

# La financiación de la Agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Francisco Alburquerque

Coordinador General de la Red de Desarrollo Territorial para América Latina y El Caribe

## 1. Introducción

El enorme impacto emocional del ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 contra las “*Torres Gemelas*” en los Estados Unidos, estaba aún vivo cuando tuvo lugar en Monterrey (México), en marzo de 2002, la *Primera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo*, convocada por la Organización de las Naciones Unidas. Este hecho permite explicar, en buena medida, la importante presencia de los planteamientos económicos neoliberales en la declaración final de dicha conferencia (“*Consenso de Monterrey*”), lo cual constituye todavía el paradigma fundamental en el que se basan las declaraciones de las sucesivas conferencias internacionales sobre financiación del desarrollo convocadas en años posteriores, como la *Declaración de Doha* (Qatar) de noviembre de 2008, y la *Agenda de Acción de Addis Abeba* (Etiopía), correspondiente a la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en marzo de 2015, la cual es citada por la *Agenda 2030* al referirse a los medios y mecanismos de financiación para el logro de los *Objetivos del Desarrollo Sostenible*.

## 2. El “Consenso de Monterrey”

El esquema básico de la *Primera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, celebrada en Monterrey (México), entre el 18 y el 22 de marzo de 2002, aborda básicamente dos grandes apartados:

- ¿Cómo hacer frente a los problemas de la financiación para el desarrollo?
- Principales medios:
  - A) Movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo.
  - B) Movilización de recursos internacionales para el desarrollo: la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados.
  - C) El comercio internacional como promotor del desarrollo.
  - D) Aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo.
  - E) La deuda externa.
  - F) Tratamiento de cuestiones sistémicas: fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales a nivel internacional en apoyo del desarrollo.

Tal como señala el documento final del *Consenso de Monterrey*, “*Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la desaceleración económica mundial se intensificó, y se redujeron aún más las tasas de crecimiento económico, mostrando la apremiante necesidad de mejorar la colaboración entre todas las partes interesadas para promover un crecimiento económico sostenido y hacer frente a los problemas de largo plazo de la financiación para el desarrollo*” (Punto 5 del citado documento).

Desde el principio, el *Consenso de Monterrey* deja claro que “*cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social, y nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de las políticas y estrategias nacionales de desarrollo*” (Punto 6). Ahora bien, “*en una economía mundial cada vez más interdependiente, es indispensable adoptar un enfoque integral con respecto a los problemas nacionales, internacionales y sistémicos, relacionados entre sí, de la financiación para el desarrollo*” (Punto 8).

### **A) Movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo**

Así pues, el *Consenso de Monterrey* considera la movilización de los recursos nacionales como la principal medida para afrontar los retos de la financiación del desarrollo. Tal como señala el punto 10 del citado documento, “*en nuestra búsqueda común del crecimiento, la eliminación de la pobreza y el desarrollo sostenible, nos enfrentamos con la imperiosa necesidad de crear las condiciones internas necesarias para movilizar el ahorro interno, público y privado, mantener un nivel adecuado de inversiones productivas y mejorar el capital humano*”. Para ello, “*una tarea esencial es aumentar la eficacia, coherencia y compatibilidad de las políticas macroeconómicas*”, siendo fundamental la creación de un “*entorno nacional propicio*” para aumentar la productividad, reducir la fuga de capitales, estimular al sector privado y atraer y utilizar productivamente las inversiones y la asistencia internacional.

Según el *Consenso de Monterrey*, la buena gestión de los asuntos públicos es indispensable para un desarrollo sostenible, siendo la aplicación de *políticas económicas racionales*, la existencia de instituciones democráticas sólidas que sepan responder a las necesidades de la población y el mejoramiento de la infraestructura, la base de un crecimiento económico *sostenido*, así como la creación de puestos de trabajo y la eliminación de la pobreza (Punto 11). Para ello, según se señala, hay que establecer *marcos normativos y reglamentarios apropiados* en los países, a fin de fomentar la iniciativa pública y privada, *incluso en el plano local*, y promover un sector empresarial dinámico y eficiente (Punto 12). Veremos en seguida a que se refiere el documento con las expresiones de “*políticas económicas racionales*” y “*marcos normativos y reglamentarios apropiados*”.

El *Consenso de Monterrey* reconoce “*la necesidad de asegurar la sostenibilidad fiscal y de contar con sistemas tributarios y de administración de impuestos que sean equitativos y eficientes, así como de reestructurar el gasto público de modo que no desplace las inversiones privadas productivas*” (Punto 15). Igualmente, se subraya “*la necesidad de fortalecer y promover el sector financiero interno, estimulando el desarrollo sin tropiezos de los mercados de capital por medio de sistemas bancarios sólidos y otros mecanismos institucionales destinados a atender las necesidades de financiación para el desarrollo*” (Punto 17).

### **B) Movilización de recursos internacionales para el desarrollo: la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados**

Junto a la movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo el *Consenso de Monterrey* alude a continuación a los recursos internacionales, citando expresamente la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados. El documento considera que las *inversiones extranjeras directas* contribuyen de manera decisiva a financiar el crecimiento económico *sostenido* a largo plazo, siendo dichas inversiones particularmente importantes para la transferencia de conocimientos y tecnologías, la creación de puestos de trabajo, el aumento de la productividad y la competitividad, el despliegue del espíritu de empresa y, en última instancia, la erradicación de la pobreza (Punto 20).

Por ello, constituye un gran desafío “*crear las condiciones internas e internacionales necesarias para facilitar las corrientes de inversiones directas*” asegurando el marco de políticas macroeconómicas nacionales (Punto 21). Igualmente, siguiendo una línea expositiva que sustituye el análisis del funcionamiento de la economía real por un discurso retórico y voluntarista, el documento *insta* a “*las empresas a que tengan en cuenta no sólo las consecuencias económicas y financieras de sus actividades, sino también los aspectos sociales, ambientales, de desarrollo y de género*” (Punto 23).

Es bien sabido que, en las últimas décadas, las *inversiones productivas* han ido perdiendo importancia relativa frente al impresionante aumento de las *inversiones de carácter financiero-especulativo*, frente a lo cual el *Consenso de Monterrey* se limita a “*reconocer la importancia de las medidas para atenuar el impacto de la excesiva inestabilidad de las corrientes de capital a corto plazo*” (Punto 25). Se trata, como vemos, de una muy insuficiente declaración, como se advierte por los recurrentes episodios de crisis financieras e incertidumbre que conlleva la *desregulación* de las fracciones financieras de capital a nivel mundial.

### **C) El comercio internacional como promotor del desarrollo**

El tercero de los medios de financiamiento para el desarrollo aludido en el documento del *Consenso de Monterrey* se refiere al comercio internacional como promotor del desarrollo. En este sentido, se afirma que la “*liberalización real del comercio internacional puede estimular apreciablemente el desarrollo en todo el mundo y beneficiar a los países en todas las etapas del desarrollo*” (Punto 26). Así pues, según el *Consenso de Monterrey*, “*la liberalización efectiva del comercio es un elemento importante de la estrategia de desarrollo sostenible de un país*”, y “*la expansión del comercio y de la inversión extranjera directa podría estimular el crecimiento económico y ser una importante fuente de empleo*” (Punto 27). En este sentido se subraya el importante papel desplegado por la Organización Mundial de Comercio, señalando “*la importancia de que los países en desarrollo y los países con economías en transición consideren la posibilidad de reducir sus barreras comerciales*” (Punto 35). Hay aquí, pues, una afirmación no corroborada por los hechos reales, junto a una propuesta de desarme arancelario que implica para los países en desarrollo la dificultad para avanzar en sus estrategias de industrialización nacional.

### **D) Aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo**

Además del comercio internacional se precisa, según el *Consenso de Monterrey*, el aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo, que es el cuarto aspecto al que se dedica dicho documento. En efecto, “*la asistencia oficial al desarrollo (AOD) desempeña un papel esencial como complemento de otras fuentes de financiación para el desarrollo, en particular en los países cuya capacidad para atraer inversiones extranjeras directas es mínima*” (Punto 39). Por ello, según se señala, “*será necesario aumentar sustancialmente la AOD y otros recursos para que los países en desarrollo puedan alcanzar las metas y objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente*” (Punto 41). Así pues, el *Consenso de Monterrey* vuelve a reiterar “*a los países desarrollados que aún no lo han hecho a que adopten medidas concretas para dedicar el 0,7% de su producto interno bruto (PIB) para la AOD a los países en desarrollo y destinar entre el 0,15% y el 0,20% de su PIB a los países menos adelantados*” (Punto 42).

