

¿Cómo van las negociaciones de la agenda de desarrollo post-2015?

ENTREVISTA A PABLO MARTÍNEZ OSÉS*

Pablo Martínez tiene una dilatada trayectoria como activista en cuestiones de desarrollo y cooperación en España, participando desde los inicios en las movilizaciones sobre estas problemáticas y habiendo formado parte en distintos periodos del Consejo de Cooperación (1996-1998/2002-2004).

Desde 2006 coordina la "Plataforma 2015 y más", espacio que reúne a varias de las principales ONGD del país, y desde la cual se ha apostado en los últimos años por profundizar en el análisis de las problemáticas de desarrollo desde planteamientos que tratan de aunar una perspectiva crítica y transformadora con propuestas factibles y eficaces.

Además de haber asistido a múltiples encuentros internacionales en los que se discuten cuestiones de desarrollo, en los últimos años ha estado presente en las Asambleas de Naciones Unidas en las que se está negociando la agenda post-2015, ha sido testigo de cómo han ido evolucionando dichas negociaciones y sabe de primera mano en qué momento se encuentran.

Por lo tanto, siendo una persona que combina una mirada académica con el conocimiento de la política en todos sus niveles y desde distintas esferas, desde la Revista de Relaciones Internacionales nos hemos puesto en contacto con él para tratar de profundizar en la temática que orienta y motiva este número.

Pregunta: Desde la perspectiva de una persona que ya estaba vinculado a las demandas de lucha contra la pobreza antes de la Cumbre del Milenio que impulsó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ¿cuál es tu valoración de lo que ha supuesto esta agenda para el sistema internacional de cooperación al desarrollo después de casi 15 años?

Respuesta: Cuando se habla de hacer un balance de los ODM hay que distinguir tres esferas: una que se correspondería con la perspectiva más institucionalista, relacionada con el cumplimiento o no de los indicadores de cada una de las metas; una segunda perspectiva, que yo creo que es pertinente en este momento, que tendría que ver con la construcción de los ODM, del proceso de debate y de negociación que están implícitos, teniendo en cuenta además que los ODM no se dan en una negociación cerrada en el momento de su aprobación sino que sufren varias modificaciones importantes de forma muy clara hasta 2005, y que en este sentido constituyen una agenda viva, para ampliar su agenda y sus propias capacidades de

* **Pablo MARTÍNEZ OSÉS,**

Coordinador de la Plataforma 2015 y más.

Entrevista realizada por:

Francisco J. VERDES-MONTENEGRO.

implementación. Y una tercera perspectiva que sería el análisis en cuanto a agenda, es decir, la influencia de que es capaz ese acuerdo intergubernamental al máximo nivel, analizando su capacidad para influir o para movilizar políticas vinculadas con su propio contenido. Son tres niveles que conviene analizar por separado pero que es necesario contemplar a la hora de hacer un balance.

Dicho de forma muy rápida con respecto a los ODM, en cuanto al cumplimiento de las metas, es imprescindible introducir todas las salvedades del discurso institucional que proceden del análisis del caso de China, discutir cómo se está haciendo también el establecimiento del propio umbral de pobreza, ver la cantidad de población que vive con menos de 2\$ diarios, para tener una visión más realista de la situación. Y luego como conclusiones generales yo diría dos:

La primera sería que, probablemente, en los libros de texto de dentro de 150 años, cuando se estudie este periodo, no se mencionarán los ODM como fuente inspiradora de cambios y transformaciones relevantes pero sí es probable que se hable de las dos o tres décadas en las que China, por la cantidad de personas que aporta, dejó de ser una sociedad con características socioeconómicas medievales, pasando a constituirse como una sociedad moderna o pre moderna. Este es el cambio real que poco tiene que ver con los ODM.

