

Las negociaciones sobre financiamiento para el desarrollo de Naciones Unidas:

**¿sobre qué resultados se debería acordar
en Adís Abeba en 2015?**

Respaldado por 137 Organizaciones de la Sociedad Civil
(ver lista completa en la contraportada)

Respecto al documento

Este documento fue iniciado por Afrodad, Eurodad, Jubilee South Asia Pacific Movement on Debt and Development¹, Latindad y Third World Network, y está respaldado por 137 Organizaciones de la Sociedad Civil. Más respaldos pueden ser enviados a Hernán Cortés (hcortes[at]eurodad.org)

Índice

4	Resumen ejecutivo
8	Introducción
10	1: Movilización de recursos financieros nacionales
12	2: Inversión extranjera directa y otras corrientes internacionales de capitales privados
15	3: Comercio internacional
17	4: AOD y otros apoyos públicos internacionales al desarrollo
19	5: Deuda externa
21	6: Temas sistémicos: reforma efectiva e inclusiva del sistema de gobernanza y monetario mundial
23	7: Otros temas importantes

Acrónimos

AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ADIPC	Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
APP	Asociaciones Público Privadas
BEPS	Erosión de la Base Tributaria y Reubicación de Utilidades
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
COP	Conferencia de las Partes
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CEF	Consejo de Estabilidad Financiera
DEG	Derechos Especiales de Giro
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
FCD	Foro de las Naciones Unidas sobre Cooperación al Desarrollo
FpD	Financiación para el Desarrollo
IED	Inversión Extranjera Directa
FMI	Fondo Monetario Internacional
GIF	Mecanismo Mundial de Financiamiento de la Infraestructura
ICESDF	Comité Intergubernamental de Expertos sobre Financiación al Desarrollo Sostenible
IEG	Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial
IFD	Institución Financiera de Desarrollo
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales
INB	Ingreso Nacional Bruto
MPYMEs	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PIB	Producto Interior Bruto
PIDA	Programa de Desarrollo de la Infraestructura en África
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente
TLC	Tratado de Libre Comercio
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Resumen ejecutivo

El año 2015 será emblemático para la lucha mundial contra la pobreza y por un desarrollo equitativo y sostenible, con tres cumbres clave en solo seis meses. Un asunto central en las tres cumbres son las propuestas concretas para la reforma de los sistemas financieros y comerciales internacionales, a los efectos de que apoyen la concreción de las metas de desarrollo mundial sostenible. Dichas reformas deben basarse en el derecho al desarrollo de todos los países y en garantizar los derechos económicos y sociales para todos. Hay suficientes fondos disponibles para lograr el pleno goce de los derechos humanos para todos, para terminar con la pobreza y para alcanzar las metas de desarrollo mundial sostenible. Sin embargo, para hacerlo posible, se necesitan decisiones políticas que modifiquen las estructuras y los sistemas. La tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (FpD) de Naciones Unidas en Adís Abeba, en julio de 2015, tendrá un papel clave en estos temas.

Este documento resume nuestras recomendaciones para los cambios concretos que deberían hacerse en Adís Abeba, de acuerdo a los seis capítulos clave del Consenso de Monterrey, a los que se agrega un séptimo sobre otros temas importantes:

1: Movilización de recursos financieros nacionales

Para resolver el problema de las corrientes financieras ilícitas y combatir de manera efectiva la elusión y la evasión fiscal internacional es crucial una cooperación realmente mundial. La falta de una agenda común sobre cooperación internacional en materia fiscal tiene para los gobiernos un enorme costo en recursos que podrían destinarse al desarrollo sostenible. Las actuales normas fiscales mundiales se elaboran tras puertas cerradas en la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE), mientras se excluye de los procesos de toma de decisión al 80% de los países. Nuestras recomendaciones clave son:

- Establecer un nuevo órgano intergubernamental sobre cooperación internacional en materia fiscal y destinar los recursos necesarios que le permitan funcionar de forma efectiva.
- Garantizar un mandato amplio para el nuevo órgano fiscal intergubernamental, que incluya la erosión de la base tributaria y reubicación de utilidades; los tratados de inversión y acuerdos fiscales; los incentivos fiscales; la tributación de las industrias extractivas; la transparencia sobre los beneficiarios finales; los informes financieros desglosados país por país; y el intercambio automático de información tributaria.

2: Inversión extranjera directa y otras corrientes internacionales de capitales privados

Se necesita un enfoque sobre el financiamiento privado internacional mucho más equilibrado, que reconozca los riesgos y la necesidad de que los países en desarrollo manejen cuidadosamente las corrientes. Hay dos clases de preocupaciones. Por un lado, existen riesgos macroeconómicos asociados a estas corrientes, tales como la volatilidad de las corrientes de corto plazo. Por otro, hay preocupaciones en relación con el contenido y con los términos de la inversión a largo plazo, en particular la Inversión Extranjera Directa (IED). Nuestras recomendaciones clave son:

- Reconocer que la regulación de la cuenta de capital es una herramienta política fundamental para todos los países y eliminar de todos los tratados de comercio e inversión cualquier obstáculo a estas importantes políticas de regulación.
- Explicar claramente los grandes inconvenientes de utilizar instituciones y recursos públicos para apalancar el financiamiento privado internacional.

3: Comercio internacional

La política comercial debe permitir a los países en desarrollo tener espacio político, incluyendo la capacidad de poner el foco en los impactos sobre el desempleo, las personas vulnerables, la equidad de género y el desarrollo sostenible, y no debe promover la liberalización como un fin en sí mismo. El comercio internacional tiene un papel destacado en el desarrollo y las políticas comerciales son una herramienta importante que los países en desarrollo pueden utilizar para apoyar el crecimiento de las industrias nacionales con un mayor valor agregado, no solo como productores de materias primas. Sin embargo, el régimen comercial actual ha empujado a los países en desarrollo a abrir sus mercados, tanto a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como mediante tratados comerciales y de inversión regionales y bilaterales, que reducen sus espacios políticos a la hora de abordar sus necesidades de desarrollo y hacen poco para regular las políticas comercialmente distorsivas de los países ricos. Recomendamos:

- Una revisión profunda de todos los acuerdos comerciales y tratados de inversión para identificar aquellas áreas que pudieran limitar la capacidad de los países en desarrollo para evitar y gestionar las crisis, regular las corrientes de \rightarrow capital, proteger el derecho al sustento y al trabajo digno, aplicar una tributación justa, brindar servicios públicos esenciales y garantizar el desarrollo sostenible.
- Una revisión de los regímenes de derechos de propiedad intelectual que han sido introducidos en los países en desarrollo mediante Tratados de Libre Comercio (TLC), para identificar cualquier impacto adverso sobre la salud pública, el medioambiente y el desarrollo tecnológico, entre otras áreas.

4: Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y otros apoyos públicos internacionales al desarrollo.

Es necesario fortalecer los compromisos para mejorar la cantidad y calidad de la AOD, con mecanismos de seguimiento más firmes, ya que existen nuevas fuentes de financiamiento público. La AOD sigue siendo un recurso vital, en especial para los países más pobres, pero su valor se ha visto seriamente socavado por el fracaso de los países ricos en el cumplimiento del objetivo de Naciones Unidas de destinar 0,7% del Ingreso Nacional Bruto (INB) a la AOD y por la falta de avances relacionados a los compromisos de París/Accra/Busán sobre la efectividad de la ayuda para terminar con las malas prácticas que socavan la AOD de manera significativa. Mecanismos de financiamiento público innovadores pueden brindar los tan necesarios recursos adicionales. Nuestras recomendaciones clave son:

- Establecer calendarios vinculantes para cumplir los compromisos de entregar 0,7% del INB en AOD.
- Garantizar que la AOD sea una transferencia genuina, incluso poniendo fin a la ayuda ligada, eliminando los costos asumidos dentro de los países donantes y el alivio de la deuda, entregando la mayor parte en forma de donaciones y reformando los préstamos concesionales (blandos) para que reflejen sus costos reales para los países socios.
- Implementar un impuesto a las transacciones financieras que realicen las instituciones financieras y utilizar los ingresos para financiar el desarrollo sostenible.

5: Deuda externa

La reciente resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU)² que ordena “el establecimiento de un marco legal multilateral para los procesos de reestructuración de deuda soberana” es una oportunidad sumamente importante para poner en práctica mecanismos internacionales efectivos para evitar y resolver futuras crisis que no debe desaprovecharse. Las crisis de deuda amenazan con aniquilar el progreso del desarrollo mundial que se ha logrado a lo largo de décadas. Incluso en países que no sufren una crisis de deuda grave, el servicio de la deuda compite con los gastos de desarrollo por los limitados recursos públicos. A pesar de las promesas hechas en Monterrey, no se ha desarrollado una arquitectura para la prevención y la gestión de la crisis de deuda. Las crisis de deuda se siguen abordando de forma tardía y lenta. Nuestras recomendaciones clave son:

- Reafirmar el compromiso para acordar un marco legal multilateral para los procesos de reestructuración de deuda soberana en un foro neutral y garantizar que: sea amplio; se base en un enfoque de necesidades humanas; obligue a acreedores y deudores a rendir cuentas por su conducta irresponsable; y otorgue a todas las partes el derecho a ser escuchadas.
- Deben encargarse auditorías de deuda independientes para examinar las deudas existentes de acuerdo a normas financieras responsables, incluso examinando la legitimidad de la deuda, con compromisos de cancelación de aquellas que se consideren ilegítimas.

6: Temas sistémicos: reforma efectiva e inclusiva del sistema de gobernanza y monetario mundial

El sistema de gobernanza económica mundial tiene la urgente necesidad de ser reparado, para que otorgue a los países en desarrollo un lugar justo y equitativo en los procesos de toma de decisión de todas las organizaciones internacionales e instituciones financieras, fortalezca la transparencia y el rendimiento de cuentas y afronte los problemas internacionales clave, respetando el espacio político de los países en desarrollo. Al tiempo que el pasaje del G8 al G20, como foco de la discusión económica mundial, significó un cambio en las dinámicas de poder, el G20 está demostrando ser inadecuado e ineficiente en la coordinación mundial. Asimismo, los organismos legítimos de Naciones Unidas no tienen el mandato ni los recursos para coordinar de forma efectiva en esa área. El sistema monetario internacional está construido en base a un papel insostenible del dólar estadounidense. Este debe ser gradualmente reemplazado como la moneda de reserva mundial, mientras se da estabilidad adicional al sistema mediante el aumento de los activos de reserva disponibles para los países en desarrollo. Recomendamos:

- Lanzar un proceso para el establecimiento de un Consejo Mundial de Coordinación Económica en Naciones Unidas que ejerza el liderazgo en temas económicos.
- Emitir anualmente USD 250 mil millones en Derechos Especiales de Giro (DEG), cuya mayor parte vaya a los países en desarrollo.

7: Otros temas importantes

Resaltamos en especial cuatro que merecen especial atención:

- Naciones Unidas debe tomar seriamente la necesidad de mejores enfoques para medir el progreso, que trasciendan los indicadores económicos de corto plazo, como el Producto Interior Bruto (PIB), para incluir mediciones del bienestar social y medioambiental y pongan el énfasis en cuán significativa puede ser la desigualdad, incluyendo la inequidad de género.
- A través del desarrollo de una iniciativa sobre normas de financiamiento responsable, Naciones Unidas podría unir esfuerzos y fortalecer las muchas iniciativas y propuestas existentes, así como ayudar a garantizar que las normas se implementen de forma adecuada.
- Debido al creciente reconocimiento de que todas las formas de financiamiento para el desarrollo conllevan amenazas y oportunidades específicas para los derechos de las mujeres, esta vital agenda debe incluirse completamente en el FpD.
- Desarrollar la agenda, comenzada en la conferencia de la AGNU de 2009, para reformar la regulación financiera y el sector financiero.

Lo anterior es un resumen de las recomendaciones clave que se exponen en detalle a continuación, con el apoyo de evidencia que muestra por qué estos y otros temas clave deben estar en el centro de la conferencia sobre FpD de Adís Abeba.