Se señala, asimismo, la necesidad de aumentar la eficacia de la AOD, y entre los esfuerzos necesarios se cita la utilización de la ayuda oficial al desarrollo con el fin de movilizar recursos financieros adicionales para el desarrollo, como las inversiones extranjeras, el comercio y los recursos internos (Punto 43). Este pronunciamiento en pro del 0,7% para la AOD viene realizándose por la Asamblea de las Naciones Unidas desde mediados de la década de los años setenta, sin resultados sustantivos.

### **E) La deuda externa**

Por otro lado, el *Consenso de Monterrey* señala que la financiación de la deuda externa es un instrumento importante para movilizar recursos destinados a la inversión pública y privada. De ahí que “*los deudores y los acreedores deban compartir la responsabilidad de evitar y resolver situaciones en que el nivel de endeudamiento sea insostenible*”. De este modo, se insiste en que la asistencia técnica para la *gestión de la deuda externa* y el seguimiento de la deuda sean aspectos importantes y, como tales, deban reforzarse (Punto 47). Otro pronunciamiento de deseos.

### **F) Tratamiento de cuestiones sistémicas**

Finalmente, junto a estos ámbitos relativos a los medios de financiación para el desarrollo, el *Consenso de Monterrey* alude al tratamiento de cuestiones sistémicas, esto es, al fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales a nivel internacional en apoyo del desarrollo. “*Con este fin, se subraya la importancia de que siga mejorando la gestión de la economía mundial y se siga fortaleciendo el liderazgo de las Naciones Unidas en el fomento del desarrollo*” (Punto 52). De este modo, “*las instituciones financieras multilaterales, en particular el Fondo Monetario Internacional (FMI), deben seguir asignando alta prioridad a la determinación y prevención de posibles crisis y al fortalecimiento de los cimientos de la*

*estabilidad financiera internacional. A este respecto, recalcamos la necesidad de que el FMI refuerce más sus actividades de vigilancia de todas las economías, prestando especial atención a las corrientes de capitales a corto plazo”* (Punto 55). Tan sólo seis años después, con motivo de la crisis financiera que se desencadenó en el año 2008, el FMI mostraría lo lejos que se encontraba de seguir estas recomendaciones que le había realizado el *Consenso de Monterrey*. Y es que la retórica no puede sustituir el funcionamiento de una realidad en la cual los movimientos especulativos del capital financiero siguen sin tener una *regulación* suficiente para poder asegurar los procesos de desarrollo nacional (o local) y, con ello, alcanzar los objetivos de desarrollo que se pretenden.

Eso sí, el *Consenso de Monterrey* concluye insistiendo en la necesidad de una mayor coordinación entre las principales “partes interesadas”, esto es, los gobiernos nacionales, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de Comercio, el Banco de Pagos Internacionales y otros organismos, en torno al Sistema de Naciones Unidas, cuya revitalización se considera una cuestión prioritaria para mantener el compromiso “*de lograr que la Asamblea General de las Naciones Unidas desempeñe con eficacia su papel central como principal órgano deliberante, normativo y representativo, y de fortalecer más el Consejo Económico y Social a fin de ayudarlo a desempeñar la función que se le ha asignado en la Carta de las Naciones Unidas*” (Punto 67).

### **3. La Conferencia de Doha (2008) para el seguimiento del “Consenso de Monterrey”**

Entre el 29 de noviembre y el 2 de diciembre de 2008 tuvo lugar en Doha (Qatar), la Conferencia internacional encargada de examinar los avances logrados en la aplicación del *Consenso de Monterrey*. En la declaración final de dicha conferencia, (“*Declaración de Doha*”), se reafirman los objetivos y compromisos del *Consenso de Monterrey*, y se reitera la determinación de los Jefes de Estado y de Gobierno y de los Altos Representantes de las partes interesadas a nivel internacional, en adoptar medidas concretas para aplicar dicho consenso, reconociendo que “*la movilización de recursos financieros para el desarrollo y el uso eficaz de todos ellos son elementos fundamentales de la alianza mundial en pro del desarrollo sostenible*” (Punto 2).

En este sentido, la *Declaración de Doha* vuelve a reiterar, incluso con las mismas palabras del *Consenso de Monterrey*, que “*cada país debe asumir la responsabilidad primordial de su propio desarrollo económico y social y que nunca se insistirá lo suficiente en la importancia del papel que desempeñan las políticas nacionales, los recursos internos y las estrategias de desarrollo*”. “*Al mismo tiempo, las economías nacionales se encuentran actualmente interrelacionadas con el sistema económico mundial y, entre otras cosas, el uso eficaz de las oportunidades de comercio e inversiones puede ayudar a los países a combatir la pobreza*”. Para ello “*es necesario que los esfuerzos de desarrollo nacional se sustenten en un entorno económico internacional propicio*” (Punto 2).

La *Declaración de Doha* reconoce, no obstante, que el contexto internacional había cambiado profundamente desde la celebración de la reunión de Monterrey, mostrando el aumento de las desigualdades y el “*desafío que suponen para el desarrollo las graves consecuencias de las múltiples crisis y problemas globales interrelacionados, como el aumento de la inseguridad alimentaria, la volatilidad de los precios de la energía y de los productos básicos, el cambio climático y la crisis financiera global, así como la falta de resultados que ha habido, hasta ahora, en las negociaciones comerciales multilaterales y la pérdida de confianza en el sistema económico internacional*” (Punto 3).

#### **A) Movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo**

Pese a todo, la *Declaración de Doha* mantiene la misma convicción del *Consenso de Monterrey* en la movilización de recursos financieros nacionales como medio principal de financiación para el desarrollo, aunque señala que “*se necesitan mayores esfuerzos para apoyar el establecimiento y la mantención de un entorno favorable con medidas nacionales e internacionales apropiadas*” (Punto 4). Sin embargo, en esta

ocasión se añade que la implicación de un sector privado dinámico, eficiente y *socialmente responsable* es un instrumento valioso para generar crecimiento económico y reducir la pobreza (Punto 5bis). Para ello se reitera “*que las políticas macroeconómicas deben estar orientadas a apoyar tasas elevadas de crecimiento económico, el pleno empleo, la erradicación de la pobreza y una inflación baja y estable*” (Punto 7). Como se aprecia, la *Declaración de Doha* sigue la misma línea retórica y declarativa de expresión de buenos deseos, según el viejo recetario del ajuste neoliberal, como si se tratara de una plegaria capaz de solucionar los problemas.

La *Declaración de Doha* señala asimismo la necesidad de seguir realizando reformas fiscales, incluida la reforma tributaria, lo que es fundamental para apoyar las políticas macroeconómicas y movilizar recursos nacionales públicos (Punto 8). Igualmente, se subraya la importancia de disponer de un sector financiero sólido y de amplia base, lo cual –según se señala, es decisivo para la movilización de los recursos financieros internos y debe ser un componente importante en las estrategias nacionales de desarrollo (Punto 8bis).

Asimismo, para lograr un desarrollo equitativo y fomentar una economía dinámica, la *Declaración de Doha* señala la necesidad de contar con una infraestructura financiera que facilite el acceso a una diversidad de productos y servicios para las microempresas y las empresas pequeñas y medianas, haciendo particular hincapié en las mujeres, las poblaciones rurales y los pobres (Punto 9). Este es, desde luego, un tema importante para el *enfoque del desarrollo económico local*, aunque el documento, una vez más se limita a citarlo, sin mayor concreción sobre su relevancia para la generación de dinamismo económico y empleo en los diferentes países y territorios al interior de los mismos.