Y la segunda de las cuestiones que conviene tener en cuenta, es algo que en los informes del PNUD se subraya de forma bastante clara, que en regiones donde se han podido ver transformaciones reales, en términos de erradicación de la pobreza extrema u otros avances, de acceso a servicios públicos, hay dos constantes comunes: una es movilización de políticas nacionales, explícitamente destinadas al acceso a la educación, el acceso a la salud o el empoderamiento de la mujer, combinadas con acuerdos internacionales que han viabilizado desde el punto de vista económico esa movilización de recursos nacionales. Los informes tienen ampliamente documentadas las experiencias multilaterales de conversión de deuda aplicadas a países endeudados como Mozambique, Tanzania o Ecuador, o la situación de las mujeres en Ruanda, ampliamente difundida desde Naciones Unidas tras un quinquenio de políticas activas. Creo que esas dos constantes se dan cuando hay una mejora evidente de las condiciones de vida.

Con respecto al segundo nivel, creo que es interesante ahora cuando ya llevamos dos años largos de proceso de diálogo o debate sobre la nueva agenda que sustituirá a los ODM. Creo que hay cosas que se aprendieron de la Declaración del Milenio y el acuerdo sobre los objetivos constituyó un trabajo de arriba a abajo. Su germen es el informe del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de 1996¹, que es una respuesta bastante clara por parte de los donantes a las demandas constituidas en las cumbres mundiales de los noventa, que tratan de asumir una serie de metas concretas, rebajando muchas de ellas respecto de la conceptualización de las propuestas, como por ejemplo sustituir el enfoque de mortalidad materna por el enfoque más amplio de los derechos sexuales y reproductivos. Pero es una agenda que viene desde arriba hacia abajo. Una con la que los donantes tratan de legitimar

¹ Véase OCDE-CAD, "Shaping the 21st Century: the contribution of development cooperation", OCDE-CAD, mayo 1996. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>

la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) acabada la bipolaridad y la creciente necesidad de responder a los enfoques antiglobalización o de demandas por las consecuencias que en términos de desarrollo o de calidad de vida tiene la globalización. Ese es el germen de los ODM, y se aprueban sin un debate o conocimiento de los autores. Hasta que se celebra la cumbre de Monterrey ni si quiera en sectores muy especializados se tiene una noción clara de esta agenda. Creo que lo que se ha aprendido en estos años es una muestra clara de de las dificultades que hubo para legitimar los ODM, y la posibilidad de generar espacios y poder debatir con carácter previo para que haya un grado más amplio de apropiación.

Otro elemento también relevante que hay que tener sobre el proceso de construcción de la agenda, del que se ha aprendido menos hasta ahora, aunque hay que verlo, es sobre la negociación intergubernamental. Por la propia constitución de Naciones Unidas (NNUU) el acuerdo tiene que ser intergubernamental. Casi no hay papeles sobre cómo fueron las negociaciones de los ODM, y sólo años después se supo algo. Sabemos por ejemplo que en el año 2000 el objetivo 8 se incorporó más tarde. Luego hubo noticias sobre todo por parte de Latinoamérica, y con la incorporación de los gobiernos progresistas que le dieron importancia al hecho de introducir indicadores de renta que se cruzaran con otros indicadores por quintiles. Lo mismo sucedió con los indicadores de género porque para algunas corrientes feministas y más preocupadas por la cuestión de la desigualdad de género global casi era un insulto lo que se había aprobado. Pero no hubo mucha transparencia a ese respecto.

La tercera cuestión es el mayor o menor grado de influencia de la agenda a la hora de movilizar políticas y recursos, es la gran asignatura pendiente. Muchas veces se ha interpretado la insuficiencia del objetivo octavo para recoger esa idea, otras versiones consideran que es inherente a la propia construcción de la agenda y que se está reiterando en estas negociaciones una vez más. En aras de un hipotético consenso se apuesta por proporcionar al acuerdo un marcado carácter técnico y se discuten sobre esos términos, pudiendo caer en una agenda como sucedió con los ODM con indicadores y metas pero sin ninguna prescripción política. Se evita la discusión política en aras de la construcción del consenso. El hecho de que se evite la dimensión política es la prueba de la inmovilidad o incapacidad de la agenda para influir sobre esas mismas políticas, algo que no es tan extraño en la política internacional. Vivimos con acuerdos tácitos o explícitos en muchos ámbitos de la política internacional que no logra evitar comportamientos *free rider*. Pero en el ámbito financiero o en el propio ámbito de producción sí se dan acuerdos prescriptivos que establecen metas y sugieren a los gobiernos cuáles son las políticas adecuadas. En el caso de la agenda hay resistencias muy fuertes para evitar este tipo de prescripciones.