Introducción

El año 2015 será emblemático para la lucha mundial contra la pobreza y por un desarrollo equitativo y sostenible, con tres cumbres clave en solo seis meses. A la tercera Conferencia sobre FpD en Adís Abeba en julio la seguirá, en septiembre, la conferencia de Naciones Unidas para la adopción de la agenda de desarrollo post 2015 en Nueva York y, en diciembre, por la XXI Conferencia de las Partes (COP, por su sigla en inglés) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en París. Un asunto central en las tres cumbres son las propuestas concretas para la reforma de los sistemas financieros y comerciales internacionales, a los efectos de que apoyen la concreción de las metas de desarrollo mundial sostenible. Dichas reformas deben basarse en el derecho al desarrollo de todos los países y en garantizar los derechos económicos y sociales para todos. La conferencia sobre FpD tendrá un papel clave en estos temas.

La conferencia de Adís Abeba es un seguimiento de la primera conferencia sobre FpD³ convocada en Monterrey en 2002. El '*Consenso de Monterrey*' resultante introdujo seis capítulos o "acciones principales" para el FpD que deben estar en el centro de la agenda de desarrollo sostenible y que sirven de estructura a este documento. La segunda conferencia sobre FpD en Doha⁴ en 2008 agregó un capítulo sobre nuevos desafíos y temas emergentes, que abordan los impactos de la crisis financiera y el cambio climático, entre otros aspectos. En 2009 la AGNU organizó una conferencia sobre la crisis económica y financiera mundial y sus impactos sobre el desarrollo, en Nueva York, que fue la única conferencia mundial que respondió a los impactos de la crisis financiera mundial en los países en desarrollo, estableciendo un importante plan para abordar las fallas sistémicas que pusieron de rodillas al sistema financiero mundial.

El proceso hacia la tercera conferencia sobre FpD estuvo precedido por informes del Grupo de Trabajo Abierto de Naciones Unidas sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible⁵, el Comité Intergubernamental de Expertos sobre Financiamiento para el Desarrollo Sostenible (ICESDF, por su sigla en inglés)⁶ y un próximo Informe de Síntesis de la Secretaría de Naciones Unidas que brinda valiosa información de antecedentes y contexto.

Los temas abordados en Monterrey, Doha y Nueva York continúan siendo de vital importancia y el desafío para Adís Abeba es presentar un plan de acción concreto para encarar los problemas sistémicos y estructurales y garantizar la disponibilidad de recursos para financiar el desarrollo sostenible. Este documento expone nuestras propuestas para establecer compromisos concretos que, en nuestra opinión, deberían asumir los gobiernos en Adís Abeba.

El documento contiene recomendaciones y temas clave, incluyendo los compromisos existentes relativos a los seis “capítulos de Monterrey” y un Capítulo 7 final sobre temas nuevos:

1. Movilización de recursos financieros nacionales;
2. Inversión extranjera directa y otras corrientes internacionales de capitales privados;
3. Comercio internacional;
4. AOD y otros apoyos públicos internacionales al desarrollo;
5. Deuda externa;
6. Temas sistémicos: reforma efectiva e inclusiva del sistema de gobernanza y monetario mundial;
7. Otros temas importantes que deben introducirse y procesos de seguimiento que deben acordarse, incluyendo la medición del desarrollo sostenible más allá del PIB; las normas de financiamiento responsable, la reforma del sector financiero e la integración de los derechos de las mujeres.

1 Movilización de recursos financieros nacionales

Recomendaciones clave

Para resolver el problema de las corrientes financieras ilícitas y combatir de manera efectiva la elusión y la evasión fiscal internacional es crucial una cooperación realmente mundial. Nuestras recomendaciones clave son:

- Establecer un nuevo órgano intergubernamental dentro de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional en materia fiscal y destinar los recursos necesarios que le permitan funcionar de forma efectiva. Una tarea clave de este órgano será el desarrollo de un nuevo instrumento multilateral para fortalecer aún más la cooperación internacional en materia fiscal. Se puede mantener el comité experto actual como un órgano auxiliar que brinde asesoría experta en las negociaciones intergubernamentales.
- El mandato para el nuevo órgano fiscal intergubernamental debe incluir la erosión de la base tributaria y reubicación de utilidades; los tratados de inversión y acuerdos fiscales; los incentivos fiscales; la tributación de las industrias extractivas; la transparencia sobre los beneficiarios finales; los informes financieros desglosados país por país; el intercambio automático de información tributaria; la alternativas al enfoque de 'plena competencia'; la promoción de sistemas de tributación progresivos y la minimización de los efectos colaterales negativos de las políticas fiscales.

Temas clave

Uno de los obstáculos fundamentales para la movilización de recursos nacionales en los países en desarrollo es la cantidad de dinero que sale de esos países sin ser gravado y, por esa razón, contribuir con los presupuestos del gobierno para financiar servicios públicos esenciales, tales como la salud y la educación. La globalización, así como las normas impositivas mundiales desactualizadas, le han permitido a las empresas transnacionales eludir y evadir impuestos a una escala realmente grande y la evidencia sugiere que los países en desarrollo están perdiendo más recursos por la evasión fiscal de las empresas que lo que reciben por ayuda oficial al desarrollo⁷.

La falta de una agenda común sobre cooperación internacional en materia fiscal tiene para los gobiernos un enorme costo en recursos que podrían destinarse al desarrollo sostenible. Sin embargo, en un estudio⁸ reciente de los efectos colaterales en la tributación empresarial internacional. El Fondo Monetario Internacional (FMI) subrayó que "El efecto colateral básico es mayor en los países en desarrollo. En comparación con

los países de la OCDE, los efectos colaterales básicos de las tasas impositivas de los demás son dos o tres veces mayores y estadísticamente más significativos. La aparente pérdida de ingresos debido a los efectos colaterales, correspondiente a un punto de referencia similar a la tributación de la fuente, es también mayor en los países en desarrollo".

Una parte sustancial del trabajo internacional en materia fiscal a menudo tiene lugar en el G20 y en la OCDE. Esto incluye el proceso sobre intercambio automático de información tributaria, que pretende garantizar que las autoridades tributarias cooperen para evitar la evasión fiscal, y el proceso sobre erosión de la base tributaria y reubicación de utilidades (BEPS, por su sigla en inglés), cuyo propósito es abordar la elusión y la evasión fiscal de las empresas transnacionales. Ambos procesos han incluido "consultas" con los países en desarrollo que no integran el G20. Sin embargo, las negociaciones intergubernamentales y las tomas de decisión actuales se han estado llevando adelante de forma secreta sin un vínculo apropiado con los procesos de consulta a los países en desarrollo. Por lo tanto, nuevamente, las normas fiscales mundiales se están desarrollando tras puertas cerradas excluyendo al 80% de los países de los procesos de toma de decisión. Incluso la misma OCDE ha admitido que su trabajo en BEPS no toma en cuenta algunas de las preocupaciones mayores de los países en desarrollo⁹. La promesa hecha en Monterrey de "fortalecer la cooperación internacional en materia fiscal... prestando especial atención a las necesidades de los países en desarrollo y con economías en transición" no ha sido cumplida.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por su sigla en inglés) ha subrayado también que:

"Como esas iniciativas son tomadas en su mayoría por las economías desarrolladas – algunas de las cuales dan refugio a jurisdicciones secretas y a poderosas empresas transnacionales – se corre el riesgo de que el debate no tome en cuenta totalmente las necesidades y los puntos de vista de la mayor parte de las economías en desarrollo y en transición. Por eso, será importante dar un papel más prominente a instituciones como el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Materia Fiscal de Naciones Unidas y considerar la adopción de un convenio internacional contra la elusión y la evasión fiscal. Es crucial un enfoque multilateral porque, si solo algunas jurisdicciones se ponen de acuerdo para evitar las corrientes ilícitas y las fugas fiscales, estas prácticas simplemente se mudarán a otras plazas no cooperativas"¹⁰.

El trabajo de Naciones Unidas en temas fiscales se ha centrado en el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Materia Fiscal. Aunque el comité brinda un valioso servicio de asesoramiento y recomendaciones, es por naturaleza un comité de expertos – no un comité intergubernamental –, por lo que no puede llevar adelante negociaciones intergubernamentales. El acuerdo sobre FpD de Doha solicitó al Consejo Económico y Social (ECOSOC, por su sigla en inglés) de Naciones Unidas

“examinar el fortalecimiento de los mecanismos institucionales, incluyendo al Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Materia Fiscal de Naciones Unidas”. Sin embargo, el trabajo del comité se ha visto seriamente dificultado por la falta de recursos.

En su informe¹¹ de 2014, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre derechos humanos y extrema pobreza recomendó que los países deberían elevar el estatus del comité a “intergubernamental”. El reconocimiento de la necesidad de involucrar a los países en desarrollo en el establecimiento de las normas fiscales mundiales es muy anterior. El “Comité Zedillo”¹² de 2001, por ejemplo, recomendó la creación de una “Organización Fiscal Internacional”. El G77 ha propuesto repetidamente – la vez más reciente durante el evento especial del ECOSOC¹⁴ sobre temas fiscales en junio de 2014 – que el comité de expertos de Naciones Unidas sea elevado a la categoría de órgano intergubernamental. En octubre de 2014, mediante un comunicado de prensa, los ministros de finanzas de RD Congo y Camerún señalaron que:

“No es suficiente con la consulta del FMI y la OCDE: [los países de bajo ingreso] necesitan su lugar en la mesa de negociación, que debería ser otorgado idealmente por una reunión de alto nivel auspiciada por Naciones Unidas, como parte de la conferencia sobre Financiación para el Desarrollo de julio de 2015”.

Se necesita un órgano fiscal de Naciones Unidas que, además de garantizar que se incluyan los intereses de los países en desarrollo en la elaboración de las nuevas normas fiscales mundiales, coordine la revisión de la legislación actual, tanto en el ámbito nacional como mundial. Tal como señalaron los ministros de finanzas de RD Congo y Camerún:

“El sistema fiscal mundial juega a favor del pago de impuesto en los países en los que se encuentran las sedes centrales de las empresas transnacionales, en lugar de en los países en los que se producen las materias primas. Deben revisarse los acuerdos fiscales y tratados de inversión internacionales para que den prioridad al pago de impuestos en los países ‘de origen’. [Los países de bajo ingreso] necesitan ayuda para revisar sus legislaciones tributarias para: eliminar las exenciones, renegociar los acuerdos fiscales y tratados de inversión bilaterales y resistirse a una ‘perjudicial competencia a la baja’ de los impuestos directos”.

Por tanto, luego de más de una década de retrasos, es hora de que los gobiernos establezcan un órgano para la cooperación realmente mundial en materia fiscal, bajo el auspicio de Naciones Unidas.

La comunidad internacional debería además reconocer que en el ámbito nacional son esenciales sistemas tributarios equitativos y progresivos para conseguir recursos adecuados para financiar la provisión de servicios públicos. A pesar de la creciente evidencia de que son clave las políticas tributarias justas para enfrentar la pobreza y la desigualdad¹⁵, las agencias internacionales como el FMI y el Banco Mundial recién han comenzado a reconocerlo¹⁶, pero han recibido críticas por no dar pasos concretos en términos de asesoramiento político real¹⁷. Para el FMI y el Banco Mundial será importante realizar una evaluación independiente de su política de asesoramiento, en especial a la luz del informe recientemente publicado por el FMI sobre los efectos “colaterales” de la tributación empresarial internacional¹⁸.

Los gobiernos deben, también, aumentar la transparencia empresarial como parte del fortalecido esfuerzo internacional para combatir la elusión y la evasión fiscal. Esto debe incluir la implementación efectiva de la obligación de las empresas multinacionales de presentar “informes financieros desglosados país por país” para la difusión pública, como parte de sus informes anuales para cada país en el que operan. Estos informes deben mostrar: información clave sobre las utilidades, el pago de impuestos, los subsidios recibidos, la facturación y la cantidad de empleados. Solamente si este tipo de información está disponible al público es posible evaluar si las empresas transnacionales están pagando su justa parte de impuestos y si lo están haciendo en los países en los que tienen lugar sus actividades comerciales y en los que se crea el valor.