Un importante obstáculo a la movilización de recursos internos para el desarrollo lo constituye la *fuga de capitales*, ante lo cual la *Declaración de Doha* señala la necesidad de fortalecer las actividades nacionales y multilaterales para hacer frente a los diversos factores que contribuyen a la fuga de capitales. En este sentido, según se señala, es fundamental tratar el problema de las corrientes financieras *ilícitas*, especialmente el blanqueo de dinero (Punto 11). Sin embargo, también en este punto, la *Declaración de Doha* se limita a “*exhortar a los Estados a que consideren la posibilidad de ratificar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción o pasar a ser partes en el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo*”, medidas que parecen algo insuficientes ante la envergadura del problema.

### ***B) Movilización de recursos internacionales para el desarrollo: la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados***

La *Declaración de Doha* reconoce –tal como señalaba el *Consenso de Monterrey*- que las corrientes de capitales internacionales privados, en particular la inversión extranjera directa, son elementos esenciales de las actividades de desarrollo a nivel nacional e internacional. Ahora bien, el documento reconoce que “*un número importante de países en desarrollo no han experimentado un aumento de las corrientes internacionales de capitales privados*”, ante lo cual deben reforzarse las actividades nacionales, bilaterales y multilaterales “*para ayudar a los países en desarrollo a superar las restricciones estructurales y de otro tipo que actualmente limitan su atractivo como destino de capitales privados e inversiones extranjeras directas*” (Punto 14).

Como se aprecia, en lugar de admitir que los movimientos internacionales de capital vienen mostrando desde hace décadas una prioridad clara hacia las aplicaciones financiero-especulativas (aprovechando la desregulación financiera internacional y la existencia de *paraísos fiscales*), se señala que es la *falta de atractivo* de los países en desarrollo la causa principal del escaso o nulo interés de los capitales privados e inversiones extranjeras directas para invertir en los mismos.

Por otra parte, la *Declaración de Doha* incorpora la alusión a la “*responsabilidad social empresarial*” como medio adicional en la búsqueda de financiación para el desarrollo, una referencia que resulta ilusoria, si se piensa que la gran mayoría del tejido empresarial está mayoritariamente formada por trabajadores o trabajadoras por cuenta propia (autónomos/as), microempresas y pequeñas y medianas empresas (lo que incluye también las cooperativas de producción locales), colectivos empresariales que precisan de la construcción de *entornos*

territoriales con la dotación necesaria de *servicios de apoyo a la producción*, más que alegatos para incrementar la AOD o, en este caso, la “*responsabilidad social empresarial*”.

Igualmente, la *Declaración de Doha* señala que las *remesas de emigrantes* “*se han convertido en una importante fuente de recursos financieros privados para los hogares de los países de origen de la migración*” aunque, según se señala, no pueden considerarse un sustituto de la inversión extranjera directa, la AOD, el alivio de la deuda u otras fuentes públicas de financiación para el desarrollo, siendo que –además– gran parte de los ingresos de los migrantes se gasta en los países de destino, constituyendo un importante estímulo para la demanda interna de sus economías (Punto 21).

### **C) El comercio internacional como promotor del desarrollo**

La *Declaración de Doha* reafirma también que “*el comercio internacional es un promotor del desarrollo y el crecimiento económico sostenido*” y que, asimismo, “*un sistema comercial multilateral abierto a la participación de todos, basado en normas, no discriminatorio y equitativo, junto con una liberalización real del comercio, puede estimular apreciablemente el desarrollo en todo el mundo y beneficiar a los países en todas las etapas de desarrollo*” (Punto 22). Como vemos, poco a poco se van dibujando con claridad todos los elementos que en su momento constituyeron el “*Consenso de Washington*” para insistir en los ajustes necesarios desde la perspectiva económica neoliberal.

No obstante, la *Declaración de Doha* reconoce que “*el sistema de comercio multilateral, en su forma actual, requiere una serie de reformas para que su funcionamiento favorezca más a los países en desarrollo*” (Punto 22bis). La *Declaración de Doha* lamenta, igualmente, que las negociaciones comerciales multilaterales de la *Ronda de Doha* de la *Organización Mundial de Comercio* estén estancadas, lo cual pone en peligro la posible expansión de las exportaciones de los países en desarrollo, que es el objetivo perseguido, según se señala.

He insistido en numerosas ocasiones en que el fomento de las exportaciones no es, por sí solo, un objetivo suficiente para sentar bases sólidas en una estrategia nacional (o territorial) de desarrollo económico, social y ambiental. Por el contrario, la prioridad de una estrategia de desarrollo debe focalizarse en el logro del mayor grado de *articulación y diversificación* de la estructura productiva nacional (o local), a fin de generar empleo productivo, aumentar los ingresos de la población y ampliar el mercado interno, a lo cual puede colaborar, de forma complementaria, el fomento de exportaciones. Pero esto no funciona a la inversa, ya que nada garantiza que el fomento de exportaciones o la inserción en *cadena globales de valor* aseguren la mayor articulación y diversificación productiva internas.

Esto no quiere decir que el objetivo de aumento de las exportaciones no sea importante, pero con prioridad a ello, las estrategias nacionales de política económica de los países en desarrollo deben tratar de alcanzar una base industrial suficientemente sólida para permitir los efectos multiplicadores del dinamismo económico interno.

Como es sabido, el debate entre las supuestas ventajas del *libre comercio* y la realidad histórica de la presencia de las *políticas proteccionistas* utilizadas por los países hoy desarrollados en el momento de su emergente industrialización nacional (EE.UU, Alemania, Rusia, Japón, China, entre otros), ha sido siempre un tema polémico, complejo y no exento de ideología, pero uno pensaría que los documentos de las Conferencias internacionales de la Organización de las Naciones Unidas se basarían siempre en un mayor conocimiento histórico y rigor intelectual, y menos en la ideología vulgar predominante.

### **D) Aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo**

En este apartado, la *Declaración de Doha* reafirma el papel esencial de la AOD como complemento de otras fuentes de financiación para el desarrollo, máxime ante las graves consecuencias de la crisis financiera y económica desencadenada en 2008, que afectan a la capacidad para la movilización de recursos para el desarrollo. “*Para muchos países de África, países menos adelantados, pequeños países insulares en desarrollo*

y países en desarrollo sin litoral, la AOD sigue siendo la mayor fuente de financiación externa” (Punto 31). Por ello, la *Declaración de Doha* vuelve a instar a los países desarrollados a tomar medidas urgentes para alcanzar el objetivo de dedicar el 0,7% del PIB a AOD para los países en desarrollo, incluyendo la meta específica de dedicar entre el 0,15% y el 0,20% del PIB a los países menos adelantados, al tiempo que se destaca la importancia de que los países en desarrollo fomenten un *entorno propicio* para impulsar el comercio y la inversión privada (Punto 33).

La *Declaración de Doha* subraya, asimismo, el importante papel que desempeña un Sistema de Naciones Unidas eficaz, bien administrado y con recursos suficientes, “*instando a los países donantes y los países que estén en condiciones de hacerlo a que aumenten considerablemente sus contribuciones voluntarias a los presupuestos básicos y ordinarios del Sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo*” (Punto 39bis).

La *Declaración de Doha* señala, asimismo, que los bancos multilaterales de desarrollo, incluido el Banco Mundial, los bancos de desarrollo regionales y subregionales, y otras instituciones internacionales que promueven el desarrollo, proporcionan recursos estratégicos y asistencia técnica. Sin embargo, tal como reconoce el documento, “*para algunos países la salida neta de recursos de algunas de estas instituciones se ha saldado con cifras negativas*”, o dicho en palabras menos crípticas, las cantidades entregadas por los países receptores en concepto de servicio de la deuda y devolución del capital son, en ocasiones, mayores que los préstamos otorgados a dichos países, lo cual lleva al documento de la *Declaración de Doha* a señalar que hay que “*trabajar con esas instituciones con el propósito de aumentar la financiación que destinan a los países en desarrollo*” (Punto 40). De nuevo, las buenas intenciones frente a la perversidad de algunas situaciones presentes en el sistema de préstamos de la AOD en las cuales los países pobres aportan a estas entidades financieras mayores recursos que lo que reciben de ellas.

#### ***E) La deuda externa***

Según señala la *Declaración de Doha*, “*las iniciativas de alivio de la deuda han ayudado a los países beneficiarios a movilizar recursos muy necesarios para reducir la pobreza, como parte de unas medidas más generales de movilización de recursos financieros en pro del desarrollo*”. Sin embargo, se reconoce que las actuales crisis financiera y económica de ámbito mundial, pueden dar al traste con años de arduo trabajo en relación con la deuda de los países en desarrollo (Punto 41).