P.: Tras tu participación en distintos encuentros de Naciones Unidas en los cuales se está negociando la agenda post-2015 que debe dar continuidad a los ODM, ¿cómo ves a día de hoy estas negociaciones y qué podemos esperar de ellas ahora mismo?

R.: En este sentido, hasta ahora el Secretario General de NNUU ha fallado con respecto a sus propios propósitos. En primer lugar anunció que después de la asamblea del año 2013 la Organización de Naciones Unidas iniciaría la negociación y el diálogo intergubernamental para la construcción de la agenda, pero tuvo que posponerlo un año porque no tenía la hoja de ruta que habían demandado los países para iniciar ese diálogo. En 2014 con la publicación

del informe de síntesis se ha abierto la negociación, pero seguimos sin una hoja de ruta que sirva con claridad para establecer cuáles son los elementos de discusión.

Es interesante que, como resultado de la Cumbre de Río+20 se constituye el grupo abierto de trabajo —Open *working group*—, de naturaleza intergubernamental, y en su diseño se propone establecer una hoja de ruta para las negociaciones. Lo que en realidad ha sucedido es que los países han acudido sin exponer con claridad cuáles son sus posiciones previas sobre los asuntos más conflictivos, si es que las tenían. En realidad los países se han limitado a reaccionar cuando en la sala se constataba una mayoría que podía afectar sus intereses. Por ejemplo España participaba en esas sesiones al mismo tiempo que se reunía con actores aquí para tratar de fijar una postura. A día de hoy seguimos sin saber cuáles son líneas rojas ante una negociación. Lo que pasa en España es extensible a todos los países, aunque España no será un país relevante con gran influencia en las negociaciones.

Creo que esta no existencia de discusión o negociación intergubernamental de forma explícita se va a reiterar, y eso quiere decir que el núcleo de las negociaciones probablemente no va a ser transparente ni taquigrafiado. Ni los actores de la sociedad civil ni otros actores van a tener un acceso equitativo ni transparente.

Desde la Secretaría General de NNUU ha habido interés, y con acierto se ha puesto hincapié en vincular la agenda de desarrollo sostenible y la agenda post-2015. Ha habido muchos esfuerzos en ese sentido pero creo que los esfuerzos no han sido suficientes. Lo demuestra el hecho de que estemos en el año 2015 y existan tres cumbres que van a culminar o pretenden culminar tres procesos sin que todavía esté claro cómo se van a articular. Por ejemplo, la agenda de desarrollo que se negociará en la Asamblea General de septiembre tendrá que esperar a la cumbre de diciembre en París para saber si habrá acuerdo sobre emisiones del grupo de cambio climático. Con la importancia que tiene saber cómo se implementará el cambio que acabe con el *business as usual*, reconocido como necesario por todos los informes, y transitar a modelos más sostenibles y ecológicos.

Lo mismo sucede con la parte que se ocupa de los medios de implementación, que está estrechamente relacionada con la financiación para el desarrollo y que se discutirá en la Cumbre de Addis Abeba en julio. Debería preparar el terreno para abordar cuestiones que están mencionadas en la agenda pero no resueltas, es decir los ODS, que son el punto de partida que el Secretario General ha puesto en su informe de síntesis. Cuestiones como el acuerdo sobre intercambio de información, regulaciones financieras, lucha contra grupos ilícitos, etc. Pero también la generación de espacios para poder actuar en las políticas nacionales. Desde la Cumbre de Monterrey en 2002 hasta la actualidad, el primer gran punto es la movilización de recursos domésticos. Y para ello todo el mundo reconoce que lo que hace falta es crear espacio fiscal. Hace falta acción colectiva en ese aspecto. De la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) ni hablemos, dado que sólo hay dos o tres propuestas muy concretas por parte del Secretario General en su Informe de Síntesis², como por ejemplo que la AOD de los donantes alcance el 0,7% en 2015 —y al menos el 0,15% para PMA (Países Menos Avanzados)—.

