillions: Transforming Development Finance Post-2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance*, Weltbank, 18.4.2015, [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf) [26.8.2015].

dos con sus resultados. En tanto que las Naciones Unidas y la Unión Europea celebraron el nuevo marco de financiamiento acordado, los representantes y observadores no gubernamentales, que habían esperado un aumento de los fondos públicos para la ayuda al desarrollo, se mostraron más bien decepcionados. En particular, las organizaciones de la sociedad civil se mostraron escépticas en cuanto a la inclusión del sector privado en la política para el desarrollo. Winnie Byanyima, de Oxfam, puntualizó las objeciones en estos términos:

Hoy en día, una de cada siete personas vive en la pobreza. La Conferencia de Adís Abeba era una oportunidad única en una década para encontrar los recursos necesarios para acabar con esta injusticia. Pero el Plan de Acción de Adís Abeba ha dejado que los compromisos sobre ayuda queden prácticamente en blanco y que la financiación del desarrollo se derive al sector privado sin incluir las salvaguardias adecuadas.³²

La UE expuso claramente su posición en relación con un rol más importante del sector privado en el financiamiento del desarrollo y reivindicó un papel pionero en la movilización de fondos adicionales para el desarrollo sostenible. Desde su óptica, la magnitud de los desafíos que deberán afrontarse hace imprescindible el acceso a nuevas fuentes de financiamiento. Siendo la sostenibilidad un criterio básico de los ODS, considera importante aprovechar el potencial del sector privado para generar en los países en desarrollo un crecimiento inclusivo y sostenible. A tal efecto propicia incluir a actores privados como empresas, bancos, asociaciones y organizaciones empresariales y sindicales más activamente en el proceso de desarrollo. Además de ser fuente de finamiento, el sector privado debe cooperar con gobiernos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de dadores.³³ Es más: en su comunicación de mayo de 2014 la Comisión de la UE invita a fortalecer el rol del sector privado, creando facilidades regionales para el financiamiento mixto (*blending*) y elaborando nuevos instrumentos para la concreción

³² Cf. Clár Ní Chonghaile, «Addis Ababa outcome: Milestone or millstone for the world's poorest», *The Guardian*, 16.7.2015, <<http://gu.com/p/4ayat/stw>> [16.7.2015].

³³ Cf. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Reforzar el papel del sector privado para lograr un crecimiento inclusivo y sostenible en los países en desarrollo», 13.5.2014, COM(2014) 263 final, p. 18, <[http://europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0263/_com_com\(2014\)0263_de.pdf](http://europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0263/_com_com(2014)0263_de.pdf)> [24.8.2015].

de objetivos de desarrollo para el sector privado. No obstante, Bruselas es consciente de que por el momento es poco realista pensar en que puedan concretarse importantes inversiones privadas en muchos de los países en desarrollo, sobre todo de pequeñas y medianas empresas. Antes será necesario mejorar las condiciones políticas y jurídicas en estos países. Concretamente, en la óptica empresaria eso significa un adecuado funcionamiento del Estado de derecho, una gestión fiscal transparente y una administración pública competente.³⁴ Desde la perspectiva de la UE abarca, además, el cumplimiento de principios y directivas acordados internacionalmente sobre prácticas empresariales responsables en las áreas de derechos humanos, derecho laboral y normas ambientales. Habrá que esperar para ver si las mejoras en todas estas áreas irán de la mano. Obviamente, los puntos mencionados en último término son los que más reivindican las organizaciones de la sociedad civil, los activistas de los derechos humanos y las fundaciones políticas.

Perspectivas

A principios de agosto último, los 193 Estados miembros de Naciones Unidas acordaron un plan de acción de 30 páginas para la implementación de los ODS. En el documento, los delegados se atienen fundamentalmente al borrador final del Grupo de Trabajo Abierto y su propuesta de 17 objetivos con 169 metas. Como era de esperar, el principio de la democracia no ocupa un lugar central.³⁵ Si bien los derechos humanos se mencionan con mayor frecuencia, el concepto de sostenibilidad sigue siendo vago y su interpretación queda a criterio de los Estados miembros. Es fácil imaginar qué significa esto para la implementación de los objetivos en China, Venezuela, Arabia Saudita e Irán, entre otros países. Sin embargo, la redacción exacta de los ODS no es tan significativa para la implementación concreta de los objetivos. Su éxito depende en mayor medida de la formulación de metas intermedias, in-

» Un adecuado funcionamiento del Estado de derecho, una gestión fiscal transparente, reformas tributarias y una administración competente son requisitos para la inversión privada en los países en desarrollo »

EM

³⁴ Ibídem.