“*Para muchos países en desarrollo, el servicio de la deuda representa una porción considerable de su presupuesto y sigue siendo insostenible*”. Asimismo, “*los mecanismos internacionales existentes para solucionar el problema de la deuda responden a las necesidades de los acreedores*”, y preocupa especialmente “*el incremento de las demandas relacionadas con los fondos de rapiña*” (o fondos buitres) (Punto 42), ante lo cual la *Declaración de Doha* señala la necesidad de “*promover prácticas de endeudamiento y préstamo responsables para mejorar la gestión de la deuda*” (Punto 42bis). Una vez más, un planteamiento declarativo sin medidas concretas ante otro problema importante.

La *Declaración de Doha* señala, sin embargo, su profundo convencimiento de que “*el incremento del acceso a los mercados de bienes y servicios que revistan interés exportador para los países deudores es un factor importante para potenciar la sostenibilidad de la deuda*” (Punto 44bis).

#### ***F) Tratamiento de cuestiones sistémicas: fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo***

Como señala taxativamente la *Declaración de Doha*, “*los progresos previstos después de la Conferencia de Monterrey con la labor encargada a las instituciones financieras multilaterales, en particular el FMI, de reforzar el seguimiento, conceder prioridad a la determinación y prevención de posibles crisis y fortalecer los fundamentos de la estabilidad financiera internacional no se produjeron. Esto explica en parte la actual crisis financiera profunda y en expansión, así como la continuada debilidad del sistema financiero internacional*”.

Por tanto, según se señala, es el momento de *“iniciar medidas apropiadas y oportunas para mejorar el funcionamiento del sistema económico y financiero internacional. En especial que se mantenga la participación de las Naciones Unidas en estas actividades, algo fundamental para la aplicación integrada del Consenso de Monterrey”* (Punto 47).

Así pues, según se expone en la *Declaración de Doha*, hay que *“fortalecer la coordinación del Sistema de las Naciones Unidas y todas las otras instituciones financieras, de comercio y de desarrollo multilaterales, para apoyar el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible en todo el mundo”* (Punto 47bis). Del mismo modo, se alienta *“una mejor coordinación y una mayor coherencia entre los ministerios competentes de todos los países para ayudar en la formulación y aplicación efectiva de políticas en todos los niveles”* (Punto 49), ya que *“los países deben seguir aplicando políticas macroeconómicas sólidas y, cuando corresponda, efectuar reformas estructurales”* (Punto 50).

La *Declaración de Doha* constata que ha habido una profusión de instrumentos financieros nuevos, altamente globalizados, que están cambiando la naturaleza de los riesgos en la economía mundial y que requieren una mejora continua de la *supervisión y regulación* de estos mercados. Por ello, se requiere mejorar la cooperación entre las entidades nacionales de *regulación* de todos los países con objeto de reforzar las normas financieras internacionales y de aumentar la *transparencia* para contribuir a reducir las corrientes de capital *ilícitas* (Punto 51).

La *Declaración de Doha* afirma, en este sentido, *“que es preciso seguir reformando las instituciones financieras internacionales, incluidas las instituciones de Bretton Woods”*. *“El Fondo Monetario Internacional, en colaboración con un Foro sobre Estabilidad Financiera ampliado y representativo y otros órganos, deberían tratar de determinar con más precisión los aspectos vulnerables, prever las posibles causas de tensión y actuar rápidamente a fin de desempeñar una función clave en la respuesta a las crisis”*. *“Análogamente, el Banco Mundial también puede desempeñar una función significativa para aliviar las dificultades con que se enfrentan los países”* (Punto 53). Más retórica.

Asimismo, la información proporcionada por las *agencias de calificación crediticia* *“debería basarse en parámetros ampliamente aceptados, claramente definidos, objetivos y transparentes”* ya que la crisis financiera *“ha puesto de manifiesto las fallas y suscitado inquietudes acerca de las normas contables y la forma en que funcionan actualmente las agencias de calificación crediticia”* (Punto 55).

Por otra parte, la *Declaración de Doha* reconoce la necesidad de que los países en desarrollo obtengan un nivel de representación adecuado en los principales organismos internacionales en los cuales tiene lugar la discusión para la determinación de reglas. *“El aumento de la voz y participación de los países en desarrollo en las instituciones de Bretton Woods, de conformidad con sus respectivos mandatos, es determinante para el fortalecimiento de la legitimidad y eficacia de esas instituciones”* (Punto 57).

Finalmente, en lo relativo a las estructuras de *gobernanza económico mundial*, la *Declaración de Doha* señala que deben asociarse los esfuerzos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI y la Organización Mundial del Comercio, contando también con la participación de las instituciones financieras regionales y otros órganos pertinentes, a fin de asegurar una gestión más eficaz y coordinada de las cuestiones mundiales (Punto 58).

Tras la alusión a los medios e instrumentos relativos a la financiación del desarrollo, la *Declaración de Doha* concluye con dos epígrafes referidos a *“Otros desafíos y cuestiones emergentes”* y el *“Mantenimiento del compromiso”* de la Conferencia Internacional.

- ***Otros desafíos y cuestiones emergentes***

Entre los desafíos y cuestiones emergentes la *Declaración de Doha* reconoce que *“desde la Conferencia de Monterrey han surgido múltiples desafíos y oportunidades en lo que se refiere a la financiación para el desarrollo, incluidas las consecuencias de la crisis financiera, los costos adicionales de la mitigación del*

*cambio climático y la adaptación de sus efectos y los daños al medio ambiente del planeta, la volatilidad de los precios en los mercados internacionales de los principales productos básicos, la expansión de la cooperación económica y las crecientes necesidades de reconstrucción y desarrollo de los países que salen de situaciones de conflicto” (Punto 59).*

Asimismo, la preocupación respecto al cambio climático ha aumentado notablemente desde la aprobación del *Consenso de Monterrey*, siendo que *“los esfuerzos por hacer frente al cambio climático suponen considerables necesidades adicionales de financiación para el desarrollo, en particular en el caso de los países en desarrollo”* (Punto 60).

Se alude también a los problemas especiales que plantea la inestabilidad de los mercados internacionales de *productos básicos*, en particular, la inestabilidad de los *alimentos* y la *energía*. En este punto, la *Declaración de Doha* reconoce que *“la inseguridad alimentaria tiene múltiples y complejas causas y sus consecuencias exigen una respuesta amplia y coordinada a corto, mediano y largo plazo de parte de los gobiernos nacionales y de la comunidad internacional”* (Punto 61). Finalmente, la *Declaración de Doha* se refiere también a la necesidad de atender a los países que salen de *situaciones de conflicto* en los que la infraestructura inadecuada y la baja tasa de inversiones impiden la prestación de servicios sociales básicos y limitan la capacidad productiva de la economía.

- **Mantenimiento del compromiso**

La *Declaración de Doha* concluye renovando el compromiso pleno de velar en los planos nacional, regional e internacional, por el seguimiento de la aplicación del Consenso de Monterrey, teniendo en cuenta lo acordado en esta Conferencia de Doha.

#### **4. La Agenda de Acción de Addis Abeba**

Como he señalado anteriormente, la *Agenda 2030* sobre los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* remite a las Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo, realizadas con el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas, para referirse a la forma cómo puede lograrse dicha financiación para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. En concreto, alude a la tercera de dichas conferencias internacionales, celebrada entre el 13 y el 16 de julio de 2015, en Addis Abeba, capital de Etiopía, de donde surgió la *Agenda de Acción de Addis Abeba*.