² NACIONES UNIDAS, "El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015", A/69/700, 4 de diciembre de 2014.

Hay que reconocer una cosa: ni los ODS ni el informe de síntesis recogen la actual discusión sobre el sistema internacional de ayuda, sobre la revisión y nueva contabilidad de la AOD, esa redefinición de la AOD, ya denominada "*Total Official Support for Development (TOSD)*". Hay modificaciones parciales sobre la forma de establecer la concesionalidad anunciadas por el CAD para 2015 que pueden alterar la condicionalidad de los préstamos, y en un contexto de creciente financiarización de la ayuda puede ser una zanahoria muy importante, pudiendo en ese sentido el sistema contribuir a lo contrario que demanda la agenda. Esta cuestión no la aborda el Secretario General, ni si quiera la menciona de pasada, y es un punto central que se tiene que abordar en lo que respecta a la financiación del desarrollo.

P.: ¿Qué opinión te merece la propuesta de los ODS como tal?

R.: Son mejores que otras propuestas que había sobre la mesa con anterioridad, como el informe de personas eminentes dirigido por Homi Kharas de 2013³. Es mejor ya que, en mi opinión, reconoce mejor los intereses de desarrollo, y se aleja algo de una reidentificación de crecimiento económico y desarrollo.

Hay cosas buenas, se reconoce claramente el tema del acceso universal, o la necesidad de proporcionar margen fiscal a los países y la idea de responsabilidad compartida; y hay unos cuantos más que no están mal recogidos. Pero en mi opinión hace falta ver en qué medida estos objetivos van a ser capaces de movilizar recursos internos.

Además hay dos aspectos que me preocupan: está lejos de ser una agenda de sostenibilidad, lejos de ni si quiera iniciar un tránsito hacia modelos de desarrollo universalizables, ya que el actual no lo es. Y el segundo de los elementos, que está relacionado, es que la idea de bienestar está excesivamente vinculada a la idea de riqueza monetaria. De desarrollo en términos de crecimiento del PIB. Esa lógica sigue impidiendo que haya acuerdos realistas sobre el modelo de desarrollo.

En este sentido sigue vigente una de las gigantescas paradojas de nuestros días que se evidencia claramente en estas reuniones y declaraciones. El sector privado está siendo un actor muy activo, con la idea de subrayar que el articulador principal del desarrollo es el fortalecimiento del sector privado, hasta el punto de que hay textos de este propio sector que subrayan cómo la clave para romper las limitaciones ecológicas es la innovación tecnológica. La paradoja es que por un lado este sector se ve crucial pero, sin embargo, no se asume la responsabilidad ni las consecuencias del impacto. Es como si dijeran, soy el principal responsable del desarrollo pero nadie me puede hacer responsable del impacto que mis actos tengan sobre el desarrollo. Creo que los ODS todavía están prisioneros de esta paradoja y la lógica del crecimiento identificado como desarrollo. Sin embargo, hay que decrecer no en un sentido de una apuesta esencialista. Es evidente que hay que desinvertir no sólo en emisiones de CO₂, también en consumo, en exportaciones, en kilómetros recorridos por los

³ NACIONES UNIDAS, "A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development", *Informe del Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015*, Naciones Unidas, Nueva York, 2013. Disponible en: http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf

bienes y servicios. El espacio fiscal que están solicitando los países es para eso. Los ODS están alejados de esa visión, y no por falta de análisis ni de información contrastada.

P.: ¿En qué medida hay intercambio de información, diálogo y debate entre lo que se está discutiendo en las negociaciones de Río+20 sobre reducción de emisiones de CO₂, por un lado, y en la de los ODS, por otro?