³⁵ Al igual que en el borrador del GTA, en las once páginas del texto aprobado para la Declaración de UN, la palabra aparece una sola vez. Cf. Punto 9 en NU, *Transforming our World: The 2030 Agenda for sustainable Development*, <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> [5.10.2015].



Actividades de capacitación del Programa Regional
«Partidos Políticos y Democracia en América Latina».

dicadores e instrumentos que permitan medir avances o retrocesos. En ese sentido, la discusión aún no ha concluido. El 6 de marzo de 2015, NU creó un nuevo grupo de expertos que tiene por misión preparar hasta el año próximo un borrador para los indicadores globales. El informe más reciente del grupo de expertos reclama nada menos que una «revolución de datos para el desarrollo sostenible» y una transferencia de tecnología de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, que incluya inversiones para la creación de un banco de datos estadísticos y la introducción de estándares comunes.³⁶ Pero aún falta un largo camino por recorrer. No cabe esperar que sea fácil encontrar una solución viable para todos, ya que además de expertos independientes, en el grupo de trabajo están representados fundamentalmente los Estados miembros, con lo cual se traslada la ya mencionada antinomia entre países con gobiernos democráticos y países con régimen autocráticos.

Esta antinomia no es el único obstáculo para una acción efectiva en NU. Las evaluaciones contradictorias de la Conferencia celebrada en Adís Abeba mostraron que incluso dentro de la propia UE existen divergencias respecto de la Agenda 2030. Sobre todo las organizaciones que representan a la sociedad civil ven con preocupación la incorporación del capital privado en países en desarrollo y emergentes. Respaldan el reclamo de la UE de estándares internacionales, pero temen que estos reclamos sean meras declaraciones de intención porque en los países en los que impera la corrupción hace décadas, estos objetivos no tienen posibilidades de prosperar. Habrá que esperar para ver si este escenario se cumple. Mucho dependerá de la capacidad de seguimien-

³⁶ Cf. Nota al pie n.º 22, pp. 13 ss.



Diplomado Konrad Adenauer para jóvenes políticos sobre competencia política y humanismo en el siglo XXI.

to del trabajo de gobiernos y otros actores en los países en cuestión y de informar a tiempo a la opinión pública acerca de irregularidades. En este tema, además de la UE, de NU y de otros organismos internacionales, le cabe un rol importante a la Fundación Konrad Adenauer, que está presente en muchos países en desarrollo y mantiene fluidos contactos con numerosos grupos meta.

Sin embargo, analizar los hechos en los países en desarrollo por sí solo no alcanza para que la Agenda 2030 sea exitosa. También será importante incluir en el debate de manera más efectiva a la población de los países europeos. Según una encuesta realizada en 2013, un 60 % de los ciudadanos considera que la ayuda para el desarrollo es importante y un 60 % incluso está dispuesto a aportar más dinero. Sin embargo, la mitad de los encuestados admitió saber poco o nada acerca del destino de los fondos.³⁷ Este es otro punto en el que puede intervenir la Fundación Konrad Adenauer, ya que cuenta con oficinas en los Estados de la UE y posee instrumentos idóneos para motorizar el diálogo con la población. Es evidente que no faltan temas para ese diálogo. Las cuestiones decisivas no se plantearán en el marco de la cooperación técnica y de la construcción de capacidades administrativas para el registro de datos estadísticos o similares, sino con vistas a determinar qué rol se asigna a la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho en la implementación de la agenda para un desarrollo sostenible concretamente.

EM

³⁷ Cf. Comisión Europea, Eurobarómetro especial «La ayuda de la UE al desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio», 405, 11/2013, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_405_en.pdf [24.8.2015].