La *Agenda de Acción de Addis Abeba* es un documento que contiene tres apartados básicos, el primero de los cuales se refiere a los retos principales del actual marco mundial para la financiación del desarrollo a partir de 2015. El segundo apartado, que es el principal, incluye los diferentes ámbitos de acción, entre los cuales se subraya la importancia fundamental de los recursos financieros públicos de cada país, junto a los derivados de la actividad financiera y comercial privada nacional e internacional, y la cooperación internacional para el desarrollo. En este apartado se subraya la importancia del comercio internacional como motor del desarrollo, así como la necesidad de atender a los problemas de la deuda y la sostenibilidad de la misma, y a la mejora de la gobernanza económica mundial a fin de reforzar la función rectora de las Naciones Unidas en el fomento del desarrollo, concluyendo con la propuesta de creación de un foro internacional para impulsar la ciencia, la tecnología, la innovación y la creación de capacidades, fundamentalmente en los países en desarrollo. Finalmente, el tercer apartado de la *Agenda de Acción de Addis Abeba* se dedica a los datos, la vigilancia y el seguimiento de la misma.

##### **4.1 Retos del marco mundial para la financiación del desarrollo**

Como se ha señalado, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* se apoya en el *Consenso de Monterrey* (2002) y en la *Declaración de Doha* (2008), surgidos de las dos conferencias internacionales sobre la financiación para el desarrollo celebradas anteriormente, y se plantea como tarea principal *“seguir fortaleciendo el marco para*

*financiar el desarrollo sostenible y los medios de ejecución de la agenda para el desarrollo después de 2015”* (Punto 2). Para ello, la agenda enfatiza que *“recae en cada país la responsabilidad primordial para su propio desarrollo económico y social”*, insistiendo en *“la importancia del papel que desempeñan las políticas y las estrategias nacionales de desarrollo”*. Asimismo, *“los esfuerzos nacionales en pro del desarrollo deben estar respaldados por un entorno económico internacional propicio”* (Punto 3).

Así pues, según señala la *Agenda de Acción de Addis Abeba*, una alianza mundial para el desarrollo sostenible, dirigida por los gobiernos nacionales, es el vehículo principal para fortalecer la cooperación internacional en la ejecución de la agenda para el desarrollo después de 2015 (o *Agenda 2030*), respetando las políticas y prioridades nacionales (Punto 10). En este sentido, la agenda destaca una serie de carencias graves relativas a la situación actual del desarrollo a nivel mundial que deben ser enfrentadas de forma holística o integrada, refiriéndose a los siguientes retos.

- *Prestación de protección social y servicios públicos esenciales para todos*. Se trata de enfrentar el problema de la pobreza y de asegurar las inversiones en salud, educación, energía, agua y saneamiento, de conformidad con las estrategias nacionales de desarrollo sostenible. (Punto 12).
- *Ampliación de los esfuerzos para poner fin al hambre y la malnutrición*, para lo cual, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* alienta el aumento de las inversiones públicas y privadas a fin de revitalizar el sector agrícola, promover el desarrollo rural y garantizar la seguridad alimentaria, especialmente en los países en desarrollo, de manera sostenible. (Punto 13).
- *Establecimiento de un nuevo foro para subsanar las carencias en infraestructuras y en formación de capacidades para ello*, en concreto en las infraestructuras de transporte, energía, agua y saneamiento. Este foro estará basado en los mecanismos de colaboración multilateral existentes, y dirigido por los bancos multilaterales de desarrollo como pilar fundamental para alcanzar los ODS. (Punto 14).
- *Promoción de la industrialización inclusiva y sostenible*. En este sentido se acoge favorablemente la importante colaboración de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial destinada a potenciar los vínculos entre el desarrollo de la infraestructura, la industrialización inclusiva y sostenible y la innovación. (Punto 15).
- *Generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, y promoción de las microempresas y las empresas pequeñas y medianas*, reconociendo que este colectivo de empresas de reducida dimensión es fundamental en la creación de la gran mayoría de puestos de trabajo y que, a menudo, carecen de acceso a financiación. (Punto 16).
- *Protección de nuestros ecosistemas para todos*, para lo cual será necesario que los sectores público y privado inviertan en innovación y tecnología limpia, teniendo en cuenta que las nuevas tecnologías no pueden reemplazar la labor tendente a reducir los desechos o utilizar con eficiencia los recursos naturales. (Punto 17).
- *Promoción de sociedades pacíficas e inclusivas*, para lo cual son esenciales la buena gobernanza, el estado de derecho, los derechos humanos, las libertades fundamentales, la igualdad de acceso a sistemas de justicia imparciales y las medidas para luchar contra la corrupción y frenar las corrientes financieras ilícitas. (Punto 18).

Tras la presentación de estos retos principales, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* pasa a contemplar los diferentes ámbitos de actuación de la misma y los medios de financiación para lograr los *objetivos de desarrollo sostenible*.

## 4.2 Ámbitos de acción

### A) Recursos nacionales públicos

La *Agenda de Acción de Addis Abeba* apuesta también por la movilización y utilización eficaz de los recursos nacionales, señalando que es el *crecimiento económico sostenido* el generador principal de dichos recursos. La *Agenda de Acción* no se cuestiona, por tanto, el tipo de crecimiento económico desplegado por los diferentes países, lo que constituye un importante obstáculo para el logro de los *Objetivos del Desarrollo Sostenible*, al no aludir al *contenido* del crecimiento económico, esto es, si se trata de producción de armas o de servicios de salud o educación, por ejemplo. Tampoco se cuestiona la forma como se lleva a cabo dicho crecimiento económico desde el punto de vista laboral o medioambiental, es decir, teniendo en cuenta la calidad de las relaciones de trabajo y la igualdad de género, así como los impactos provocados en el medioambiente por las actividades productivas y de consumo propias de dicho crecimiento económico. Finalmente, tampoco se alude a la forma cómo tiene lugar la distribución de los ingresos obtenidos en la producción. Se trata de uno de los principales puntos en los que hay que realizar una profunda crítica de esta *Agenda de Acción de Addis Abeba*, lo que sorprende tratándose de un tema fundamental en la *Economía del Desarrollo* que toda persona estudiante de la misma debe aprender en sus primeros pasos.

Es indudable que si se tiene en cuenta el *contenido* del crecimiento, esto es, el tipo de productos, así como la *forma* cómo se realizan las actividades productivas y de consumo, y la *distribución de los ingresos generados* (las tres grandes preguntas –qué, cómo y para quién- de la economía), se advierte que existe un margen importante para el “*decrecimiento*” de muchas actividades productivas indeseables o insostenibles (armamentismo, narcotráfico, deforestación y agotamiento de recursos naturales, etc.), y para la ampliación de otras (servicios de salud, educación, energía, agua, saneamiento, vivienda básica u otras). No es cierto, por tanto, que un mayor grado de cualquier tipo de *crecimiento económico sostenido* por las diferentes estrategias nacionales de desarrollo lleve aparejado el avance hacia un *desarrollo más sostenible*. A lo que hay que añadir que no es posible un crecimiento económico sostenido (o ilimitado) en un planeta finito, como nos recuerda el enfoque de la *Economía Ecológica*. Se está, pues, ante uno de los aspectos más controvertidos de la *Agenda de Acción de Addis Abeba* y, consiguientemente, de la *Agenda 2030* que se apoya en ella.

Para incrementar los recursos nacionales, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* señala, ciertamente, la necesidad de mejorar la administración de los ingresos mediante sistemas impositivos modernizados y progresivos, mejores políticas fiscales y una recaudación más eficiente de impuestos, prosiguiendo la labor destinada a integrar el *sector informal* en la economía formal, en consonancia con las circunstancias de cada país. (Punto 22). Igualmente, la Agenda declara que “*redoblará los esfuerzos encaminados a reducir sustancialmente las corrientes financieras ilícitas para 2030, con miras a su posible eliminación, en particular luchando contra la evasión de impuestos y la corrupción mediante el fortalecimiento de la regulación nacional y el aumento de la cooperación internacional*” (Punto 23). Este alegato declarativo contrasta con la negativa de la Conferencia de Addis Abeba a la propuesta de creación de una Agencia de la Organización de Naciones Unidas dedicada a la lucha contra el fraude fiscal y los paraísos fiscales.

Pese a todo, según se declara en el punto 25 de la citada *Agenda de Acción*, “*nos esforzaremos por eliminar los paraísos fiscales que crean incentivos para transferir al extranjero activos robados y corrientes financieras ilícitas, y trabajaremos para reforzar los marcos regulatorios a todos los niveles con el fin de aumentar más la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones financieras y el sector empresarial, así como de las administraciones públicas, fortaleciendo la cooperación internacional y las instituciones nacionales para luchar contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo*”.