Finalmente, los gobiernos deben crear un sistema verdaderamente mundial para el intercambio automático de información fiscal. Este sistema debe diseñarse de manera tal que permita la participación significativa de todos los países en desarrollo, incluyendo a los países menos desarrollados, a los que se debe permitir recibir la información de forma automática aun cuando ellos todavía no tengan la capacidad de devolver la misma información.

2 Inversión extranjera directa y otras corrientes internacionales de capitales privados

Recomendaciones clave

La conferencia de Adís Abeba puede apoyar un acercamiento equilibrado al financiamiento privado internacional, que reconozca la necesidad de que los países en desarrollo manejen cuidadosamente estos capitales. Nuestras recomendaciones clave son:

- Reconocer que la regulación de la cuenta de capital es una herramienta política fundamental para todos los países, en particular para los países en desarrollo que más sufren los efectos colaterales mundiales – incluyendo la volatilidad de las corrientes de capital de corto plazo – con el compromiso de eliminar de todos los tratados comerciales y de inversión cualquier obstáculo a estas importantes políticas, incluso en la OMC.
- Explicar claramente los grandes inconvenientes de utilizar instituciones y recursos públicos para apalancar el financiamiento privado internacional, incluyendo la falta de claridad sobre la adicionalidad, la finalidad y el impacto sobre el desarrollo, la limitada influencia de las partes interesadas de los países en desarrollo y la escasa transparencia y rendimiento de cuentas.

Temas clave

Las corrientes internacionales de capital privado en particular la IED, pueden ayudar a impulsar el crecimiento económico sostenible, pero conllevan también un riesgo significativo que debe ser cuidadosamente manejado. Estas corrientes tienen el potencial de crear empleos dignos, facilitar la transferencia de tecnología y generar recursos nacionales a través del pago de su justa parte de los impuestos. Sin embargo, las corrientes financieras privadas mal manejadas pueden producir una mayor desigualdad e impactos adversos para las personas más pobres y el medioambiente, así como aumentar los riesgos para los países en desarrollo. Hay dos clases de preocupaciones. Por un lado, existen riesgos macroeconómicos asociados a estas corrientes, tales como la volatilidad de las corrientes financieras de corto plazo. Por otro, hay preocupaciones en relación con el contenido y con los términos de la inversión a largo plazo, en particular la IED. En Monterrey se destacó la necesidad de que las empresas "... tengan en cuenta no sólo las consecuencias económicas y financieras de sus actividades sino también los aspectos sociales, ambientales, de desarrollo y de género".

Las corrientes financieras privadas transfronterizas de corto plazo, en particular las acciones de cartera, pueden ser altamente volátiles, con fuertes oscilaciones en los niveles de

inversión y retiros masivos de capital en tiempos de crisis. Existen además las llamadas corrientes de 'dinero caliente', que pueden provocar graves crisis en el mercado cambiario y el sector financiero y tienen impactos perjudiciales – muchas veces a largo plazo – sobre la economía real. Este tipo de 'espantada' de capitales disparó la crisis financiera asiática de 1997-1998, provocando una repentina depreciación monetaria que desestabilizó economías nacionales enteras y fue el mayor canal de transmisión de la crisis financiera mundial a los países en desarrollo. Sin una regulación más fuerte de parte de los gobiernos es muy probable que las corrientes financieras privadas internacionales volátiles y de corto plazo sean 'nuevamente' las causantes de la próxima crisis. En Monterrey se señaló que: "tienen importancia las medidas para atenuar el impacto de la excesiva inestabilidad de las corrientes de capital a corto plazo".

Son bienvenidos los recientes movimientos limitados del FMI¹⁹ para flexibilizar su oposición a la regulación de la cuenta de capital, que continúan en la línea de la posición firme adoptada en Doha de que "... no debe negarse [a los países en desarrollo] el derecho a... imponer restricciones temporales al capital y a buscar negociar acuerdos sobre suspensiones temporales de la deuda entre deudores y acreedores". Sin embargo, dado el nivel de riesgo, se necesita de forma urgente una agenda más proactiva. Será vital reconocer que la regulación de la cuenta de capital es una herramienta política fundamental que debe formar parte del paquete de instrumentos de todos los países que buscan evitar las crisis ocasionadas por las corrientes de 'dinero caliente' que entran y salen, en particular en los países en desarrollo que más los sufren.

En cuanto a la IED y otros tipos de financiamiento de largo plazo, un estudio del Parlamento Europeo²⁰ reciente destaca algunas limitaciones clave:

- La IED difícilmente llega a los países de bajo ingreso, con excepción de los principales exportadores de recursos naturales. Esto puede ser muy problemático, ya que el sector de extracción de recursos naturales tiene un bajo potencial de creación de empleos dignos, puede tener enormes impactos sociales, medioambientales y sobre los derechos humanos, así como aumentar los problemas de gestión macroeconómica.
- Se ha visto que es muy difícil hacer llegar IED a las micro, pequeñas y medianas empresas (MPYMEs), que representan la mayor parte del empleo y el PIB en los países en desarrollo.
- La naturaleza lucrativa de la IED no le permite abordar varios problemas clave, incluyendo gran parte de la provisión de los servicios públicos que es vital para el crecimiento del sector privado.
- A menudo se asocia la IED a la gran cantidad de corrientes de capital que salen mediante la repatriación de utilidades,

que en 2011 se estimó en 90% del valor de las corrientes que ingresaron²¹. Además, como se vio en el Capítulo 1, las corrientes financieras ilícitas derivadas de la manipulación fraudulenta de los precios de transferencia y de otras prácticas de elusión fiscal contribuyen a una gigantesca sangría de los recursos nacionales en los países en desarrollo.

Además, a menudo los inversores extranjeros presionan para que los gobiernos creen condiciones favorables, incluyendo exenciones fiscales y normativas laborales, sociales y medioambientales más laxas, que pueden tener impactos dañinos, tanto directos como por la creación de leyes de juego injustas para los actores privados nacionales. Finalmente, las cifras exageran enormemente la realidad de las corrientes financieras privadas netas hacia los países en desarrollo. De acuerdo a UNCTAD²², por ejemplo, las transacciones o posiciones que involucran a las Entidades de Propósito Especial son considerables, aunque normalmente no representan ninguna corriente de inversión genuina y pueden llevar a que se malinterprete bastante la información de la IED.

Por tanto, el tema clave es la calidad y la contribución al desarrollo de las corrientes privadas, lo cual importa más que su cantidad. En Doha se señaló que “habría que aumentar al máximo el impacto que tiene la inversión extranjera directa en el desarrollo” y se destacó la necesidad de que vincular la IED a mejoras concretas en la economía nacional, incluyendo “a mejorar la transferencia de tecnología y la a crear oportunidades de capacitación para la fuerza de trabajo local, incluidas las mujeres y a las personas jóvenes”. Un enfoque importante será el desarrollo de un conjunto común de principios para la inversión responsable para el desarrollo sostenible, tal como se subraya en el Capítulo 7.

Desafortunadamente, en lugar de enfocarse en cómo manejar los costos y beneficios de la IED y de otras corrientes privadas en el ámbito nacional²³, gran parte de la discusión a partir de Doha se ha enfocado en el uso del financiamiento público y las garantías públicas para apalancar el financiamiento privado. Esto incluye a los mecanismo mixtos con la AOD, que se discuten en el Capítulo 4. Al hacer esto, los bancos multilaterales de desarrollo y las instituciones financieras de desarrollo (IFD) se han convertido en algunos de los actores más importantes en el ámbito actual del desarrollo. Informes recientes²⁴ han destacado los graves problemas de esta agenda que llevan adelante las IFD:

- Problemas en la obtención de resultados de desarrollo medibles, con dificultades en el diseño de programas que funcionen para las MPYMEs de los países de bajo ingreso.
- Escaso éxito en la generación de inversión ‘adicional’, con evaluaciones externas que muestran que muchas de las inversiones respaldadas con fondos públicos reemplazan a las inversiones del sector puramente privado.
- La mayoría de las IFD aún utilizan centros financieros en el extranjero para canalizar sus fondos, lo que da luz verde para su uso, ayudando así a legitimar el uso potencialmente perjudicial de dichas jurisdicciones²⁵.
- Escasa apropiación de las instituciones y los programas de las IFD por parte de los países en desarrollo – desde los

ministerios hasta los parlamentos y las partes interesadas nacionales. Esto es evidente cuando se analiza la estructura de gobernanza de las actuales IFD²⁶ y de la plataforma mixta de la Unión Europea²⁷.

- Problemas significativos de transparencia y rendimiento de cuentas, en particular cuando se canaliza el dinero a través de intermediarios financieros, tales como bancos y fondos privados de capital.
- Las normas y salvaguardias actuales son insuficientes para proteger a los grupos más vulnerables y al medioambiente, además de que se las ha aplicado de manera irregular.

Las Asociaciones Público Privadas (APP) son, en muchos casos, los mecanismos elegidos para implementar proyectos de infraestructura, aunque existen problemas graves con este enfoque. El creciente enfoque en las enormes necesidades de infraestructura de los países en desarrollo, que se estiman actualmente en USD 1 billón de fondos adicionales al año, han llevado a que los donantes multilaterales y bilaterales y diversos foros discutan propuestas para acceder al financiamiento privado externo para cubrir el déficit estimado, incluso a través de la Iniciativa de Infraestructura Mundial del G20, el Mecanismo Mundial de Financiamiento de la Infraestructura (GIF, por su sigla en inglés) y el Programa de Desarrollo de la Infraestructura en África (PIDA, por su sigla en inglés). Sin embargo, cada vez más evidencia – incluyendo un reciente informe del Grupo de Evaluación Independiente (IEG, por su sigla en inglés)²⁸ del Banco Mundial – muestra que las APP tienen problemas serios:

- Se trata de un método de financiamiento muy caro, que ha aumentado significativamente los costos para el erario público. Esto se debe, en parte, a las demandas de retornos anuales de entre 20% y 25% por parte de los financiadores de capital y otros acreedores, incluso sobre los proyectos más financiados, y costos de hasta 10% para concretar el financiamiento²⁹.
- Este costo es a menudo nada transparente y no declarado a los auditores, parlamentos o grupos de la sociedad civil. De acuerdo al informe del IEG, las deudas ocultas que implican las APP son “raramente cuantificadas en su totalidad” a nivel del proyecto y “raramente se asesora sobre cómo gestionar las implicaciones fiscales de las APP”. En la actualidad, las evaluaciones de sostenibilidad de la deuda no toman en cuenta estos costos, ya que se consideran transacciones extra-presupuestales, lo que alienta a los países a utilizar las APP para evadir los límites de deuda acordados.
- Tienden además a ser financiamientos de alto riesgo. La evidencia de los países desarrollados muestra que entre 25% y 35% de tales proyectos fracasan en el cumplimiento de los planes debido a los sobrecostos, los retrasos en la implementación o malas especificaciones de trabajo y bancarrota o incapacidad de repago del financiamiento³⁰. En los países en desarrollo con capacidades de negociación/gestión menores las tasas de fracaso son incluso más altas.
- Si fracasan, las APP terminan “privatizando las utilidades y socializando las pérdidas” cuando el sector público tiene que rescatar el proyecto.

Las APP deben, por esa razón, ser analizadas cuidadosamente y consideradas solamente si no se dispone de otras opciones de financiamiento más baratas y menos riesgosas. Cuando se diseñan los proyectos se deben evaluar específicamente las necesidades de desarrollo de las personas y abordar las preocupaciones de equidad en términos de un acceso equitativo y asequible a la infraestructura y los servicios. Cuando se implementan los proyectos de APP los elementos clave que deben considerarse incluyen: un exhaustivo análisis costo-beneficios; la completa transparencia a lo largo de todo el proceso; un diseño y una implementación cuidadosos; el involucramiento de las partes interesadas locales; una supervisión y regulación estricta, incluyendo una contabilidad transparente; un monitoreo y una evaluación fuertes. Debido a que los tratados de comercio e inversión pueden afectar la capacidad de los gobiernos para hacer cumplir las normativas, es importante garantizar políticas de regulación y salvaguardia

efectivas para las APP que respeten los derechos humanos de las personas, incluyendo los derechos de las mujeres, así como la protección y sostenibilidad del medioambiente.