R.: Es difícil saberlo por los dos lados. Del lado de los ODS, lo que sucede es que una estructura de diálogo intergubernamental se superpone y ha hecho que muchos países modificaran sus responsables políticos. Para muchos países el seguimiento de las negociaciones de Río+20 las hacen los responsables de medioambiente, sin embargo, el trabajo de los ODS en el *Open Working Group* lo asumían los responsables de cooperación.

En la Cumbre de cambio climático que hubo en Lima, no hay mucha conexión con temas de desarrollo, lo que supone un riesgo para la propia agenda. En este sentido, hay actores que deberían haber jugado un papel esencial, como por ejemplo la UE por su visión, que aporta un carácter normativo a las discusiones.

P.: Precisamente, hablando de la UE, ha sido un actor importante en cuestiones de desarrollo en las últimas décadas, tanto como donante como a la hora de influir en la agenda como *rule-maker* (con capacidad de establecer las reglas de juego). ¿Cómo está afectando la crisis que sufre la UE tanto a nivel interno como en sus relaciones exteriores? Y en relación a ello, ¿cómo valoras la contribución de la UE en las negociaciones hasta el momento?

R.: Como decía, la UE no ha jugado el papel que se esperaba de ella y ha tenido, como dice Sanahuja una "irrelevancia autoinfligida"⁴ y en este ámbito ha sido un ejemplo claro. Sin embargo, teniendo en cuenta la postura actual de la UE uno incluso diría que menos mal. He tenido ocasión de asistir en dos ocasiones a reuniones con el ex Comisario de Desarrollo, Andris Piebalgs, en encuentros con la sociedad civil, y su visión del desarrollo es la de la competitividad, entendiendo que el principal papel lo cumple el sector privado. Muy alejada de las posiciones nucleares de Naciones Unidas. Un comisariado que prácticamente ha supeditado las políticas de desarrollo a las políticas orientadas a facilitar las exportaciones, lo que ha ayudado a legitimar políticas de algunos países miembro, que han confundido los intereses de sus políticas de internacionalización de sus empresas con sus políticas de desarrollo.

Por un lado hay un problema de carácter estructural en el seno de la UE que afecta a la relevancia que se le supone a la UE en términos presupuestarios y políticos, y por otro lado un problema con la Comisión por una visión que está completamente fuera de juego.

Vamos a ver si eso cambia con la nueva Comisión, hay expectativas del nuevo papel que puede jugar el nuevo comisario, tanto de influencia hacia dentro de la propia Comisión para que los temas de desarrollo, derechos humanos y sostenibilidad ganen prominencia, en

⁴ SANAHUJA, Jose. Antonio "Las cuatro crisis de la Unión Europea", Anuario CEIPAZ 2012-2013, CEIPAZ, Ed. Icaria, Madrid, 2013. Disponible en: <http://www.ceipaz.org/images/contenido/4.J.sanahuja.pdf>

un contexto que sigue siendo igual de difícil para la UE. Pero probablemente en el contexto de construcción de la agenda igual ya es tarde. Veremos a ver...

P.: ¿Y en lo que respecta a España? ¿Cómo valoras su participación en el proceso de negociación?

R.: Hay un documento de posición. Es un documento extenso que trata de resumir parte de la doctrina internacional de desarrollo, tanto la que tiene cierta tradición como los elementos más recientes de esa doctrina. Lo hace de una forma bastante acrítica, y además en un momento en que tiene poca legitimidad internacional. Todos los actores y países saben lo que está pasando políticamente en España y en toda Europa. Por ello es difícil defender planteamientos que apuestan por el acceso universal a la sanidad al tiempo que se limita dicho acceso en el propio país. De la misma forma ha sucedido con los derechos sexuales y reproductivos fruto de la ley del aborto que se quiso aprobar por parte del gobierno, ya que en ese ámbito en los últimos años España había adquirido bastante prestigio y en la esfera internacional era incomprensible la vuelta atrás que supone la reforma legal. Con la retirada de la ley del aborto se apacigua un poco.