Por otra parte, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* observa también el importante papel que pueden desempeñar los bancos nacionales y regionales de desarrollo en la financiación del desarrollo sostenible, particularmente en los sectores del mercado de crédito en que los bancos comerciales no participan plenamente

y donde existen grandes lagunas de financiación, lo que incluye la infraestructura, la energía, la agricultura, la industrialización, la ciencia, la tecnología y la innovación sostenibles, así como la inclusión financiera y la financiación de las microempresas y las empresas pequeñas y medianas (Punto 33). Nuevamente, un punto del máximo interés sin mayor desarrollo o concreción del mismo.

Se reconoce, además, por parte de la *Agenda de Acción de Addis Abeba* (lo que es importante desde la perspectiva del enfoque del Desarrollo Económico Local), que los gastos y las inversiones en el desarrollo sostenible se están transfiriendo al nivel subnacional, donde a menudo no existe suficiente capacidad técnica y tecnológica, financiación ni apoyo. Ante lo cual la *Agenda de Acción de Addis Abeba* se compromete a “*ampliar la cooperación internacional para fortalecer la capacidad de los municipios y otras autoridades locales, prestando apoyo a las administraciones locales en sus esfuerzos por obtener ingresos*” y “*fortalecer los vínculos económicos, sociales y ambientales entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales reforzando la planificación nacional y regional del desarrollo, en el contexto de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible*” (Punto 34).

Tras la referencia a los recursos públicos nacionales, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* pasa a aludir a las actividades financiera y comercial privada nacional e internacional.

### ***B) Actividad financiera y comercial privada nacional e internacional***

La *Agenda de Acción de Addis Abeba* reconoce “*la diversidad del sector privado, que incluye tanto a las microempresas como a las empresas cooperativas y las multinacionales*”, haciendo un llamamiento “*para que todas las empresas dediquen su creatividad e innovación a resolver los problemas relacionados con el desarrollo sostenible*” (Punto 35). La agenda reitera que “*las corrientes internacionales de capital privado, en particular las inversiones extranjeras directas, junto con un sistema financiero internacional estable, son complementos esenciales de las iniciativas nacionales en pro del desarrollo*”. No obstante, según se señala, “*hay déficits de inversión en sectores clave para el desarrollo sostenible*” ya que “*la inversión extranjera directa se concentra en pocos sectores de muchos países en desarrollo y a menudo no llega a los países que más la necesitan, y las corrientes internacionales de capital suelen ser de corto plazo*” (Punto 35).

Frente a ello, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* declara que hay que seguir “*promoviendo y creando condiciones nacionales e internacionales que propicien las condiciones para la inversión inclusiva y sostenible del sector privado, dotado de reglas y normas transparentes y en competencia libre y leal, que contribuya al logro de las políticas nacionales de desarrollo*” (Punto 36). Sinceramente, si la lógica de funcionamiento del sector privado empresarial respondiera a los criterios que aquí se señalan (inclusión social, sostenibilidad ambiental, transparencia y competencia leal), estaríamos en un sistema económico diferente al sistema capitalista actual, donde los comportamientos empresariales y financieros no son precisamente esos. En este sentido, quisiera señalar que la falta de realismo de estos planteamientos nos aleja del logro de los objetivos que se pretenden alcanzar.

De forma más razonable, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* reconoce “*la importancia de sólidos marcos regulatorios basados en el riesgo para todas las actividades de intermediación financiera, desde la microfinanciación hasta la banca internacional*” (Punto 38). Asimismo, “*muchas personas, especialmente mujeres, siguen sin tener acceso a los servicios financieros y carecen de conocimientos en ese ámbito, que son fundamentales para la inclusión social*”. Así pues, según se señala, hay que añadir la *inclusión financiera* como objetivo normativo en materia de regulación de los movimientos internacionales de capital (Punto 39).

Por tanto, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* declara su compromiso con la eliminación de “*los obstáculos que impiden a las mujeres participar plenamente en la economía*” y a “*emprender reformas legislativas y administrativas que otorguen a las mujeres el mismo derecho que tienen los hombres a los recursos económicos, incluidos los relativos al acceso a la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, al crédito, a la herencia, a los recursos naturales y a la tecnología nueva apropiada*” (Punto 41).

Al igual que se señalaba en la *Declaración de Doha* en 2008, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* reconoce “*la contribución decisiva de los migrantes al crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible en los países de origen, tránsito y destino*”. La mitad de las remesas de emigrantes son de mujeres y, por lo general, provienen de salarios enviados a sus familias, principalmente para satisfacer parte de las necesidades de los hogares receptores. En este sentido, según se señala, hay que tratar de “*reducir el costo medio de las transacciones de los migrantes para 2030 a menos del 3% de la suma transferida*” (Punto 40).

Asimismo, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* reconoce que “*las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, en particular las de propiedad de mujeres, suelen tener dificultades para obtener financiación*”, ante lo cual la agenda señala que “*los bancos nacionales de desarrollo, las cooperativas de ahorro y crédito y otras instituciones financieras nacionales pueden desempeñar una función vital en el acceso a los servicios financieros*” (Punto 43). Del mismo modo, la agenda subraya “*que los mercados regionales son un medio eficaz para alcanzar una escala y una profundidad que no se pueden obtener cuando los mercados individuales son pequeños*” (Punto 44). En la economía real, sin embargo, la creciente monopolización en torno a las grandes entidades bancarias aparece como un fenómeno imparables en la conformación del sistema económico internacional.

En este sentido, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* insiste en el apoyo en favor de las *inversiones extranjeras directas* como medio de financiación fundamental, para lo cual las políticas gubernamentales deben fortalecer los efectos indirectos positivos de dichas inversiones, como el *saber hacer* y la tecnología, mediante el establecimiento de vínculos con los proveedores nacionales, así como el fomento de la integración de las empresas locales, en particular las microempresas y las pequeñas y medianas empresas de los países en desarrollo, en las *cadena de valor regionales o mundiales*. De este modo, según se señala, debe prestarse a nivel internacional el necesario apoyo financiero y técnico para la *creación de capacidades*, junto a una colaboración más estrecha entre los organismos de los países de origen y receptores (Punto 45).

La *Agenda de Acción de Addis Abeba* muestra, no obstante, su preocupación por el hecho de que, “*a pesar de las mejoras en los climas de inversión de muchos países menos adelantados, éstos siguen siendo ignorados en gran medida por la inversión extranjera directa*” (Punto 46), ante lo cual realiza una reflexión algo más detenida que la llevada a cabo en la *Declaración de Doha* de 2008 cuando se refería a la “*falta de atractivo*” de los países en desarrollo. Ahora, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* reconoce que los obstáculos a la inversión privada en el ámbito de la infraestructura existen tanto del lado de la oferta como de la demanda. De este modo, “*la insuficiencia de las inversiones obedece en parte a la falta de planes de infraestructura y de proyectos adecuadamente preparados, junto con estructuras de incentivos del sector privado que no son necesariamente adecuadas para la inversión en muchos proyectos a largo plazo, y percepciones del riesgo de los inversores*”. De este modo, la agenda alienta a “*los inversores institucionales a largo plazo, como los fondos de pensiones y los fondos soberanos de inversión, que administran los grandes fondos de capital, a que asignen un mayor porcentaje a la infraestructura, en particular en los países en desarrollo*” (Punto 47). Una vez más, solo una declaración de buenas intenciones como propuesta, sin mayores obligaciones establecidas.

Finalmente, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* señala que habrá que incrementar “*la cooperación internacional para prestar apoyo adecuado y facilitar el acceso a la investigación y la tecnología de energía limpia, ampliar la infraestructura y facilitar la tecnología a fin de suministrar servicios de energía modernos y sostenibles para todos los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo*” (Punto 49).

### **C) Cooperación internacional para el desarrollo**

La *Agenda de Acción de Addis Abeba* reconoce que “*la financiación pública internacional desempeña una función importante como complemento de los esfuerzos de los países para movilizar recursos públicos a nivel nacional, especialmente en los países más pobres y dotados de recursos nacionales limitados*”, y vuelve a

mostrar la preocupación por el hecho de que muchos países siguen sin cumplir sus compromisos de la AOD (Punto 51).

Por su parte, en lo relativo a la *cooperación Sur-Sur* se la considera “*un elemento importante de la cooperación internacional para el desarrollo como complemento, y no como sustituto de la cooperación Norte-Sur*” (Punto 56). Asimismo, según se señala, habrá que ajustar las actividades a las prioridades nacionales, reducir la fragmentación y acelerar la desvinculación de la ayuda, en particular para los países menos adelantados y los países más necesitados (Punto 58).

La *Agenda de Acción de Addis Abeba* alienta, igualmente, “*la movilización de recursos financieros de todas las fuentes y en todos los niveles para conservar y utilizar de forma sostenible la diversidad biológica y los ecosistemas, incluida la promoción de la ordenación sostenible de las tierras, la lucha contra la desertificación, la sequía, las tormentas de polvo y las inundaciones, la restauración del suelo y las tierras degradadas y la promoción de la ordenación sostenible de los bosques*” (Punto 63).

Hay que destacar, igualmente, según señala la *Agenda de Acción de Addis Abeba*, “*la importancia de la conservación y el uso sostenible de los océanos y mares y sus recursos para el desarrollo sostenible, en particular debido a su contribución a la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico sostenido, la seguridad alimentaria, la creación de medios de vida sostenibles y trabajo decente, así como de la protección de la diversidad biológica y el medio marino y las medidas para hacer frente a los efectos del cambio climático*” (Punto 64).

Como se aprecia, el documento de la *Agenda de Acción de Addis Abeba* es bastante más completo y detallado que los documentos surgidos en las dos conferencias internacionales anteriores sobre la financiación del desarrollo, en relación al análisis de los diferentes ámbitos que deben atenderse en la *Agenda 2030* sobre los *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, aunque dicha mejora del nivel de detalle no está acompañada, en mi opinión, de una propuesta adecuada para mejorar (o cambiar) el funcionamiento del sistema económico internacional.

La *Agenda de Acción de Addis Abeba* reconoce también “*los obstáculos más importantes para la consecución de la paz duradera y el desarrollo sostenible en los países en situación de conflicto y posteriores a los conflictos*” (Punto 67), y se subraya nuevamente “*el importante papel y la ventaja comparativa de un sistema de las Naciones Unidas dotado de recursos suficientes, pertinente, coherente, eficiente y eficaz en su apoyo para lograr los objetivos de desarrollo sostenible*” (Punto 74).

#### **D) El comercio internacional como motor del desarrollo**

La *Agenda de Acción de Addis Abeba* es inequívoca a la hora de señalar las ventajas de la liberalización del comercio internacional como motor del crecimiento económico inclusivo, la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible. Por ello, según señala, “*seguiremos promoviendo un sistema multilateral de comercio universal, basado en normas, abierto, transparente, predecible, inclusivo, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como una liberalización del comercio significativa*”. Asimismo, según sigue señalando, “*con políticas de apoyo apropiadas, una infraestructura y una fuerza de trabajo educada, el comercio también puede contribuir a promover el empleo productivo y el trabajo decente, el empoderamiento de las mujeres y la seguridad alimentaria, así como a reducir las desigualdades y favorecer el logro de los objetivos del desarrollo sostenible*” (Punto 79). ¿Pero quién se ocupa de las políticas de apoyo apropiadas, de la creación de infraestructuras y de la educación de la fuerza de trabajo? Hay, pues, algo de trampa en la forma de plantear los temas sobre la defensa del libre comercio, ya que hay que garantizar previamente las bases del desarrollo interno.

Además, como reconoce la propia *Agenda de Acción de Addis Abeba*, “*la falta de acceso a la financiación del comercio puede limitar el potencial comercial de un país y dar lugar a la pérdida de oportunidades para utilizar el comercio como motor del desarrollo*” (Punto 81). Pese a todo, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* apuesta

por aumentar las exportaciones de los países en desarrollo, “con miras a duplicar su participación en las exportaciones mundiales para 2020” (Punto 82), para lo cual se hace “un llamamiento a los miembros de la OMC para que redoblen sus esfuerzos con el fin de concluir rápidamente las negociaciones sobre el Programa de Doha para el Desarrollo”. De este modo, la Agenda de Acción de Addis Abeba se compromete “a combatir el proteccionismo en todas sus formas”, para lo cual “se exhorta a los miembros de la OMC a que corrijan y eviten las restricciones y las distorsiones del comercio de los mercados agrícolas mundiales, entre otras cosas mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y de sanciones a todas las medidas de exportación con efecto equivalente” (Punto 83).

La lectura detenida de este tipo de declaraciones nos ofrece, más allá de su nivel retórico, el panorama real de la existencia de restricciones y distorsiones en el comercio por parte de los principales países y grandes grupos empresariales a nivel mundial.

No obstante, la Agenda de Acción de Addis Abeba continua su alegato en favor del potencial que tiene el comercio para lograr el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible, señalando la necesidad de que los países en desarrollo aporten valor añadido y que las microempresas y las pequeñas y medianas empresas se integren en mayor medida en las cadenas de valor globales (Punto 88).

Como vemos, el planteamiento de fondo de la Agenda de Addis Abeba y del enfoque económico neoliberal en general, da prioridad al comercio internacional mientras que el enfoque del desarrollo económico local insiste en la importancia de otorgar dicha prioridad a la producción interior a fin de asegurar cuanto antes la atención de las necesidades básicas de la población. Son formas diferentes de plantear los temas principales de la Economía del Desarrollo que conviene tener en cuenta, más allá de los niveles declarativos de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales remiten a la Agenda de Acción de Addis Abeba, como he insistido.

#### **E) La deuda y la sostenibilidad de la deuda**

Por otra parte, la Agenda de Acción de Addis Abeba insiste en las dificultades que entraña la sostenibilidad de la deuda para muchos de los países en desarrollo lo cual, según se señala, puede obligar a tratar, caso por caso, iniciativas de apoyo de los países muy endeudados que cuenten con políticas macroeconómicas sólidas (Punto 94). En este sentido, la Agenda de Acción de Addis Abeba reitera que los deudores y acreedores deben trabajar de consuno para prevenir y resolver las situaciones de endeudamiento insostenible.

En este sentido, la Agenda de Acción de Addis Abeba declara que “mantener niveles sostenibles de endeudamiento es responsabilidad de los países prestatarios; sin embargo, reconocemos que los prestamistas también tienen la responsabilidad de otorgar préstamos de una manera que no menoscabe la sostenibilidad de la deuda de un país” (Punto 97). ¿Solución salomónica o justificación de que no se aportan soluciones reales en la prevención y solución del problema?

#### **F) Tratamiento de las cuestiones sistémicas**

Tal como señala la Agenda de Acción de Addis Abeba, “desde que se aprobó el Consenso de Monterrey hemos tomado cada vez más conciencia de la necesidad de tener en cuenta los retos económicos, sociales y ambiental, entre ellos la pérdida de la diversidad biológica, los desastres naturales y el cambio climático, y de aumentar la coherencia de las políticas”. Por ello es necesario tomar medidas para mejorar y promover la gobernanza económica mundial y “lograr una arquitectura internacional más fuerte, más coherente y más inclusiva y representativa para el desarrollo sostenible, respetando al mismo tiempo los mandatos de las respectivas organizaciones” (Punto 103).

Tal como señala la Agenda de Acción de Addis Abeba, “la crisis financiera y económica mundial de 2008 puso de relieve la necesidad de contar con una sólida normativa de los mercados financieros con el fin de fortalecer la estabilidad financiera y económica, así como el imperativo de una red mundial de seguridad financiera”

(Punto 104). Asimismo, “*las lagunas normativas y el desajuste de los incentivos siguen poniendo en peligro la estabilidad financiera, incluidos los riesgos de los efectos indirectos de las crisis financieras en los países en desarrollo, lo que sugiere la necesidad de proseguir las reformas del sistema financiero y monetario internacional*”.

Pero ante ello, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* se limita a exponer lo siguiente: “*cuando deban enfrentarse los riesgos de los flujos de capital volátiles y de gran cuantía, los necesarios ajustes de las políticas macroeconómicas pueden complementarse con medidas macroprudenciales y, cuando proceda, medidas de gestión de los flujos de capital*” (Punto 107). Posiblemente es el ejemplo más claro del tipo de declaraciones retóricas sin medidas concretas para enfrentar la gravedad de los problemas, no exento de ironía o tomadura de pelo, si puede hablarse de este modo, ante un tema tan serio como la abrumadora especulación financiero especulativa a la que asistimos en el sistema económico internacional actual.

La *Agenda de Acción de Addis Abeba* reitera, no obstante, su compromiso con las reformas en la gobernanza del FMI y el Banco Mundial, invitando también al *Comité de Supervisión Bancaria de Basilea* y a otros órganos importantes de fijación de normas reguladoras internacionales para que sigan perfeccionando la capacidad de alerta temprana de los riesgos macroeconómicos y financieros, así como para mejorar la calidad de las calificaciones de las *agencias de evaluación crediticia* aunque, en realidad, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* rechazó finalmente una propuesta de creación de una Agencia de Naciones Unidas dedicada a la lucha contra el fraude fiscal y los paraísos fiscales.

La *Agenda de Acción de Addis Abeba* muestra igualmente su preocupación por “*la excesiva volatilidad de los precios de los productos básicos, en particular respecto de los alimentos y la agricultura, y sus consecuencias para la seguridad alimentaria mundial y el logro de mejores resultados en materia de nutrición*” (Punto 108). Asimismo, la agenda reconoce que la *migración internacional* es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que debe abordarse de una manera coherente, integral y equilibrada” (Punto 111). Resulta difícil no evocar en este punto las terribles imágenes sobre las migraciones de refugiados vagando (y muriendo) en el Mediterráneo con la sola ayuda de algunas organizaciones no gubernamentales y algunos gestos humanitarios aislados.

### **G) Ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidades**

En este apartado, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* señala que la creación, desarrollo y difusión de nuevas tecnologías y conocimientos asociados son potentes motores del crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Sin embargo, según reconoce la agenda, existen grandes diferencias entre países en cuanto a la capacidad innovadora y el acceso a la tecnología, de tal forma que es preciso promover el desarrollo y la utilización de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, así como la *creación de capacidades*, en particular en los países en desarrollo, proporcionando un acceso universal rápido y asequible a Internet (Punto 114).

La *Agenda de Acción de Addis Abeba* reitera, asimismo, la importancia de fortalecer la capacidad institucional y el desarrollo de los recursos humanos, a fin de reforzar la labor que realizan los países en desarrollo a nivel nacional para fomentar su capacidad en esferas como las finanzas públicas, la administración pública, la elaboración de presupuestos sociales y con perspectiva de género, la reglamentación y la supervisión financieras, la gestión de la deuda, la gestión para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, y las actividades y programas relacionados con el agua y el saneamiento, entre otras (Punto 115).

De este modo, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* reconoce la importancia de “*crear un entorno propicio en todos los niveles que incluya un marco normativo y de gobernanza adecuado, a fin de fomentar la ciencia, la innovación, la difusión de tecnologías, en particular para las microempresas y pequeñas y medianas empresas, así como la diversificación industrial y el valor añadido a los productos básicos*”. Igualmente, la agenda reconoce la importancia de proteger los *derechos de propiedad intelectual* tanto en los países desarrollados

como en los países en desarrollo, en consonancia con las prioridades establecidas a nivel nacional y respetando las normas de la *Organización Mundial de Comercio* (Punto 116).

La *Agenda de Acción de Addis Abeba* señala también la necesidad de fomentar los vínculos entre las empresas multinacionales y el sector privado nacional para facilitar el desarrollo de tecnología y la transferencia de conocimientos y técnicas, con apoyo de políticas adecuadas (Punto 117), entre las cuales se cita el importante papel de las finanzas y las políticas públicas en la investigación y el desarrollo tecnológico (Punto 118).

Ante todos estos retos, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* resolvió crear un *Mecanismo de Facilitación de la Tecnología*, como marco de colaboración entre los Estados miembros, la sociedad civil, el sector privado, la comunidad científica, las entidades de las Naciones Unidas y otras partes interesadas, integrado por un *equipo de tareas interinstitucional* de las Naciones Unidas sobre la ciencia, la tecnología y la innovación en pro de los objetivos de desarrollo sostenible, un *foro de colaboración* entre múltiples interesados y una *plataforma en línea* que se utilizará para establecer un registro completo de las iniciativas, los mecanismos y los programas de ciencia, tecnología e innovación, y como portal de información sobre esos instrumentos (Punto 123). ¡Una medida concreta, al menos!

#### **4.3 Datos, vigilancia y seguimiento**

El último apartado de la *Agenda de Acción de Addis Abeba* se refiere a la importancia de contar con información cuantitativa y cualitativa en los sistemas estadísticos nacionales y subnacionales a fin de fortalecer la capacidad, la transparencia y la rendición de cuentas de los países de la alianza mundial en pro de los objetivos de desarrollo sostenible. Este sistema de información debe complementarse, según señala la agenda, con datos y análisis de la sociedad civil, los círculos académicos y el sector privado (Punto 125).

Sin embargo, como señala la *Agenda de Acción de Addis Abeba*, “*el acceso a los datos no es suficiente por sí solo para realizar plenamente el potencial que pueden ofrecer para vigilar, examinar y conseguir los objetivos de desarrollo sostenible*”. De modo que hay que intentar “*garantizar un amplio acceso a las herramientas necesarias para convertir los datos en información útil y viable*” (Punto 128).

Asimismo, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* “*exhorta al sistema de las naciones Unidas a que, en consulta con las instituciones financieras internacionales, formule medidas transparentes para medir los progresos hacia el desarrollo sostenible que vayan más allá de los indicadores de ingreso por habitante*” (Punto 129).

En suma, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* destaca la necesidad de “*examinar y hacer un seguimiento especial de los resultados de la financiación para el desarrollo y de todos los medios de ejecución de esa agenda, integrando esa labor en el proceso de examen y seguimiento de la Agenda 2030*” (Punto 131).

Finalmente, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* incluye el compromiso sobre la vigilancia y seguimiento del proceso de la Agenda 2030, que incluirá un foro anual del Consejo Económico y Social sobre los resultados de la financiación para el desarrollo (Punto 132) y, a tal fin, se alienta al Secretario General de las Naciones Unidas a crear un *grupo de tareas interinstitucional* que debe informar anualmente sobre los progresos logrados en la aplicación de los resultados de la financiación para el desarrollo y los medios de ejecución de la *Agenda 2030*, asesorando sobre los problemas de la ejecución y la recomendación de medidas correctivas, teniendo en cuenta las dimensiones nacionales y regionales (Punto 133).

#### **4.4 A modo de conclusión**

En este artículo he tratado de mostrar la presencia en las declaraciones de las *Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo* (desde el *Consenso de Monterrey* en 2002, la *Declaración de Doha* de 2008 y, finalmente, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* de 2015), de un planteamiento declarativo o simplemente retórico de manifestación de buenos deseos, expresados a veces de forma poco consistente, junto a los postulados económicos neoliberales en el funcionamiento del *sistema económico internacional*.

Dado que la *Agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* remite a esas conferencias internacionales a la hora de referirse a los medios para financiar las medidas para alcanzar los ODS, es preciso tener en cuenta la contradicción que ello entraña ya que, para algunos observadores del funcionamiento de dicho sistema son precisamente las características del mismo las que generan los problemas que se pretenden resolver.

Asimismo, se constata la importante diferencia existente entre el enfoque de la financiación de los ODS que incorpora la *Agenda 2030* dirigido por la lógica de los mercados, la liberalización del comercio multilateral, la expansión de las inversiones extranjeras directas y, en suma, la búsqueda de los mayores beneficios financieros privados, frente a los planteamientos del *enfoque del Desarrollo Económico Local (DEL)* que la *Red de Desarrollo Territorial para América Latina y El Caribe* y el *Foro Mundial de Desarrollo Económico Local* postulan, al centrarse sobre todo en las personas y los territorios, así como en las actividades productivas locales y los acuerdos sociales e institucionales que entre los mismos pueden llegar a alcanzarse en pro del desarrollo sostenible, pese a la existencia de un contexto internacional que –como hemos visto– no es precisamente favorable al *enfoque DEL*.