Finalmente, pero no menos importante, deben establecerse a nivel de Naciones Unidas sistemas de gobernanza y de rendimiento de cuentas para asociaciones multi-parte antes de que se establezca y se lleve a adelante cualquier asociación. Es necesario que existan criterios claros, aplicados *ex ante*, para determinar si un actor del sector privado concreto se ajusta a un asociación en la búsqueda de los objetivos post 2015. Los estados miembros de Naciones Unidas deben estar a la vanguardia en la formulación de un marco de rendimiento de cuentas y de gobernanza basado en criterios que incluya la supervisión, la regulación, la evaluación por una tercera parte independiente y un monitoreo y una redacción de informes sobre asociaciones con el sector privado transparentes.

3 Comercio internacional

Recomendaciones clave

La política comercial debe permitir a los países en desarrollo tener espacio político, incluyendo la capacidad de poner el foco en los impactos sobre el desempleo, las personas vulnerables, la equidad de género y el desarrollo sostenible, y no debe promover la liberalización como un fin en sí mismo. Recomendamos:

- Una revisión profunda de todos los acuerdos comerciales y tratados de inversión para identificar aquellas áreas que pudieran limitar la capacidad de los países en desarrollo para evitar y gestionar las crisis, regular las corrientes de capital, proteger el derecho al sustento y al trabajo digno, aplicar una tributación justa, brindar servicios públicos esenciales y garantizar el desarrollo sostenible.
- Una revisión de los regímenes de derechos de propiedad intelectual que han sido introducidos en los países en desarrollo mediante TLC, para identificar cualquier impacto adverso sobre la salud pública, el medioambiente y el desarrollo tecnológico, entre otras áreas

Temas clave

El comercio internacional tiene un papel destacado en el desarrollo y las políticas comerciales son una herramienta importante que los países en desarrollo pueden utilizar para apoyar el crecimiento de las industrias nacionales con un mayor valor agregado, no solo como productores de materias primas. Sin embargo, el régimen comercial actual ha empujado a los países en desarrollo a abrir sus mercados, tanto a través de la OMC como mediante tratados comerciales y de inversión regionales y bilaterales, que reducen sus espacios políticos a la hora de abordar sus necesidades de desarrollo y hacen poco para responder a las políticas comercialmente distorsivas de los países ricos.

El punto fundamentalmente importante para quienes se preocupan por el desarrollo sostenible es que se debe otorgar a los países en desarrollo el espacio político para determinar si, cómo y cuándo desean liberalizar sectores y mercados. La liberalización comercial no debe agravar el problema del desempleo, dañar a las personas vulnerables, agravar los problemas de equidad de género ni amenazar el desarrollo sostenible o al medioambiente.

Aunque nos enfocaremos en la inversión, como tema clave del FpD, hay muchos otros asuntos importantes de política comercial que no deben olvidarse. En Monterrey se reconocieron los verdaderos temas de desarrollo que los países en desarrollo desean ver abordados y se detallaron muchos de ellos:

“...las barreras comerciales, los subsidios y otras medidas que distorsionan el comercio, en particular en sectores de especial interés para las exportaciones de los países en desarrollo, incluida la agricultura; la aplicación indebida de medidas anti-dumping; las barreras técnicas y las medidas sanitarias y fitosanitarias; la liberalización del comercio en industrias manufactureras de gran densidad de mano de obra; la liberalización del comercio de productos agrícolas; el comercio de servicios; las crestas arancelarias, y la elevada cuantía y la escalada de aranceles y las barreras no arancelarias; la circulación de personas; la falta de reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual para la protección de los conocimientos tradicionales y el folklore; la transferencia de conocimientos y tecnologías; la aplicación e interpretación del Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio de manera que sirvan de apoyo a la salud pública, y la necesidad de incluir en los convenios comerciales disposiciones que prevean un trato especial y diferente para los países en desarrollo, para que esos instrumentos sean más precisos y eficaces y tengan aplicación en la práctica.”

Sin embargo, la mayor parte de estos temas han sido marginados, lo cual explica por qué tomó tanto tiempo negociar la ‘ronda de desarrollo’ de Doha y aún no ha finalizado.

Muchos temas clave siguen pendientes. Por ejemplo, tal como señalaron los jefes de estado en Doha, los países desarrollados deben aspirar a “lograr el acceso pleno de los países menos adelantados a los mercados libres de impuestos y sin cuotas”, pero esto no es todavía una realidad. Las flexibilidades políticas para la protección de la agricultura en los países en desarrollo deben ser proporcionales a las actualmente disponibles en los países desarrollados. En particular, se debe permitir a los países en desarrollo proteger su agricultura utilizando un Mecanismo de Salvaguardias Especial flexible y efectivo. Los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) más cláusulas tales como la exclusividad de la información y las extensión del plazo de las patentes han expulsado de la producción a los productores más pequeños y baratos, la mayoría de ellos de los países en desarrollo. Esto ha producido un encarecimiento de los costos de medicinas esenciales y la atención médica, los agroquímicos (por lo tanto los alimentos), lo que perjudica el desarrollo y daña a los pobres. Incluso las flexibilidades en los ADPIC permitidas por la OMC para proteger la salud pública o el medioambiente se están viendo amenazadas y el acceso asequible a la tecnología está claramente perjudicado por los derechos de propiedad intelectual exigidos por el Acuerdo sobre ADPIC de la OMC. Es el momento de una revisión urgente de los regímenes de derechos de propiedad intelectual que han sido introducidos en los países en desarrollo mediante Tratados de Libre Comercio, para identificar cualquier impacto adverso sobre la salud pública, el medioambiente y el desarrollo tecnológico, entre otras áreas.

En el ámbito de la política de inversión, la FpD podría hacer importantes avances. En 2012 hubo 3.196 tratados de inversión en el mundo³¹, muchos de los cuales afectan a los países en desarrollo. También hay importantes capítulos sobre inversión

en los tratados de libre comercio. Aunque se supone que estos tratados y acuerdos son tanto para proteger a los inversores extranjeros como para beneficiar a los países receptores, el Banco Mundial y otros han descubierto que existe poca correlación entre tener un tratado de inversión y una mayor inversión³². También hay una cantidad creciente de disputas sobre inversión y “preocupaciones persistentes en relación con las deficiencias sistémicas del régimen [de arbitraje de inversiones]”³³. Durante 2012 se produjo la mayor cantidad de demandas internacionales presentadas por empresas extranjeras contra los estados, 66% de las cuales fueron contra países en desarrollo³⁴.

A menudo los tratados adolecen de una cantidad de problemas que hacen casi imposible que los gobiernos de los países en desarrollo puedan predecir los impactos de los acuerdos, incluyendo definiciones vagas de los términos clave como ‘inversión’ y ‘tratamiento justo y equitativo’³⁵. En la práctica, estos tratados y acuerdos pueden dificultar la maximización de los beneficios de la IED en los países en desarrollo, por ejemplo, restringiendo su capacidad para exigir transferencia de tecnología o empleo de mano de obra local. También restringen la capacidad de los gobiernos para evitar que la salida de ‘dinero caliente’ desestabilice sus economías.

Se necesita una amplia revisión de los tratados existentes para identificar todos los elementos que restringen el valioso espacio político para los países en desarrollo, o que pueden tener resultados negativos para el desarrollo. Una revisión así debe incluir la participación de todas las partes interesadas relevantes, incluyendo los grupos de la sociedad civil. Debe incluir las cláusulas del acuerdo sobre disputas inversor-Estado, así como la definición de inversión. Estas cláusulas en los acuerdos bilaterales de inversión y en los tratados de libre comercio permiten a las empresas transnacionales demandar a los gobiernos en juicios de arbitraje internacional a puertas cerradas por cantidades de dinero extraordinarias. Esta tendencia pone en suspenso la regulación política en defensa del interés público en todo el mundo. La mayoría de los países en desarrollo pierde estos casos debido a la falta de recursos financieros adecuados para defender sus intereses. Más de la mitad de estos casos son en el ámbito de los recursos naturales³⁶, amenazando el acceso a la tierra, al agua potable y al aire limpio e impidiendo la sostenibilidad y la conservación del medioambiente. Además castigan de forma desproporcionada a las mujeres, a la niñez, a los pueblos y las comunidades indígenas y a la vejez.

Además, los gobiernos deben llevar adelante evaluaciones obligatorias del impacto de los acuerdos comerciales y tratados de inversión, multilaterales, plurilaterales y bilaterales, sobre los derechos humanos. En especial deben evaluarse los acuerdos Norte-Sur, con un enfoque especial en los derechos al desarrollo y los derechos específicos a la alimentación, la salud y el sustento, tomando en cuenta el impacto sobre los grupos marginalizados.

La OMC (así como los acuerdos comerciales y de inversión bilaterales y plurilaterales) está afectando los derechos de las personas, incluso su derecho al desarrollo, forzando recortes de las tarifas en sectores clave como la agricultura, las industrias nacientes y los servicios esenciales; con reglas injustas de subsidio agrícola; forzando inversiones en recursos naturales y en bienes y servicios sensibles. Muchos de estos acuerdos impiden además agregar valor local, prohibiendo los impuestos a las exportaciones (en virtud de los TLC). Por ejemplo, la negativa de dar un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo y menos desarrollados es una amenaza a sus derechos al desarrollo. Al día de hoy en la OMC, no permitir subsidios esenciales a los pequeños productores para apoyar un programa público de distribución de alimentos está amenazando el derecho a la alimentación de las personas en India.

Tal como ha señalado el *South Center* y otros, el resultado de la Conferencia Ministerial de Bali de la OMC, en diciembre de 2013, fue desequilibrado, con países desarrollados que obtuvieron acuerdos sobre facilitación comercial vinculantes –“temas de Singapur” – al tiempo que los temas de los países menos desarrollados tuvieron solamente resultados no vinculantes. Desde entonces, los países desarrollados continuaron presionando por la inclusión de otros temas de Singapur, incluyendo la liberalización de la inversión, a pesar de la oposición de los países en desarrollo que continúan exigiendo que la ronda de Doha se enfoque genuinamente en el desarrollo.

Finalmente, la Ayuda para el Comercio no debe concebirse como un sustituto de un sistema comercial reformado que reenfoque sus objetivos en el logro del pleno empleo y el desarrollo sostenible. La Ayuda para el Comercio solo puede tener éxito si es no condicionada, no generadora de deuda, adicional a los compromisos existentes, y orientada a la construcción de las capacidades productivas de los países receptores, en lugar de ser una mera implementación de la normativa comercial.

4

AOD y otros apoyos públicos internacionales al desarrollo

Recomendaciones clave

La conferencia sobre FpD de Adís Abeba brinda una oportunidad para fortalecer los compromisos de mejorar la calidad y la cantidad de la AOD, establecer mecanismos de seguimiento más firmes y específicos y presionar por fuentes nuevas y adicionales de financiamiento público. Nuestras recomendaciones son:

- Los países desarrollados deben establecer calendarios vinculantes en la legislación nacional para cumplir sus compromisos pendientes de entregar 0,7% del INB en AOD y compromisos con los países menos desarrollados, dentro de cinco años y garantizar que estas corrientes apoyen la apropiación democrática, la transparencia, el rendimiento de cuentas, la inclusión y maximice los impactos en la erradicación de la pobreza. Se debe encargar al Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas (FCD) la revisión, el monitoreo y la elaboración de informes sobre estos temas.
- Los donantes deben garantizar que la AOD represente una transferencia genuina a los países en desarrollo, incluso poniendo fin a la ayuda formal o informalmente ligada, garantizando la adicionalidad, eliminando de la AOD los costos asumidos dentro de los países donantes relacionados con estudiantes o refugiados, así como el alivio de la deuda, entregando la mayor parte de la ayuda en forma de donaciones y reformando los préstamos concesionales (blandos) para que reflejen sus costos reales para los países socios, incluso deduciendo el repago de intereses.
- Se debe implementar un impuesto a las transacciones financieras que realicen las instituciones financieras, en lugar de los individuos, sobre activos como participaciones, bonos, monedas y sus derivados, y utilizar los ingresos para financiar el desarrollo sostenible.

su nivel a 0,3% del INB de los miembros³⁸ del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), esta cantidad es menos de la mitad del objetivo de 0,7% que la mayoría de los países donante acordó alcanzar, primero en 1985 y luego en 2015. Aunque algunos donantes siguen tomando con seriedad este objetivo, con cinco que llegan a 0,7%, es poco probable que puedan cumplir con sus compromisos antes del plazo de 2015. Los países donantes que se comprometieron, pero aún no llegaron, a alcanzar el objetivo del 0,7% deben implementar un cronograma claro y factible para no arriesgarse a socavar su credibilidad como proveedores de AOD. Es necesario reparar las fallas para continuar a partir de la propuesta de la conferencia sobre FpD de Doha de que “para finales de 2010, establezcan calendarios nacionales para aumentar los niveles de ayuda...con objeto de lograr las metas fijadas en materia de AOD” y “elaboren, cuanto antes, calendarios indicativos móviles que ilustren cómo piensan alcanzar sus metas”. El FCD de Naciones Unidas podría tener un papel crítico, si se le da la orden de informar anualmente, de manera exhaustiva, sobre las tendencias de la AOD, incluyendo las transferencias netas de los donantes en relación con las metas acordadas. En el Capítulo 7 examinamos el financiamiento del clima en más detalle, pero es de vital importancia que otras transferencias prometidas a los países en desarrollo, tales como el financiamiento del clima, deben ser nuevas y adicionales a los compromisos del 0,7%.