Uno de los elementos que algunos temíamos que no formara parte de la agenda, ahora creemos que ha entrado al menos a nivel de discurso, aunque otra cosa es que se consigan metas específicas. Me refiero al tema de la desigualdad de renta. De una forma u otra el tema de la desigualdad está adquiriendo más atención a nivel internacional. Sin embargo el gobierno español ha sido de las voces que han insistido en la importancia de las desigualdades horizontales y no tanto las verticales, cuando ambas son en realidad importantes y deben ser combatidas. En ello España sí ha sido un poco más coherente porque ha tratado de evitar que se abordara esta cuestión de las desigualdades de renta, ya que la reforma fiscal que aprobó en septiembre ha sido incluso denunciada por la Relatora sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos de Naciones Unidas, Magdalena Sepúlveda Carmona⁵.

P.: ¿En qué medida se ha tomado en consideración por parte del Gobierno del Partido Popular el punto de vista de las ONGD y la sociedad civil organizada? ¿Ha habido diálogo con la sociedad civil?

R.: Diálogo es mucho decir. Ha habido la organización de tres eventos públicos o semipúblicos porque se enviaban invitaciones personalizadas para participar en sesiones con mesas redondas y presentaciones con distintos expertos o profesionales. La primera fue en mayo de 2013 en Madrid, la segunda en marzo de 2014 en Salamanca y la tercera en septiembre de 2014 en el Congreso de Diputados, con la presentación del borrador del documento de posición. Los debates han sido en sesiones en las que, en el mejor de los casos, tienes la posibilidad de intervenir desde el público con una pregunta, si tienes la rapidez de hacerlo entre las dos o tres preguntas que caben.

No ha sido un documento estructurado, no ha sido un diálogo organizado en absoluto

⁵ Para acceder a las declaraciones de la Relatora sobre la Pobreza Extrema y Derechos Humanos de NNUU, véase: <http://alianzacontralapobreza.org/la-reforma-fiscal-fomenta-la-desigualdad-y-viola-los-derechos-humanos/>

en el que se recogieran propuestas. Sí es cierto que algunas organizaciones o personas hemos realizado documentos con respecto al contenido de lo que se iba hablando y hemos tratado de influir en esas posiciones, pero lo que hayan tenido en cuenta es algo que no se sabe. Da la sensación que no mucho.

Y luego se vive con toda la paradoja que existe en el sistema de cooperación español en esta legislatura. Con responsables que se presentan como aislados del resto del gobierno, como si las decisiones políticas del conjunto del gobierno no fueran de su gobierno. Se han cargado toda la ayuda multilateral y aplazan pagos, y sin embargo organizan eventos en Naciones Unidas para presentar estos mismos fondos cuyos pagos han aplazado. Aparecen elementos aislados que hablan de derechos humanos, de solidaridad, de redistribución, de sostenibilidad, dentro de un Gobierno que no ha dado muestras de entender qué es todo ello. Esa paradoja es la que ha guiado el metadiscurso del gobierno. Así que no se puede decir mucho más ahí.

Creo que hasta hoy no ha habido ninguna discusión clara en el órgano consultivo, es decir, el Consejo de Cooperación. Ha habido una utilización de determinados espacios vinculados al consejo. El proceso se abrió con un encargo unilateral y no licitado ni concursado a un académico, que a su vez recurrió a una serie de expertos para hacer un primer documento que no recoge la diversidad de perspectivas en la academia, por lo que pasó sin pena ni gloria. El documento borrador con la posición puede estar ahora en proceso de discusión pero no ha habido un dictamen del Consejo de Cooperación. Con una lógica que oculta los elementos de decisión de un diálogo a los participantes. Unos y otros hemos legitimado espacios de participación o de diálogo, o de realización de aportaciones, pero no significa que haya habido ningún diálogo o ninguna construcción colectiva.

P.: ¿Qué rol están teniendo los países del Sur en estas negociaciones? Tanto los emergentes como los que se han denominado en el ámbito del desarrollo tradicionalmente como "países menos desarrollados".

R.: En muchísimos casos no sabemos las posiciones de los gobiernos. Cuando pensamos en gobiernos que van a tener influencia en la negociación final podemos pensar en China. Y por ejemplo en el caso de China, no sabemos con claridad qué opina. Tuvimos ocasión de preguntarle explícitamente a Homi Kharas qué opinaba en temas de financiación antes de que se publicara el informe y sólo pudo responder "pensamos que China dirá" o "hipotetizamos que la posición de China va a ser". Pero no hay mucha claridad al respecto. Y es un ejemplo claro de que no sabemos muy bien cuales van a ser las posiciones. Hay algunos pasos que son obvios, como el acuerdo sobre reducción de emisiones entre China y EEUU. El gobierno español ha insistido en que China ponía impedimentos a la observancia de los derechos humanos, concretamente, los civiles y políticos.

Cuando se habla del ímpetu del ascenso de los emergentes, que es cierto comparado con las negociaciones hace unas décadas, en ocasiones no introducimos otro elemento de juicio. ¿Cuál es la posición de los emergentes? Porque presentan contradicciones muy esenciales. Por ejemplo, al tiempo que hacen la misma demanda que los países en vías de desarrollo para que se permita espacio fiscal para realizar políticas y cumplir con agendas de

desarrollo compartidas, el grupo de los emergentes ponen obstáculos a transformar el modelo insostenible caracterizado por el *business as usual*, o se niegan a establecer acuerdos que detenga la presión desreguladora ("*race to the bottom*") en materia de derechos laborales. Los países emergentes lo son en la medida en que se presentan competitivos, y se les convierte en alguna medida en prisioneros del modelo que hay que transformar.

La posición de los países emergentes que algunas veces se resume como buena porque son países que ya no dejan mandar como antes a los seis o siete países que solían hacerlo y ahora hay que negociar con ellos, no oculta que la nueva alianza que podía darse en el G20 se parece más al modelo de desarrollo que hay que transformar que a un conjunto de actores que compartan el interés por transformaciones fundamentales. Al final es un reparto de tarta más que una redefinición del desarrollo o de la agenda. Prima esta lógica de reparto de tarta pero asisten a su vez con una mochila muy fuerte, de mucha presión de defensa derechos, de denuncia de los excesos. Muy claro en el caso de Brasil, menos claro en el caso de China. En el caso de Rusia, a pesar de lo que nos llega, hay una creciente demanda interna de espacios de democratización. Esos países luego tienen sus vínculos políticos, históricos y emocionales con grupos como el G-77 donde los emergentes, por otra parte, quieren seguir manteniendo su liderazgo.

En cuanto a los países del Sur que no son emergentes es muy difícil sentir su influencia. Es difícil decirlo así pero no son relevantes en términos de influencia. Es cierto que en Naciones Unidas se preocupan por tener una presencia multirracial y multigeográfica pero éstos no son relevantes en términos de influencia.

Hemos publicado una investigación que analiza la influencia de las multinacionales en las negociaciones⁶ y ahí también se observa la fractura Norte-Sur, en términos de financiación, etcétera. No se puede negar que hay participación pero si uno observa los documentos que publica Afrodad con una serie de recomendaciones, cuando uno lee este documento se ven claramente cuál es el camino y se expresa con sencillez. Y no es sólo una posición desresponsabilizadora de sus propias sociedades y gobiernos, es crítico también.

Entonces estas propuestas van al mismo núcleo de elementos, aunque su formulación es diferente a la que se recoge en los informes oficiales, con una lógica más institucional, más diplomática diríamos.

P.: ¿Y cómo valoras la contribución de otros actores que han irrumpido con fuerza en el ámbito del desarrollo como son los actores privados —fundaciones, etc. —?

R.: Es una novedad clara con respecto a los ODM, ya que el Pacto Global coincide en el tiempo, momento en el cual Naciones Unidas asume el rol de "actoraje" del sector privado en el ámbito del desarrollo.