La calidad de la AOD es igualmente importante, pero se ve sistemáticamente socavada por el fracaso de la comunidad de donantes de cumplir con los compromisos sobre efectividad de la ayuda, asumidos en una serie de acuerdos que comenzaron en Roma en 2003 y se reafirmaron en Busán en 2011. La propia declaración de Monterrey pide que los donantes “hagan más efectiva la ayuda” y en la conferencia sobre FpD de Doha se alentó “a todos los donantes a que mejoren la calidad de la asistencia, apliquen más enfoques basados en los programas, utilicen los sistemas nacionales para las actividades gestionadas por el sector público, reduzcan los gastos de transacción y mejoren la mutua rendición de cuentas y la transparencia y... a desvincular la asistencia en la mayor medida posible”.

Desgraciadamente, las promesas de hacer más efectiva la ayuda aumentando la apropiación de los países en desarrollo contrastan con la realidad: la AOD sigue controlada por proveedores que mantienen el control de la toma de decisiones sobre las adjudicaciones a los países y, a menudo, las adjudicaciones a los sectores o los proyectos. En consecuencia, hay una apropiación poco democrática, se socava el alineamiento con los planes nacionales de desarrollo y la estabilidad es baja ya que los proveedores siempre pueden cambiar sus prioridades. La asignación a los países permanece distorsionada por las prioridades geoestratégicas de los proveedores, los intereses económicos, los vínculos post coloniales y otras prioridades políticas externas. A menudo la ayuda no se basa en la ley, ni los derechos, ni las necesidades. Solo una parte de la AOD va realmente hacia los países en desarrollo o permanece en ellos, tal como explicamos más adelante, y los sistemas nacionales no son usados de manera generalizada. El informe de la reunión de Global Partnership de este año en México mostró que

Temas clave

La AOD sigue siendo un recurso vital, en especial para los países más pobres, pero su valor se ha visto seriamente socavado por el fracaso de los países ricos en el cumplimiento del objetivo de Naciones Unidas de destinar 0,7% del INB a la AOD y por la falta de avances en el cumplimiento de los compromisos de París/Accra/Busán sobre la efectividad de la ayuda para terminar con las malas prácticas que socavan la AOD de manera significativa.

Aunque en 2013, luego de dos años de caída, la AOD aumentó

apenas menos de la mitad de la ayuda examinada utilizaba sistemas nacionales³⁹. Los proveedores siguen estableciendo burocracias paralelas para administrar la AOD, lo que socava a las instituciones de los países receptores. Deben establecerse sistemas mucho mejores para medir y monitorear cuánta ayuda hay realmente disponible en la actualidad para que los países en desarrollo programen de acuerdo a sus prioridades, en base a mediciones desarrolladas por los países socios.

Además, los proveedores están entregando cada vez más AOD en forma de préstamos, debido a las obsoletas normas que permiten que los préstamos con fines de lucro⁴⁰ se cuenten como AOD. Aunque las cifras de ayuda crecieron en 2013, el aumento mayor (33%) fue por el uso de instrumentos que no son donaciones, como los préstamos. Esta tendencia se manifiesta a costa de los países más pobres, ya que los préstamos van, en la mayor parte de los casos, a países de ingreso medio, como demuestra el 4% de reducción en la AOD a África Subsahariana en 2013. El uso de préstamos en lugar de donaciones producirá repagos en el futuro, lo que aumentará la carga de la deuda de los países socios. Tal como se muestra en el Capítulo 5, existe un creciente consenso en cuanto a que el aumento de los niveles de deuda combinado con un crecimiento lento indica que es probable que se produzca una crisis de deuda en el futuro próximo. Los donantes deben brindar su ayuda financiera principalmente como donaciones para garantizar que no aumente el peso de la deuda y la vulnerabilidad frente a la deuda de los países en desarrollo.

Otras lagunas en las normas de declaración de la AOD permiten que los donantes declaren como ayuda costos derivados de la recepción de estudiantes y refugiados en los países donantes – lo que infló la AOD en un estimado de USD 2,700 millones solo en la EU en 2012. Muchos donantes siguen ligando su AOD a la compra de bienes y servicios a empresas de los países donantes – en lugar de a las locales – lo que aumenta los costos y descarta el ‘doble dividendo’ de estimular la economía de los receptores a través de las compras locales. Un informe⁴² de Eurodad muestra que la mayor parte de la AOD se gasta en contratos de adquisiciones públicas, para comprar bienes y servicios de empresas, y la mayor parte de esos contratos son ganados por empresas de los países donantes a las que están informalmente ligados. Deben redoblarse los esfuerzos para frenar las prácticas de ligadura informal de la ayuda que excluyen *de facto* a los empresarios de los países socios de la posibilidad de ganar contratos financiados por la AOD. La reforma de las compras de la AOD, incluso alentando de forma proactiva a las empresas locales a pujar en las licitaciones, para establecer objetivos sociales y medioambientales y preferencias nacionales, deben ser parte de un compromiso más amplio para incorporar la perspectiva de las compras públicas sostenibles. En Monterrey también se exigió a “los países donantes a que tomen medidas para asegurarse de que los recursos que suministren para el alivio de la deuda no menoscaben los de AOD destinados a los países en desarrollo”. Una promesa que no ha sido cumplida.

Finalmente, hay una tendencia creciente a ‘combinar’ AOD con fuentes privadas de financiamiento, lo que despierta preocupaciones importantes que jamás han sido debidamente reconocidas ni abordadas por las entidades donantes que manejan esta agenda, incluyendo a la Comisión Europea. El informe al FCD⁴³ de la secretaria general de Naciones Unidas las resume bien:

“...la falta de claridad sobre su carácter adicional y el objetivo; la escasa influencia de los donantes y de los receptores sobre el diseño y la aplicación de la inversión; la mengua de la transparencia y de la rendición de cuentas; el riesgo de falta de correspondencia entre las prioridades del sector privado y las del país; el peligro del incremento de la carga de la deuda; la falta de atención a las empresas pequeñas y medianas; el costo de oportunidad en que se incurre cuando el uso del dinero público para movilizar recursos privados no tiene el mismo efecto sobre el desarrollo o incluso mayor que si se dedicara directamente a un objetivo de desarrollo; y los riesgos de la apropiación indebida”.

Debido a estos serios inconvenientes y a la grave falta de apropiación de los países en desarrollo sobre los mecanismos combinados existentes, creemos que esta agenda no debe proseguir hasta que se haya hecho una revisión liderada por los países en desarrollo, que incluya examinar si otras modalidades de AOD, tales como el apoyo a la inversión pública en salud, educación e infraestructura, no serían formas más efectivas de apoyar al sector privado en los países en desarrollo.

En la declaración de Doha se dice: “Alentamos a que se aumenten y se utilicen, cuando corresponda, las iniciativas relacionadas con fuentes innovadoras de financiación... estos fondos deben servir de complemento de las fuentes tradicionales de financiación, en lugar de sustituirlas”. Sin embargo, como el término ‘innovador’ ya se ha utilizado para una amplia variedad de mecanismos, no sólo para las fuentes públicas a las que estaba originalmente destinado, nos quedamos con su significado original, tal como se utilizó en Doha: la necesidad de fuentes públicas de financiamiento para el desarrollo nuevas y adicionales. Estas fuentes han generado un exceso de USD 7,000 millones desde 2006, con medidas tales como los microimpuestos a los boletos aéreos. Nuevas fuentes públicas de financiamiento pueden brindar los recursos adicionales tan necesarios para el desarrollo, los que deben superar los compromisos de 0,7% del INB para AOD. En especial, recomendamos utilizar los ingresos derivados de la implementación de un impuesto a las transacciones financieras que realicen las empresas financieras, en lugar de los individuos, sobre activos como las participaciones, los bonos, las monedas y sus derivados. La adopción de estas medidas servirá para mejorar la estabilidad del sistema financiero mundial en beneficio de los países, tanto desarrollados como en desarrollo, incentivando la inversión de largo plazo por sobre el comercio a corto plazo.

5 Deuda externa

Recomendaciones clave

La reciente resolución de la AGNU⁴⁴ que ordena “el establecimiento de un marco legal multilateral para los procesos de reestructuración de deuda soberana” es una oportunidad sumamente importante para poner en práctica mecanismos internacionales efectivos para evitar y resolver futuras crisis que no debe desaprovecharse. Adís Abeba puede apoyar este proceso. Hacemos las siguientes recomendaciones:

- **Reafirmar el compromiso de acordar un marco legal multilateral para los procesos de reestructuración de deuda soberana durante la 69a sesión de la Asamblea General de la ONU, con una propuesta concreta presentada antes de julio. Este marco debe: estar situado en un foro neutral independiente de deudores y acreedores, incluyendo a los grandes acreedores como el FMI; abarcar a todos los acreedores, incluyendo al sector privado, a las instituciones multilaterales y a los gobiernos; brindar un enfoque basado en las necesidades humanas para la sostenibilidad de la deuda: obligar a los acreedores y a los deudores a rendir cuentas por sus conductas irresponsables; dar a todas las partes interesadas, incluyendo a la sociedad civil, el derecho a ser escuchadas y a aportar evidencias.**
- **Deben encargarse auditorías de deuda independientes para examinar las deudas existentes de acuerdo a normas financieras responsables, incluso examinando la legitimidad de la deuda, con compromisos de cancelación de aquellas que se consideren ilegítimas.**

Temas clave

Las vulnerabilidades frente a la deuda en el mundo son altas y están creciendo:

- Los países menos desarrollados tienen perfiles de deuda más riesgosos debido a que aumentan la toma de préstamos y comienzan a agregar financiamiento privado de los mercados financieros a los préstamos concesionales que reciben de las instituciones de crédito bilaterales y multilaterales. Solo en el grupo de países de bajo ingreso, 16 países están actualmente con emergencia de deuda o en serio riesgo de sufrirla.
- Muchos mercados emergentes sufren la volatilidad y los riesgos de crisis ocasionados por la inversión de la corriente de capitales internacionales o por la explosión de las burbujas especulativas.
- Incluso en los países desarrollados, incluyendo a la mayoría de los europeos, las deudas soberanas han alcanzado los niveles más altos vistos en tiempos de paz.

Las crisis de deuda amenazan con aniquilar el progreso del desarrollo mundial que se ha logrado a lo largo de décadas. En países en los que una gran proporción de la población vive cerca o por debajo de la línea de la pobreza, los desencajes económicos de las crisis de deuda costarán vidas. Aunque los países de ingreso medio y alto suelen ser más resilientes, una nueva crisis de deuda en alguna de las principales economías emergentes, o avanzadas, tendría repercusiones mundiales debido a la alta interconexión de los mercados financieros.

Incluso en países que no sufren una crisis de deuda aguda, el servicio de la deuda compite con los gastos de desarrollo por los limitados recursos públicos. En Doha se insistió en la necesidad de “reconocer que la promoción del desarrollo y la restauración de la sostenibilidad de la deuda son los objetivos principales de las medidas dirigidas a solucionar el problema de la deuda”. Es necesario recomendar una reconsideración fundamental de cómo los planes de la comunidad internacional para financiar el desarrollo de manera sostenible, incluyendo el desarrollo de un marco de sostenibilidad de la deuda que tome en cuenta las necesidades financieras de los objetivos de desarrollo sostenible y las normas de financiamiento responsable, pueden guiar los procesos de alivio y reestructuración de la deuda. Estos tendrán una importancia vital si se han de alcanzar los ODS en todos los países. El nuevo marco debe incluir los riesgos que conllevan los crecientes niveles de endeudamiento privado y los nuevos instrumentos, tales como las asociaciones público privadas.

Deben encargarse auditorías de deuda independientes para examinar las deudas existentes de acuerdo a normas financieras responsables, incluso examinando la legitimidad de la deuda, con compromisos de cancelación de aquellas que se consideren ilegítimas. En el Capítulo 7 subrayamos la necesidad del liderazgo de Naciones Unidas en las normas de financiamiento responsable.

Mientras que el estado de la deuda ha evolucionado, la arquitectura para la prevención y gestión de la crisis de deuda no lo ha hecho. Las crisis de deuda se siguen abordando de forma demasiado tardía y lenta. Las instituciones que llevan adelante las reestructuras de la deuda – el Club de París de los acreedores occidentales y el FMI – están dominados por los acreedores y, por ese motivo, no pueden hacer juicios y evaluaciones independientes. Tampoco pueden lidiar de forma exhaustiva con las crisis de deuda, ya que solo se encargan de determinadas categorías de deuda. La participación de los acreedores privados en la reestructuración de la deuda no es legalmente vinculante ni exigible, lo que explica por qué los “fondos buitres” pueden demandar a los países con crisis de deuda el pago total. Por último, pero no menos importante, las instituciones existentes no toman en cuenta las necesidades de desarrollo ni los derechos humanos, por lo que los daños que las crisis de deuda provocan a las economías y poblaciones afectadas no son suficientemente mitigados.

A los efectos de abordar estos temas, la comunidad internacional ha realizado mucho trabajo conceptual desde Monterrey sobre la prevención y la gestión de las crisis de deuda, pero se necesitan

instrumentos legalmente vinculantes. UNCTAD ha desarrollado los principios sobre el préstamo y el endeudamiento soberano responsable⁴⁵. En Adís Abeba, los gobiernos deben afirmar sus compromisos para la completa implementación de los principios de UNCTAD e informar periódicamente sobre los avances. También deben reafirmar que los deudores y acreedores deben compartir la responsabilidad para evitar y resolver los problemas de deuda insostenible.

UNCTAD⁴⁶, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES)⁴⁷ de Naciones Unidas y algunas iniciativas académicas están desarrollando conceptos para un nuevo mecanismo de renegociación de deuda. El FMI⁴⁹ propuso cláusulas de acción colectiva más fuertes como alternativa al régimen de reestructuración de la deuda reglamentario. Eventos recientes, en particular el masivo rescate de acreedores privados en Grecia y la demanda de los acreedores que no aceptaron reestructurar (“fondos buitres”) contra Argentina en Nueva York, demuestran claramente que hay una urgente necesidad de reformar el actual (no)régimen.

En septiembre de 2014 la AGNU aprobó una resolución con el objetivo de crear un marco multilateral para la reestructuración de la deuda soberana. Este es uno de los elementos más importantes de un sistema financiero internacional estable y orientado al desarrollo, tanto tiempo ausente. A esta emblemática resolución la siguió una segunda del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas que afirma la reestructuración de la deuda en el contexto del pleno goce de los derechos humanos. En Monterrey los gobiernos dijeron: *“acogeríamos complacidos el examen, por todas las partes interesadas, de un mecanismo internacional de renegociación de la deuda en los foros apropiados, que permitiera que los deudores y los acreedores se reunieran para reestructurar las deudas insostenibles oportunamente y en forma eficiente”*. Es el momento de hacer realidad la promesa de Monterrey y establecer un mecanismo de renegociación de deuda que

promueva un reparto justo y compartido del peso entre deudores y acreedores y minimice el riesgo moral. Catorce años más tarde, la conferencia sobre FpD de Adís Abeba es una oportunidad clave y largamente postergada para promover y trabajar con miras a la implementación de esta vital reforma.

Para que sea efectivo, es importante que el marco cumpla con las exigencias mínimas siguientes. Primero, para garantizar la credibilidad e incluso la imparcialidad, debe ubicarse en un foro neutral independiente de deudores y acreedores, incluyendo a los grandes como el FMI. Segundo, no funcionará a menos que abarque a todos los acreedores, incluyendo al sector privado, a las instituciones multilaterales y a los gobiernos. Tercero, la única manera de garantizar que será de ayuda para evitar los costos humanos de las crisis de deuda y consistente con las normas acordadas internacionalmente, es mediante la adopción de un enfoque basado en las necesidades humanas para la sostenibilidad de la deuda. Cuarto, deberá obligar a los acreedores y deudores a responder por sus conductas irresponsables. Cinco, para mejorar la efectividad y fortalecer la legitimidad y el apoyo público, debe otorgar a todas las partes interesadas, incluyendo a la sociedad civil, el derecho a ser escuchadas y a aportar evidencia.

Finalmente, es importante destacar que los acreedores oficiales, en particular el FMI y el Banco Mundial, a menudo han adjuntado condiciones de política económica a sus préstamos. Estas dañan la democracia al hacer responsables a los gobiernos ante las instituciones financieras internacionales más que ante sus propios ciudadanos y, a menudo, han ocasionado cambios políticos significativos y discutibles que han tenido efectos muy negativos sobre la pobreza y los derechos humanos. Una investigación reciente demostró que, de hecho, el FMI ha aumentado el uso de condicionamientos sobre política económica en los últimos años⁵⁰. Es el momento de terminar con la práctica de adjuntar condicionamientos sobre política económica a los préstamos.

6

Temas sistémicos: reforma efectiva e inclusiva del sistema de gobernanza y monetario mundial

Recomendaciones clave

El sistema de gobernanza económica mundial tiene la urgente necesidad de ser reparado, para que otorgue a los países en desarrollo un lugar justo y equitativo en los procesos de toma de decisión de todas las organizaciones internacionales e instituciones financieras, fortalezca la transparencia y el rendimiento de cuentas y afronte los problemas internacionales clave, respetando el espacio político de los países en desarrollo. Recomendamos:

- Lanzar un proceso para discutir el establecimiento de un Consejo Mundial de Coordinación Económica en Naciones Unidas para evaluar el desarrollo y ejercer el liderazgo en temas económicos teniendo en cuenta los factores sociales, de derechos humanos y ecológicos.
- Emitir anualmente USD 250 mil millones en DEG, que se distribuyan de acuerdo a las necesidades y cuya mayor parte vaya a los países en desarrollo, y modificar el Convenio Constitutivo del FMI para permitirlo.

Temas clave

La mayoría de los países en desarrollo está excluida de los procesos de toma de decisión en varias de las poderosas Instituciones Financieras Internacionales (IFI), tales como el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF), al tiempo que la reforma de las Instituciones de Bretton Woods es tan lenta y menor que se alejan cada vez más de las realidades económicas mundiales y las normas democráticas básicas.

Al inicio de la crisis económica, se dio al CEF un protagonismo clave en el establecimiento de nuevas normas y en el diseño de nuevas propuestas de regulación en el sector financiero. Sin embargo, su conformación es extremadamente problemática. Aunque está integrado por los países miembros del G20, muchos de los cuales son grandes mercados emergentes, excluye a la gran mayoría de los estados integrantes de Naciones Unidas e incluye a varias jurisdicciones menores que están en el centro de los problemas del secreto bancario y la evasión fiscal, incluyendo a Suiza, Países Bajos y Singapur⁵¹. Este es solo un ejemplo: varios organismos de establecimiento de normas financieras internacionales de importancia mundial excluyen a la mayoría de los países en desarrollo, incluyendo al Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y al Banco de Pagos

Internacionales. Otras son entidades privadas, tales como la Junta de Normas Internacionales de Contabilidad, sin supervisión o participación pública efectiva. No solo están siendo excluidos los países en desarrollo de la elaboración de reglamentos y el establecimiento de normas que los afectarán, sino que como hemos visto en el caso de la política fiscal y la OCDE, los acuerdos alcanzados no se beneficiarán del mayor escrutinio y mejor apoyo que conlleva la participación real.

En Doha, los jefes de estado acordaron que “la reforma de la estructura financiera internacional debería centrarse en el modo de ofrecer una mayor transparencia y fortalecer la voz y la participación de los países en desarrollo y los países de economía en transición en la adopción de decisiones y el establecimiento de reglas internacionales”. Sin embargo, las acciones de reforma actuales son débiles. Por ejemplo, actualmente el Consejo de Estabilidad Financiera está revisando la estructura de su representación, pero no se conocen los detalles sobre cómo los grupos de la sociedad civil y otras partes interesadas, incluyendo a los países que no están representados en el CEF, pueden integrarse. El CEF, el Comité de Basilea y otros organismos que fijan las ‘reglas de juego’ del sector privado deben hacer avances inmediatos para abrir sus membresías con el fin de lograr una participación equilibrada, institucionalizada y completa de los gobiernos de los países en desarrollo.

En 2008, en Doha, los jefes de estado acordaron que “las instituciones de Bretton Woods deben ser ampliamente reformadas”⁵², sin embargo, es en las instituciones de Bretton Woods que el déficit de gobernanza es más problemático, porque aún ejercen un poder y una influencia considerables en los países en desarrollo en particular durante los tiempos de crisis. En 2010 el FMI acordó realizar reformas menores en su estructura de votación. Análisis independientes mostraron que esto habría reducido la proporción de votos de las ‘economías avanzadas’ en menos de 3%, a 55% del total⁵³. Incluso este cambio menor – que aún deja en manos del mundo rico el control de la institución – no ha sido ratificado por Estados Unidos que, al tener suficientes votos como para vetar estos cambios, evitó que se implementara el acuerdo de 2010. La extensión del uso del voto por doble mayoría en el FMI – que exige mayorías importantes tanto de votos como de países para todas las decisiones – sería una manera sencilla pero efectiva de dar a los países en desarrollo una representación justa. El Banco Mundial a menudo proclama que los países en desarrollo tiene la mitad de los votos y los cargos del consejo, pero esto simplemente no es verdad: la afirmación se basa en contar 16 países ricos, tales como Arabia Saudita, como ‘países en desarrollo’. De hecho, un análisis independiente muestra que los países de alto ingreso retienen más de 60% del poder de voto en el Banco⁵⁴. El Banco Mundial debe implementar la igualdad en la proporción de votos entre países deudores y no deudores, como

un primer paso hacia una reforma más importante.

Además, las normas de transparencia y el rendimiento de cuentas son desafortunadamente inadecuadas en la mayoría de las instituciones internacionales que abordan los problemas económicos y financieros, lo que significa que las voces y las preocupaciones de las personas tienen a menudo un papel secundario para los intereses de las poderosas empresas multinacionales.

Luego de décadas de campañas de los grupos de la sociedad civil, en 2010, los brazos del sector público del Banco Mundial aceptaron actualizar su política de transparencia en virtud del principio de que todos los documentos deben estar disponibles al público, con una cantidad limitada de excepciones. Sin embargo, incluso este principio básico no es aplicado por otras instituciones financieras internacionales ni por los brazos del sector privado del Grupo Banco Mundial. El derecho al acceso a la información de los organismos públicos es un derecho humano fundamental, establecido en el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos de Naciones Unidas – un derecho negado de forma reiterada por los organismos mundiales que crean las reglas para las finanzas. Las instituciones financieras internacionales deben acatar las normas básicas de transparencia, establecidas en la *Carta de Transparencia para las Instituciones Financieras Internacionales*⁵⁵.

En línea con Monterrey y con varias discusiones y resoluciones de Naciones Unidas de los últimos años, Naciones Unidas tiene un papel fundamental en la promoción de la cooperación internacional para el desarrollo y de un sistema económico mundial que funcione para todos. La AGNU y el ECOSOC tienen un papel de articulación en la voz y los importantes resultados que produce el sistema de Naciones Unidas. Sin embargo, no se ha otorgado a estos importantes organismos mandato, recursos, ni papel y permanecen como un enorme hoyo en el centro de la política económica mundial, sin ningún medio de coordinación ni consulta efectivo que incluya a todos los países. Al tiempo que el pasaje del G8 al G20, como foco de la discusión económica mundial, significó un cambio en las dinámicas de poder, el G20 está demostrando ser inadecuado e ineficiente en la coordinación mundial. Parte del problema radica en su diseño: es un organismo ad hoc lo que significa que la implementación es emprendida a través de otras instituciones, en particular las IFI, la OCDE y el CEF. El otro tema importante es que el G20 excluye a la mayoría de los estados miembros de Naciones Unidas. Un enfoque mucho mejor, solicitado por la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional, sería establecer un Consejo Mundial de Coordinación Económica

en Naciones Unidas, con un mandato para “evaluar el desarrollo y ejercer el liderazgo en temas económicos teniendo en cuenta los factores sociales, de derechos humanos y ecológicos”⁵⁶.

Desde luego, las soluciones no solo se encuentran en el ámbito mundial: las alternativas regionales, tales como las unidades monetarias regionales y los fondos de reserva son un enfoque sensible, en especial ante la ausencia de alternativas mundiales efectivas e inclusivas. Finalmente, los intentos para regular y coordinar mejor a escala regional y mundial no deben llevarse adelante a expensas del espacio político para trazar su propio rumbo hacia el desarrollo de los países en desarrollo.

Estos fallos de gobernanza son particularmente preocupantes, dada la necesidad de abordar los problemas fundamentales, incluyendo el reemplazo gradual del dólar como moneda internacional de reserva. El protagonismo del dólar no solo le da a Estados Unidos el ‘exorbitante privilegio’ de poder emitir la moneda mundial de reserva, sino que fue también el factor principal detrás de la crisis financiera mundial, al permitir el desarrollo de gigantescos desequilibrios mundiales, con Estados Unidos capaz de financiar de forma barata los déficits por endeudamiento del resto del mundo, en especial en los mercados emergentes. Todos los análisis están de acuerdo en que antes o después el dólar perderá esta posición, ya que se sigue reduciendo la participación de Estados Unidos en los resultados económicos mundiales y si la transición a una alternativa sucede de manera repentina podría disparar una crisis importante. La alternativa principal es extender gradualmente el uso de los DEG mediante asignaciones adicionales regulares de DEG – para crear nuevos activos de reserva. En 2009 un acuerdo del G20 produjo la emisión de USD 250.000 millones adicionales de DEG, lo que demuestra que es posible hacerlo. Si estos activos fueran directamente a los países en desarrollo, lo que exigiría un cambio en el Convenio Constitutivo del FMI, daría también un importante empuje a su posición como reserva, reduciendo la necesidad de mantener grandes cantidades de reservas en moneda fuerte, lo que liberaría recursos que serían mejor asignados a la inversión productiva. Sobre la base de los márgenes históricos promedio entre el tipo deudor y los rendimientos devengados por las reservas, el costo anual para los países en desarrollo puede estimarse en USD 130.000 millones⁵⁷. Esto constituye una transferencia neta de recursos a las reservas de los países emisores, principalmente a Estados Unidos. Esta cantidad puede ser incluso mayor si se cuenta el costo de oportunidad del uso nacional no realizado. El DAES ha propuesto la asignación de USD 250.000 millones anuales en DEG y que se garantice que entre USD 100.000 millones y USD 167.000 millones vayan a los países en desarrollo.

7 Otros temas importantes

Aunque las conferencias sobre FpD anteriores cubrieron una amplia gama de temas importante, nos gustaría destacar en particular cinco que merecen especial atención:

Primero: Naciones Unidas debe tomar seriamente la necesidad de mejores enfoques para medir el progreso, que trasciendan los indicadores económicos de corto plazo, como el PIB, para incluir mediciones del bienestar social y medioambiental y pongan el énfasis en cuán significativa puede ser la desigualdad, incluyendo la inequidad de género. Este tema debe ser impulsado por varias instituciones internacionales y líderes de opinión, incluyendo al PNUD, a la Comisión Europea, a la Iniciativa para una vida mejor de la OCDE, al Panel de Alto Nivel sobre Sostenibilidad Mundial del Secretario General de Naciones Unidas y a la Comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi de 2009, que concluyó que debe usarse un rango más amplio de indicadores de bienestar además del PIB. Las iniciativas nacionales para ir ‘más allá del PIB’ también se están multiplicando, incluso en Bután y en el Reino Unido. Las iniciativas como el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas brindan un punto de partida útil.

La Conferencia sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas de 2012 en Río de Janeiro pidió que “la Comisión de Estadística de Naciones Unidas, en consulta con entidades relevantes del sistema de Naciones Unidas y otras organizaciones relevantes, lance un programa de trabajo en esta área, a partir de las iniciativas existentes”. En Adís Abeba los gobiernos podrían añadir ímpetu a este importante trabajo, comprometiéndose a basar las evaluaciones futuras de Naciones Unidas en esta medición más amplia del progreso.

Segundo: a través del desarrollo de una iniciativa sobre normas de financiamiento responsable, Naciones Unidas podría unir esfuerzos y fortalecer las muchas iniciativas y propuestas existentes, así como ayudar a garantizar que las normas se implementen de forma adecuada. Las principales iniciativas y los principales marcos propuestos en el ámbito internacional incluyen los principios para la inversión responsable del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), los principios sobre el préstamo y el endeudamiento soberano responsable de UNCTAD, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y los Principios de Ecuador para la banca de la Corporación Financiera Internacional (CFI). Un tema común es que estos mecanismos tienden a ser voluntarios, enfocados en la visión de ‘no perjudicar’ con herramientas de monitoreo del cumplimiento pobres y amplios sectores de las finanzas no afectados por ellos. Las OSC han propuesto alternativas concretas con la intención de garantizar que el financiamiento internacional tenga impactos positivos en el desarrollo sostenible, tales como la Carta de Eurodad sobre financiación responsable⁵⁸. La conferencia sobre FpD brinda una oportunidad para que Naciones Unidas ejerza su liderazgo desarrollando y adoptando un marco claro que reúna las normas existentes, identifique y cierre brechas y fortalezca los mecanismos e incentivos de cumplimiento. Esto incluiría la implementación del borrador de

la resolución aprobada en el Consejo de Derechos Humanos, en Ginebra, en junio de 2014, para establecer un grupo de trabajo para preparar un instrumento que imponga obligaciones legales internacionales sobre derechos humanos a las empresas transnacionales⁵⁹. Además, los estados miembros de Naciones Unidas deben completar la implementación efectiva de un código de conducta multilateral legalmente vinculante para las empresas transnacionales para garantizar la responsabilidad social y el rendimiento de cuentas y evitar las prácticas comerciales restrictivas.

Tercero: debido al creciente reconocimiento de que todas las formas de financiamiento para el desarrollo conllevan amenazas y oportunidades específicas para los derechos de las mujeres, esta vital agenda debe incluirse completamente en las negociaciones y los resultados de la FpD. En Monterrey se subrayó que “es indispensable...un desarrollo sostenible que promueva la igualdad entre hombres y mujeres y tenga una dimensión humana en todas partes del mundo” y se hizo un llamado a que “se integre la perspectiva de género en las políticas de desarrollo en todos los niveles y todos los sectores”. No tenemos espacio para abordar esto completamente, pero daremos dos ejemplos de por qué es de vital importancia. La pérdida de recursos debido a la evasión fiscal entorpece la capacidad de los gobiernos para financiar las metas políticas de corregir la persistente discriminación y la fuerza a adoptar otras medidas tributarias, tales como el aumento de los impuestos indirectos, que tienen impactos negativos y a menudo graves sobre la capacidad de las mujeres de aspirar a los bienes y servicios clave. Tal como se explica en el informe de un experto independiente de Naciones Unidas⁶⁰, debido a su papel de género socialmente asignado, las mujeres se ven afectadas de manera desproporcionada por las crisis de deuda y las reformas económicas subsiguientes, que a menudo derivaron en el empobrecimiento y la marginación de las mujeres, vuelven aún más inaccesibles los servicios sociales básicos para ellas. Esto profundiza la inequidad de género y contribuye a la feminización de la pobreza.

Cuarto: la conferencia 2009 de la AGNU incorpora acertadamente la reforma de la regulación financiera y del sector financiero en la agenda y el informe de los expertos incluido ofrece detalles útiles sobre una miríada de problemas que contribuyeron al mayor derrumbe financiero en décadas. La conferencia sobre FpD debe impulsar esta agenda y apoyar el desarrollo de propuestas específicas en áreas clave que formarían parte de la agenda de un Consejo de Coordinación Económica de Naciones Unidas (véase el Capítulo 6). Estas deberían incluir la prevención del problema de los bancos ‘demasiado grandes para caer’, realineando las regulaciones bancarias para promover la inversión de largo plazo y las prácticas contracíclicas, eliminando los productos que puedan ser peligrosos o desestabilizadores y regulando los mercados de materias primas para evitar la volatilidad y las actividades especulativas excesivas, entre otras medidas. Un sistema financiero diversificado debe servir a las necesidades de las

personas y al desarrollo sostenible y no debe ser propenso a las perjudiciales crisis financieras. Estas políticas serían un complemento necesario a las medidas para abordar las corrientes financieras ilícitas y la evasión de impuestos desarrolladas en el Capítulo 1 y las medidas de control de las corrientes de capital y de mejora de la inversión internacional desarrolladas en el Capítulo 2.

Finalmente, está claro que el financiamiento para abordar los crecientes problemas medioambientales mundiales debe aumentar de forma dramática, ser nuevo y adicional a los compromisos de AOD existentes y desembolsarse de acuerdo a los planes de desarrollo nacionales. El panel de alto nivel de Naciones Unidas al que se encomendó la evaluación de las necesidades de financiamiento de la biodiversidad, las estimó en varios cientos de miles de millones de dólares para 2020⁶¹. De acuerdo a estimaciones a la baja, las necesidades de financiamiento del clima de los países en desarrollo estarían en el orden de los USD 27.000 millones a USD 66.000 millones al año hacia 2030 para la adaptación y de los USD 177.000 millones por año para la mitigación⁶². Se necesita financiamiento público para la biodiversidad a los efectos de garantizar que las intervenciones que siguen siendo poco atractivas para el sector privado, en especial en los países de bajo ingreso y en las comunidades marginalizadas, reciban el apoyo necesario.

El financiamiento público y la regulación apropiada también pueden ayudar a garantizar que las inversiones privadas no sean en detrimento sino en beneficio de las personas más pobres y vulnerables. Es fundamental resaltar el hecho de que las evaluaciones más exhaustivas concuerdan en que los costos de la inacción son varias veces mayores a estas cifras.

Los gobiernos deben asumir este desafío en la COP CMNUCC del próximo año en París, en la que los compromisos de financiamiento del clima deben estar incluidos como 'aportes destinados, nacionalmente determinados' en virtud de un nuevo acuerdo legalmente vinculante. Será importante garantizar que esos compromisos financieros de París brinden financiamiento público para el clima que no se cuente doblemente como AOD, sino que sea adecuado, nuevo y adicional. Además, el financiamiento del clima no debe llegar en forma de mecanismos de endeudamiento ni de instrumentos especulativos. Debe construirse en base a las lecciones aprendidas de los esfuerzos para mejorar la efectividad de la ayuda, que incluyen dar prioridad a la apropiación de los países en desarrollo, el rastreo de las transferencias reales de recursos y la eliminación de las prácticas de los donantes con visión de corto plazo, que intentan vincular las transferencias a los intereses estrechos de sus propias empresas.

Notas finales

- 1 JSAPMDD apoya la mayor parte de las recomendaciones de este informe.
- 2 Resolución de la AGNU A/RES/68/304 (2014).
- 3 ONU (2003). *Consenso de Monterrey sobre Financiamiento para el Desarrollo*.
- 4 ONU (2009). *Declaración de Doha sobre Financiamiento para el Desarrollo*.
- 5 ONU (2014) *Informe del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible en virtud de la resolución 66/288 de la Asamblea General*.
- 6 ONU (2014) *Informe del Comité Intergubernamental de Expertos sobre Financiamiento para el Desarrollo Sostenible*.
- 7 Christian Aid (2008) *Death and taxes*.
- 8 FMI (2014) *Spillovers in International Corporate Taxation*.
- 9 OCDE. Primera parte de un informe al Grupo de Trabajo sobre Desarrollo del G20 sobre el impacto de la BEPS en los países de bajo ingreso, julio de 2014.
- 10 UNCTAD (2014) *Unctad Trade And Development Report 2014*.
- 11 http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A_HRC_26_28_ENG.doc
- 12 http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/1000
- 13 <http://www.un.org/esa/ffd/tax/2014ITCM/StatementG77China.pdf>
- 14 <http://www.un.org/esa/ffd/tax/2014ITCM/index.htm>
- 15 CESR; Christian Aid (2014). *A Post-2015 Fiscal Revolution*.
- 16 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2014/POL031314A.htm>
- 17 Action Aid; Eurodad. (2011) *Approaches and Impacts. IFl Tax policy in developing countries*.
- 18 FMI (2014) *Spillovers in International Corporate Taxation*.
- 19 <http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4720>
- 20 Griffiths, J., Martin, M., Pereira, J., Strawson, T. (2014). *Financing for Development Post-2015: improving the contribution of private finance*. Unión Europea.
- 21 Development Initiatives (2013) *Investments to end poverty*.
- 22 UNCTAD Informe sobre las inversiones en el mundo 2014, poniendo de manifiesto las dificultades de la medición de la IED a través de las EPE, el informe da a entender que se necesita un relevamiento de información mayor. Véase: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf
- 23 Véase, por ejemplo el "conjunto común de principios para la inversión en ODS" de UNCTAD en su más reciente Informe sobre las inversiones en el mundo. (<http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=937>)
- 24 Véase Griffiths, J., Martin, M., Pereira, J., Strawson, T. (2014). *Financing for Development Post-2015: improving the contribution of private finance*. (Unión Europea, 2014) y Romero, María José; Van de Poel, Jan. (2014) *Private finance for development unravelled. Assessing how Development Finance Institutions work*. (Bruselas: Eurodad, 2014) y Kwakkenbos, Jeroen. (2012) *Fondos públicos para el sector privado. ¿Es posible invertir en empresas privadas para beneficiar a los pobres?* (Bruselas: Eurodad, 2012).
- 25 Vervynkt, Mathieu. (2014). *Going Offshore. How development finance institutions support companies using the world's most secretive financial centres*. (Bruselas: Eurodad, 2014).
- 26 Romero, María José; Van de Poel, Jan. (2014) *Private finance for development unravelled. Assessing how Development Finance Institutions work*. (Bruselas: Eurodad, 2014).
- 27 <http://eurodad.org/Entries/view/1546054/2013/11/07/A-dangerous-blend-The-EU-s-agenda-to-blend-public-development-finance-with-private-finance>
- 28 <http://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/world-bank-group-support-ppp>
- 29 Véase nota 20
- 30 Véase nota 20
- 31 UNCTAD, *Informe sobre las inversiones en el mundo 2013. Las cadenas de valor mundiales: inversión y comercio para el desarrollo* (Ginebra: UNCTAD, 2013).
- 32 Véase Banco Mundial (2003) *Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI?* y Savant y Sachs (2009) *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment*.
- 33 *Ibid*
- 34 *Ibid*, p110
- 35 Khor, Martin *The emerging crisis of investment treaties* (South Center: Ginebra, 2013)
- 36 <http://www.thirdworldnetwork.net/finance/articlef.php?ac=st&aid=25>
- 37 El acuerdo internacional más reciente es: OCDE (2011) *Alianza para una Cooperación al Desarrollo Eficaz de Busán*
- 38 Vea aquí la lista de los miembros: <http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm>
- 39 <http://www.eurodad.org/Entries/view/1546202/2014/05/08/The-Global-Partnership-for-Effective-Development-Cooperation-struggles-to-find-relevance>
- 40 Colin, Stéphanie. *A matter of high interest. Assessing how loans are reported as development aid*. (Bruselas: Eurodad, 2014).
- 41 CONCORD (2013) *Aidwatch Report 2013* [Aidwatch 2013]. <http://www.concordeurope.org/publications/item/275-2013-aidwatch-report>
- 42 Ellmers, Bodo. *¿Cómo gastarlo? Contrataciones inteligentes para una ayuda más eficaz* (Bruselas: Eurodad, 2011)
- 43 Informe de la SGNU (2014), *Trends and Progress in International Development Cooperation* (ONU, 2014).
- 44 Véase la nota 2.
- 45 <http://www.unctad.info/en/Debt-Portal/Project-Promoting-Responsible-Sovereign-Lending-and-Borrowing/About-the-Project/Principles-on-Responsible-Sovereign-Lending-and-Borrowing/>
- 46 <http://www.unctad.info/en/Debt-Portal/Project-Promoting-Responsible-Sovereign-Lending-and-Borrowing/About-the-Project/Debt-Workout-Mechanism/>
- 47 <http://www.un.org/esa/ffd/msc/2012EgmSdr2/index.htm>
- 48 <http://www.brookings.edu/research/reports/2013/10/sovereign-debt>
- 49 <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14294.htm>
- 50 Griffiths, Jesse; Konstantinos Todoulous (2014), *Conditionally Yours* (Bruselas: Eurodad, 2014).
- 51 <http://www.financialstabilityboard.org/members/links.htm>
- 52 Véase la nota 4.
- 53 <http://www.brettonwoodsproject.org/2010/11/art-567219/>
- 54 <http://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2014/04/WBgovreforms2010.pdf>
- 55 http://www.ifitransparency.org/doc/charter_en.pdf
- 56 ONU (2009). *Informe de la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional* (Nueva York: ONU, 2009).
- 57 <http://www.twinside.org.sg/title2/resurgence/2010/234/cover04.htm>
- 58 Molina, Nuria (2011). *Carta de Eurodad sobre financiación responsable*. (Bruselas: Eurodad, 2011).
- 59 http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/26/L.22/Rev.1
- 60 Véase la nota 12.
- 61 <http://www.cbd.int/doc/meetings/fin/hlpgar-sp-01/official/hlpgar-sp-01-01-report-en.pdf>
- 62 UNTT Grupo de Trabajo sobre Financiamiento del Desarrollo Sostenible (2013). *Financing for sustainable development: review of global investment requirement estimates*.

Las negociaciones sobre financiamiento para el desarrollo de Naciones Unidas:
¿sobre qué resultados se debería acordar en Adís Abeba en 2015?

Con el respaldo de

Organizaciones y Redes Globales – Regionales:

ActionAid International
Action for Global Health
ADIN - Africa Development Interchange Network
AFRODAD - African Forum and Network on Debt and Development
ANND - Arab NGO Network for Development
AWEPON - Africa Women Economic Policy Network
AWID - Association for Women's Right in Development
CAN - Climate Action Network Europe
Christian Aid
DAWN - Development Alternatives with Women for a New Era
EURODAD - European Network on Debt and Development
GATJ - Global Alliance for Tax Justice
GCAP LAC - Global de Acción ante la Pobreza, Latinoamérica y el Caribe
Global Policy Forum
Health Poverty Action
IBON International
IDDC - International Disability and Development Consortium
International Disability Alliance
IPPF - International Planned Parenthood Federation
ITUC - International Trade Union Confederation
JSAPMDD - Jubilee South Asia Pacific Movement for Debt and Development
Kairos Europe
KULU - Women and Development
LATINDADD - Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos
NGO Committee on FFD
Oxfam
REPEM LAC - Red de Educación Popular entre Mujeres América Latina
RESURJ - Realizing Sexual and Reproductive Justice
RIPSS - Intercontinental Network for the Promotion of Social Solidarity Economy
SAWWW - South Asia Women's Watch
SEATINI - Sothern and Eastern African Trade, Information and Negotiations Institute
SID - Society for International Development
Social Watch
Tax Justice Network
Tax Justice Network Africa
Third World Network
World Future Council

Organizaciones nacionales:

11.11.11
Aksi! For Gender, Social and Ecological Justice
Alianza Por el Buen Vivir, la Paz y la Sustentabilidad
All Nepal Peasants Federation
All Nepal Women Association
Alliance Sud - Swiss Alliance of Development

Organizations
ANE EJ - Africa Network for Environment and Economic Justice
Asociación Ambiente y Sociedad
Asociación Nueva Vida Pro-Niñez y Juventud
Bangladesh Krishok Federation
Berne Declaration
Beyond Beijing Committee
Beyond Copenhagen Collective
Both Ends
Brot für die Welt
CAFOD
CCFD - Terre Solidaire
CCN - Civic Concern Nepal
CDES - Centro de Derechos Económicos y Sociales
CECOEDECON - Centre for Community Economics and Development Consultants Society
CEDECAM - Centro de Derechos del Campesino
Centre National de Coopération au Développement - 11.11.11
CEPO - Community Empowerment for Progress Organization
CERDN - Center for Socio-Economic Research and Development Nepal
CESR - Center for Economic and Social Rights
Church of Sweden
CIPA - Centro de Iniciativas en Políticas Ambientales
CNE - Comisión Nacional de Enlace
Congregation of Our Lady of Charity of the Good Shepherd
CREAS - Centro regional ecuménico de Asesoría y Servicio
DDCI - Debt and Development Coalition Ireland
DebtWATCH Indonesia
Decidamos, Campaña por la expresión ciudadana
DemNet Hungary - Foundation for Development of Democratic Rights
Development Research Center
Diakonia
Diverse Voices and Action for Equality Fiji
Earth in brackets
Ekvilib Institute
Erlassjahr
Forum Syd
Free Trade Union Development Center
Freedom from Debt Coalition Philippines
Fundación Jubileo Bolivia
Fundación Red Nicaraguense de Comercio Comunitario
Fundación SES
Gestos
Glopolis
GOYULBI NGO
IBIS
IGC - Institute for Global Communications
IGO - Institute of Global Responsibility
Indian Social Action Forum

Inspiration
Institute of Law and Economics
International Presentation Association of the Sisters of the Presentation of the Blessed Virgin Mary
IPS - Institute for Policy Studies, Global Economic Project
Jagaran Nepal
Jubilee Debt Campaign UK
Jubilee Scotland
Jubilee USA Network
KAU - Koalisi Anti Utang
KEPA
KFUK - KFUM Global
KRUHA Indonesia
Labour, Health and Human Rights Development Centre
Lacaso
Methodist Tax Justice Network
Mines Minerals and Peoples India
National Youth NGO Forum Nepal
New Rules for Global Finance
Observatorio Economico Latinoamericano - UNAM
OMI - Missionary Oblates of Mary Immaculate
OWS Special Projects Affinity Group
Pakistan Fisherfolk Forum
Pakistan Kissan Rabita Committee
PLARSUR - Plataforma de organizaciones sociales de Argentina para la integración regional y la incidencia en el G20
Plataforma Portuguesa das ONGD
Red de Organizaciones de la Sociedad Civil de Managua
Red Encuentro de Organizaciones Sociales de Argentina
RMALC - Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio
Sanlakas Philippines
Secours Catholique - Caritas France
SERR - Servicios Ecuménicos para Reconciliación y Reconstrucción
Siglo XXIII
Sisters of Notre Dame de Namur
SLUG - Debt Justice Network Norway
Social Justice in Global Development
Solidaritas Perempuan Indonesia
SUPRO Bangladesh
Tax Justice Netherlands
Tax Reconciliations
Trocaire
VOICE Banglades
Water, Sanitation and Hygiene Network
WEED - World Economy, Ecology & Development
Womenhealth Philippines
Women's Resource and Advocacy Centre
WWS - Women Welfare Society
Youth Partnership for Peace and Development