No me reitero en la ironía o la paradoja mencionada antes como crítica central: se

⁶ Pingeot Lou, "La influencia empresarial en el proceso post-2015" en *Cuadernos 2015 y más*, nº 4, Plataforma 2015 y más, Madrid, 2014.

consideran un actor central y crucial pero al mismo tiempo se niegan a ser evaluados y revisados precisamente por ese papel crucial.

La influencia es gigantesca, es de proporciones escandalosas. Son dos fundaciones de grandes empresas transnacionales —la Fundación Bill y Melinda Gates, y La Fundación Turner⁷— las que financian la Oficina de Amina J. Mohammed en Naciones Unidas, asesora especial del Secretario General que está guiando y acompaña el proceso de construcción de la agenda y que ha escrito el borrador y el informe de síntesis, cuya oficina está pegada a la del Secretario General.

Ha habido apertura pero no es un proceso ni ha habido elementos de participación. Es para cuestionarse si a estas alturas de nuestro tiempo, tras el movimiento antiglobalización y el uso que han hecho las primaveras árabes de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación, algún gobierno puede hacer algo sin al menos cierta apariencia de apertura y diálogo.

Su financiación ha sido evidente, y han influido de forma muy clara en muchos de los informes oficiales. Especialmente las multinacionales energéticas, las financieras y las multinacionales de alimentación y distribución. Unilever ha sido una de las más activas, incluso hay un extracto de prensa importante en el Foro de Davos de 2014 en el que el director ejecutivo de esta corporación, Paul Polman, llama la atención a las empresas porque se están jugando mucho en la agenda post-2015 y porque si no hacen nada puede haber una agenda que sólo piense en los intereses de los gobiernos y de las sociedades civiles. Él mismo llama la atención sobre eso y seguramente no haya tanta capacidad real por parte de los gobiernos y las sociedades civiles. En todo caso, se presentan como un actor político con la intención de tener una influencia directa.

Operan financiando selectivamente determinados procesos. Operan a través de varias institucionalidades que se han generado *ad hoc* para ello, la principal es el *Global Compact*, que permite que sus miembros siempre estén presentes en los espacios que Naciones Unidas convoca, ya que forma parte del propio organismo.

En tan poco tiempo han conseguido aportar tal nivel de confusión a nivel de constitución de la sociedad global, que está afectando a pilares políticos fundamentales desde la Ilustración o la democracia griega.

¿Cómo operan? Operan como empresas a título individual —Coca-Cola, Ericksson, etc. — y a través de espacios de institucionalidad compartida. Ellos mismos han creado el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible⁸ (WBCSD, por sus siglas en inglés), con el cual articulan muchas de sus posiciones. También por supuesto a través de las organizaciones empresariales. Y no contentos con ello también en los últimos años están

⁷ Fundaciones, respectivamente, del creador de Microsoft y del magnate de los medios Ted Turner, propietario de la CNN, entre otros medios de comunicación.

⁸ Para tener acceso a las posiciones o acceder a más información al respecto, consúltese la página web del *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD) cuya dirección es: <http://www.wbcd.org/about/members.aspx>

ocupando espacios como "sociedad civil". Por ejemplo recientemente la Señora Melinda Gates habló en un encuentro para debatir el informe del SG como representante de la sociedad civil global.

Entonces está confusión es real y existe y, además, hay todo un lenguaje construido para profundizar en esta confusión, como por ejemplo el término "stake-holder" que pretende igualarnos a todos como "interesados", como si entre los distintos actores no hubiera diferentes grados de responsabilidad, diferentes motivaciones para esos intereses, o diferentes relaciones de poder, o como si tuviéramos todos la misma capacidad para defender esos intereses e influir. Respecto a todo ese lenguaje en el que también se habla de "entornos facilitadores" e "incentivos para el sector privado" o "medios de implementación", "win-win" o "value for Money", cabe todo un análisis del discurso que está en toda la construcción de la agenda, mostrando gran capacidad para establecer marcos de comprensión que funcionan como límites para la explicación y el abordaje de los conflictos que subyacen a cuestiones centrales de la agenda internacional de desarrollo. ●

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional

