YA ES HORA DE CUMPLIR

PROPUESTAS PARA ERRADICAR LA POBREZA
EN EL MUNDO ANTES DEL 2015

ÍNDICE

Prólogo. p3
Manuel Iglesia-Caruncho

Declaración de Principios de la Plataforma 2015 y más. p9

I. La cooperación al desarrollo. p17
- **Financiación para el desarrollo: algunas consideraciones.** p17
  José Antonio Alonso
- **Avances y retos en el sistema de cooperación al desarrollo.** p26
  Carmen Mestre, Rita Santos, Francisco Miranda y Manuel Iglesia-Caruncho
- **Políticas económicas solventes.** p32
  Manuel Iglesia-Caruncho
- **Equidad de género**. p40
  Irene López Méndez
- **Medio ambiente**. p47
  Ignacio Santos

II. Los aspectos políticos de la globalización. p52
- **La nueva concepción bilateral y global de la inmigración.** p52
  Juan José Rodriguez Ugarte
- **La cooperación para el desarrollo como herramienta de prevención de conflictos.** p62
  IECAH
- **Los costes del gasto militar para el desarrollo humano.** p66
  Xavier de Montellá Llauradó
- **Justicia universal y lucha contra la impunidad.** p71
  Henar Corbi Murgui
- **La trampa de la gobernanza. Nuevas formas de participación política.** p76
  Juan Carlos Monedero

III. Los aspectos económicos de la globalización. p87
- **De dónde vienen y hacia dónde van las políticas comerciales con los países en vías de desarrollo. Una crítica y unas propuestas.** p87
  Andrew Mold
- **La responsabilidad social corporativa.** p97
  Cecilia Carballo
- **Crisis financieras en los países en desarrollo: cómo prevenirlas para reducir sus consecuencias adversas.** p102
  Juan Gimeno
- **¿Compromisos factibles? Las instituciones de Bretton Woods y los Objetivos del Milenio.** p107
  José Antonio Sanahuja
- **Los retos económicos de una globalización alternativa.** p116
  Ángel Presa
- **Soluciones inmediatas para el problema del sobreendeudamiento externo.** p119
  Jaime Atienza y Manuel Iglesia-Caruncho

Conclusiones del Seminario de la Plataforma 2015 y más. p124

PRÓLOGO

Manuel Iglesia-Caruncho

I

Desde el punto de vista de sus vecinos del pueblo de Cardona, el Toto Zaugg, que andaba con la misma ropa en verano y en invierno, era un hombre admirable. El Toto nunca tiene frío, decían. Desde el punto de vista del Toto, frío tenía; lo que no tenía era abrigo. ¿Una cuestión de puntos de vista? (nos lo narra *Eduardo Galeano* en "Patas arriba").

Desde el punto de vista de los ricos, siempre ha habido ricos y pobres, por lo que hay que entender que la pobreza es algo inevitable; se puede y debe aliviar, sí, a través de la caridad y la ayuda voluntaria, pero la desigualdad es algo consustancial al ser humano. Empeñarse en corregirla carece de sentido. Simplemente, no todos somos iguales y no hay que rasgarse las vestiduras por ello. Un punto de vista basado en la "experiencia": "siempre ha habido pobreza, luego siempre la habrá", recordado el pasado año en la Cumbre de Monterrey de Naciones Unidas por un alto representante de la Administración estadounidense, cuando lo que había que debatir allí era sobre la financiación para el desarrollo de los países empobrecidos. Desde el punto de vista de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) que han creado la *Plataforma 2015 y más* en nuestro país, y desde el de otras muchas gentes de buena voluntad, la extensión de la pobreza al comenzar el siglo XXI, que alcanza a la mitad de la población mundial -es decir, a tres mil millones de personas- es algo sencillamente escandaloso. Como lo es el hecho de que el patrimonio de las doscientas veinticinco personas más ricas del mundo equivalga a los ingresos de dos mil quinientos millones de personas, según denunció el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en uno de sus últimos informes sobre el desarrollo humano.

¿Una cuestión de puntos de vista? Pues sí, la creencia en la desigualdad como algo natural es un punto de vista que mucho conviene a los poderosos, mientras que la lucha por la igualdad ha caracterizado históricamente a la izquierda. Como estudió *Norberto Bobbio* en su obra "Derecha e izquierda", es precisamente la posición sobre la igualdad lo que mejor distingue ambas posturas políticas -y puntos de vista-, una buena guía para no perderse en estos confusos tiempos ideológicos que nos dejó el cambio de siglo.

Y más escandaloso aún que la desigualdad existente es el hecho de que siga aumentando. Si hace 40 años el 20% más rico de la población mundial disfrutaba del 70% de la renta, en el año 2000 se apropió del 90%, mientras en el mismo período el 20% más pobre vio caer su participación del 2,3% al 1%[1]. Escandaloso, no es otra la palabra.

Lo anterior sólo puede significar que el fuerte crecimiento experimentado por la economía mundial desde la posguerra ha sido, y sigue siendo, *excluyente*, incapaz de repartir equitativamente sus frutos entre la población del planeta. Y si existe un reto para la humanidad en este complicado comienzo de siglo, no puede ser otro que conseguir un crecimiento *incluyente*, capaz de beneficiar a quienes más lo necesitan y reducir así su pobreza (el otro reto es lograr que tal crecimiento sea respetuoso con el medio ambiente, en un marco de libertades políticas, igualdad de género y respeto a las distintas culturas, es decir, lo que se ha bautizado como "desarrollo sostenible").

Veamos las diferencias entre la *inclusión* y la *exclusión* asociada a cada tipo de crecimiento: Brasil, el país más desigual del mundo (vayan desde aquí los mejores deseos para el mandato del recién electo Lula) creció más del 3% anual como promedio entre las décadas 70 y 80; mientras, el ingreso del 20% de su población más pobre aumentó menos del 1%.

Algo similar experimentó el Reino Unido en las mismas décadas, con un crecimiento promedio del PIB del 2,2% anual frente a un exiguo aumento del 0,3% en los ingresos del 20% de su población más pobre. Mientras tanto, en Suecia, uno de los países más equitativos del mundo, con un crecimiento similar al del Reino Unido en aquellos años, los ingresos de la quinta parte más pobre de la población aumentaron un 6,3% anual como promedio. Esa es la diferencia entre ambos tipos de crecimiento.

Desde el punto de vista de la derecha (conocido en economía como *neoliberal*) no es negativo que aumente la desigualdad. Las clases pudientes, se argumenta, como tienen más, también pueden ahorrar más y, así, invertir más. La inversión generada expande la economía y aumenta el empleo, con lo que el crecimiento beneficiará en etapas posteriores del desarrollo a las capas sociales más pobres.

Desde el punto de vista progresista, esa idea tal vez sirva para describir la historia de algunos países industrializados, sobre todo si se introducen en el relato las luchas obreras y populares por la libertad y la justicia social, pero no explica la evolución de los países empobrecidos. En estos, no hay evidencia de un "goteo" automático de los frutos del crecimiento hacia los pobres. Más bien, hay no pocas razones para creer en un sentido inverso de la dirección, en el que la equidad tiene efectos beneficiosos sobre el crecimiento. Primero, porque no está demostrado que en los países empobrecidos las clases favorecidas tengan un comportamiento inversor modélico, ajustado al del empresario *schumpeteriano*. Recuérdese que poco después del paso del *Huracán Mitch* por Nicaragua, el entonces Presidente Arnoldo Alemán (recientemente desaforado en el Parlamento nicaragüense - vaya también desde aquí la solidaridad con el pueblo nica-) gastó muchos miles de dólares invitando a cientos de personas a celebrar su compromiso matrimonial en un hotel... ¡de Miami! (es verdad, una golondrina no hace verano, pero, visto desde cerca, encontramos más bien una verdadera bandada de aves rapaces). Segundo, porque avanzar hacia la igualdad reduciría el consumo ostentoso de tantos bienes importados y la fuga de capitales, mientras que, a través del aumento del consumo popular, se incrementaría la demanda de bienes producidos localmente (alimentos, vestido, vivienda) y, mediante ese tirón, aumentaría también la inversión nacional, la generación de empleo local y el *know-how* (saber-hacer) productivo de un país. Pero, además, el desarrollo humano que permite la equidad es sinónimo de una población más sana, formada, responsable, con mayores oportunidades y opciones en términos de acceso a los "activos" productivos (tierra, crédito, capacitación) y, por esa vía, de contribuir con su aporte, de otro modo desperdiciado, a la expansión económica del país. Por no hablar de la paz y estabilidad social, otra condición *sine qua non* para el desarrollo. Será una casualidad, pero en la década de los 80 los únicos países centroamericanos que no sufrieron levantamientos armados y, después, guerras prolongadas, Costa Rica y Honduras, son los que años atrás habían realizado una reforma agraria. ¿Otra cuestión de puntos de vista?

Las políticas redistributivas públicas son el mejor instrumento para reducir las diferencias sociales. Desde un punto de vista progresista, quien más tiene más impuestos debe pagar. Con esos ingresos, el Estado proveerá "bienes públicos", como un buen sistema educativo y sanitario para toda la población (y el desarrollo de la ciencia y la técnica, la cultura, la calidad medioambiental, la protección social y las infraestructuras necesarias de transporte y comunicaciones). Se trata de bienes que la empresa privada en un marco de libre mercado no ofrece *para toda la población*, pues no es rentable ofrecérselos a aquella parte que carece de recursos para pagar su coste. Sin embargo, son bienes necesarios para cuidar la dignidad y autoestima de las personas, la justicia social, para ampliar las opciones y oportunidades de los desfavorecidos y para lograr una expansión económica sostenible y sostenida. En definitiva, para que un país pueda sentirse verdaderamente orgulloso de sí mismo.

Por otro lado, como la principal razón de que existan enormes diferencias de ingresos reside en las grandes diferencias en la posesión de "activos" (capital, tierra, acceso al crédito, a la educación, capacidad de influir en el gobierno), es necesario conseguir el acceso de la población desfavorecida a estos activos y reducir su concentración en pocas manos, para que la igualdad de oportunidades sea algo más que un recurso retórico, como bien estudió John Rawls.

Pero sería cínico defender la igualdad como algo positivo para los distintos países *dentro de sus fronteras* y no defenderla a nivel internacional. Necesitamos un *crecimiento incluyente a nivel mundial*, única forma en que se eliminará el escándalo que supone la pobreza y, también, la vergüenza que debería darnos su existencia a quienes no padecemos esa condición. Hace algunos días, el Director de *Intermón-Oxfam* (otra ONGD que, junto a las integrantes de la *Plataforma 2015 y más*, entre otras, ofrece credibilidad) mencionaba en un artículo publicado en el diario "El País" (13-12-02) que diez mil pequeños productores de leche de República Dominicana se vieron desplazados del mercado de su propio país por la competencia barata de leche en polvo subvencionada, proveniente en buena parte de la Unión Europea (elijo este ejemplo a propósito, para que se vea que EEUU no es el único "malo" de la película). Subvenciones que, por cierto, benefician en mucha mayor proporción a los agricultores más ricos del Viejo Continente que a los que no lo son. Por no hablar del pago del servicio de la deuda externa que se ven obligados a enfrentar los países en desarrollo, más del doble, en promedio, que lo que destinan a la salud de su población, como se analiza en uno de los trabajos de este informe. No son ejemplos edificantes desde luego, ni se acercan precisamente a la idea del crecimiento incluyente. Tampoco a la que recogió Ciro Alegría en "El mundo es ancho y ajeno": "los seres que se habían dado a la tarea de vivir allí, entendían, desde hacía siglos, que la felicidad nace de la justicia y que la justicia nace del bien de todos".

Resta señalar que la globalización ha puesto nuevos retos sobre el tapete. A cualquier Estado actuando solo le será cada vez más difícil mantener un nivel adecuado de ingresos fiscales con un sistema impositivo progresivo. Al capital, al contrario que al trabajo, le cuesta poco emigrar. Se necesita, pues, la cooperación entre Estados para que las empresas transnacionales, los ricos de los países ricos y los ricos de los países empobrecidos paguen los impuestos que les correspondan. De ahí la importancia, en esta etapa, de exigir la "armonización fiscal" en el seno de la Unión Europea a los países reticentes y de acabar de una vez por todas con el secreto bancario y los paraísos fiscales. Y se necesita también concretar las propuestas lanzadas por algunos académicos y organismos de Naciones Unidas -Tasa Tobin, impuestos sobre el uso de combustibles derivados del carbono, impuestos sobre el tráfico de armas...- para ir creando un sistema impositivo internacional razonable y disponer así de recursos suficientes para el desarrollo de los países empobrecidos y para costear la provisión de bienes públicos mundiales, como la defensa de la biodiversidad o los retos que plantea el cambio climático; un sistema automático de generación de recursos, en suma, que permita superar la voluntad más bien escasa de los gobiernos en lo que se refiere a lograr una mayor igualdad internacional.

II

En la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York en el año 2000, 187 países acordaron que era deseable y posible para la comunidad internacional reducir la pobreza mundial a la mitad para el año 2015, entre otros objetivos igualmente razonables. Desde el punto de vista de las doce ONGD agrupadas en la *Plataforma 2015 y más*, que comparten plenamente esos objetivos -entendidos como mínimos- ello sólo se logrará si se consigue un mundo más igualitario. Es más, si no se avanza hacia una mayor igualdad mundial no se conseguirá reducir la pobreza suficientemente incluso en el caso de que se alcancen tasas de crecimiento elevadas en los próximos años. Parece algo obvio: si el 20% o el 40% de la

población se apropia de los frutos del crecimiento, el resto, por mucho que crezca el PIB mundial, se quedará como estaba.

Pues bien si, como acertadamente se ha dicho, el proceso de globalización obliga a pensar globalmente y a actuar localmente, obliga también, cada vez más, a pensar localmente y actuar globalmente. Hay que influir en las decisiones que se toman en la Unión Europea, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el G-7, la Organización Mundial del Comercio, las Conferencias de Naciones Unidas... Sin la movilización ciudadana y la presión de la sociedad civil organizada serían impensables los avances logrados en los últimos años en la construcción de un mundo más justo. Es el caso de la prohibición de fabricar minas anti-persona; el acuerdo logrado para los países del Sur en emergencia sanitaria sobre la producción e importación de medicamentos genéricos para combatir el SIDA, sin tener que esperar a que expiren las patentes de los grandes laboratorios farmacéuticos; el de las medidas de alivio de la deuda externa -*Iniciativa HIPC*- por insuficientes que todavía sean; o, en fin, algunas reglas del comercio internacional que se van abriendo paso lentamente en favor de los países empobrecidos (como la decisión de la Unión Europea de permitir el libre acceso a su mercado a los productos de los países más pobres, si bien con determinadas restricciones). Se trata de pequeños logros, aunque no desdeñables, que nos recuerdan que el mundo se puede cambiar y que marcan el único camino posible para lo mucho que queda por hacer: la reivindicación constante ante los poderes públicos sobre lo que es de justicia.

Las doce organizaciones que promueven la *Plataforma 2015 y más* han decidido juntar esfuerzos para fortalecer su actuación global, sin dejar de realizar por ello proyectos concretos de desarrollo para modificar el estado de las cosas a nivel local. Para ello se auto-convocaron en su día, acordaron que merecía la pena apoyar los objetivos aprobados por la comunidad internacional para el año 2015 y coincidieron en que no se lograría ninguno de ellos sin avanzar hacia una globalización alternativa, una globalización que pusiera en el centro de su razón de ser a los seres humanos, en lugar de los beneficios a corto plazo del capital financiero especulador y de las grandes compañías transnacionales. Después, las doce organizaciones crearon la *Plataforma 2015 y más*, se dotaron de una organización democrática, con una "troika" y una presidencia rotatoria, y elaboraron entre todas una "Declaración de Principios" que bien merece la pena leer.

A partir de ahí comenzaron su actuación conjunta estudiando la realidad que hay que transformar. Para ello, seleccionaron quince asuntos, tal vez los más relevantes del actual proceso de globalización, y encargaron a otros tantos expertos la elaboración de un diagnóstico y propuestas de actuación en cada uno de ellos. Posteriormente, convocaron un Seminario de trabajo los días 14 y 15 de noviembre de 2002 en la "Casa Encendida" de Madrid para debatir los temas planteados.

III

Este libro recoge los quince informes relacionados con una globalización alternativa y las conclusiones de las tres mesas del Seminario celebrado en la *Casa Encendida*. El libro contiene, pues, agendas y compromisos múltiples y superpuestos, y está dirigido a todas las personas que quieran profundizar en los retos que plantea a las organizaciones sociales el proceso de globalización actual y la reivindicación en favor de otro mundo posible. Los documentos que se incluyen pueden agruparse en tres bloques, siguiendo la estructura del Seminario.

El primer bloque, sobre *cooperación al desarrollo*, consta de cinco documentos. En primero, elaborado por José Antonio Alonso sobre la **financiación para el desarrollo,** se detiene en las razones que justifican la cooperación al desarrollo en la actualidad y que

obligan a modificar el sistema de cooperación internacional heredado de la posguerra, al tiempo que profundiza en la dirección en que deben encaminarse tales cambios. En el segundo, Carmen Mestre, Rita Santos, Francisco Miranda y Manuel Iglesia-Caruncho repasan las dificultades para lograr **una cooperación externa más eficaz** y propugnan el cumplimiento de los compromisos internacionales en lo referente a la cantidad y calidad de la AOD, la mejora de su gestión y la necesidad de avanzar hacia una mayor coherencia entre aquellas políticas del donante de impacto internacional (comercio, finanzas, inmigración...) y el objetivo del desarrollo. Las **políticas públicas**, de las que se ocupa el documento de Manuel Iglesia-Caruncho, se relacionan con la cooperación externa a través de varias vías: permiten que la cooperación al desarrollo sea más eficaz y, por otra parte, determinadas políticas económicas, no exentas de crítica y analizadas en el texto, son exigidas por los organismos donantes como condición para la entrega de la ayuda y la participación del país receptor en los programas de reducción de la deuda externa. Reorientar las políticas públicas para que favorezcan el desarrollo humano aparece como una tarea imprescindible. En cuarto lugar, el trabajo de Irene López Méndez se ocupa del obstáculo que supone la desigualdad de género para el desarrollo y de las estrategias para promover una mayor **equidad de género** en las intervenciones de desarrollo, incluyendo la integración de género en el interior de las organizaciones de cooperación, aspecto sobre el que reflexionó Carmen Cruz durante el seminario. Por último, el informe de Ignacio Santos se refiere a otra de las columnas de lo que se ha dado en llamar el desarrollo sostenible: **el medio ambiente**, propugnando una serie de medidas, entre las que se encuentra la necesidad de apoyar con más decisión la actuación multilateral.

Segundo bloque: ***los aspectos políticos de la globalización***. Aquí se incluyen cinco documentos. En primer lugar, un trabajo elaborado por J.J. Rodríguez Ugarte sobre el **tratamiento de la inmigración,** donde se propugna el reconocimiento de un derecho de inmigración, tal como existe un derecho de asilo, plasmado en unas políticas coherentes con ese derecho. En segundo lugar, un texto elaborado por IECAH sobre la **prevención y resolución de conflictos**, donde se analiza su relación con los programas de desarrollo y la forma en que estos pueden jugar un papel preventivo en determinadas circunstancias y con ciertas cautelas. En tercer lugar, el informe de Xavier de Montellá Llauradó analiza **los costes del gasto militar para el desarrollo humano**, y plantea una serie de cuestiones sobre la transparencia, el control y la reducción del comercio de armas. A continuación, el documento preparado por Henar Corbi recuerda la trayectoria recorrida en **la lucha contra la impunidad** hasta llegar a la reciente creación del Tribunal Penal Internacional y analiza algunos de los desafíos pendientes. Por último, la aportación de Juan Carlos Monedero se centra en **el buen gobierno**, discutiendo el concepto de "gobernanza" y mostrando su preferencia por la democracia sin adjetivos, entendida como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Tercer bloque: ***los aspectos económicos de la globalización***. En este caso son seis los documentos incluidos. En el primero, Andrew Mold analiza las limitaciones que suponen para los países en desarrollo las **actuales reglas del comercio internacional y los acuerdos sobre la propiedad intelectual** relacionados con el comercio. En el segundo, Cecilia Carballo recoge las iniciativas de carácter internacional sobre el **comportamiento ético de las empresas transnacionales** y la situación en España. A continuación, el informe de Juan Gimeno analiza los problemas que plantean **las crisis financieras globales** para el objetivo del desarrollo y la manera en que la comunidad internacional habría de prevenirlas. En cuarto lugar, el documento preparado por José Antonio Sanahuja se detiene en **el papel de los organismos internacionales financieros** más relevantes -las instituciones de *Bretton Woods*- en la reducción de la pobreza y las reformas mínimas e imperiosas que necesitan. En quinto lugar, Ángel Presa reflexiona sobre los retos económicos de la globalización desde una **perspectiva sindical**. Por último, el informe de Jaime Atienza y Manuel Iglesia-Caruncho referido a **la deuda externa** repasa las propuestas planteadas desde la sociedad civil para avanzar más rápidamente hacia la

resolución del problema y recoge las demandas específicas que se han dirigido a las autoridades españolas competentes en la materia.

Al final, se ofrecen las conclusiones de las tres mesas redondas que se celebraron durante el Seminario convocado por la *Plataforma 2015 y más,* y que servirán para concretar el plan de acción propuesto por este colectivo para los próximos años.

***

El siglo XX se nos ha ido discutiendo si optábamos por los derechos humanos individuales, en cuya defensa se afanaban, al menos dentro de sus fronteras, los gobiernos occidentales y, por otro lado, los derechos colectivos, la aspiración perseguida por los países socialistas. La disyuntiva se situaba entre la justicia y la libertad. La *Plataforma 2015 y más* lo que nos dice con esta obra es que quiere las dos.

Las tareas son complejas pero somos muchos y muchas para abordarlas. La *Plataforma 2015 y más* ha nacido con la vocación de unir esfuerzos entre las organizaciones integrantes, pero también, como se debatió en el mencionado Seminario, de trabajar junto a otras redes de ONGD del Norte y del Sur y junto a otros movimientos y organizaciones: desde los organismos de Naciones Unidas, hasta Attac; desde partidos políticos y sindicatos progresistas hasta las organizaciones confesionales que se manifiestan a favor de la condonación de la deuda externa de los países empobrecidos; desde el movimiento feminista, ecologista y el cooperativismo, hasta los gobiernos responsables y conscientes de los intereses de *toda* la humanidad y sus generaciones futuras. Las tareas son complejas, sin duda, pero entre todos y todas seremos capaces de construir otro mundo que es mejor y que es posible.

5 de enero de 2002.
Manuel Iglesia-Caruncho

[1]Estas cifras tomadas de cálculos efectuados por Naciones Unidas son sólo aproximaciones, pues es muy difícil comparar los ingresos de distintos sectores sociales de diferentes países debido al problema que plantea la conversión de las monedas. Pero señalan algo inequívoco: la desigualdad mundial entre ricos y pobres no cesa de crecer.

DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS

PLATAFORMA 2015 Y MÁS

Presentación

¿Quiénes somos?

Somos 12 Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) progresistas, con una larga trayectoria de cooperación con los pueblos del Sur:

ACSUR Las Segovias

Asamblea de Cooperación por la Paz

CEAR

Cooperacció

Economistas Sin Fronteras

IEPALA

IPADE

ISCOD

MPDL

Paz y Tercer Mundo

Paz y Solidaridad

Solidaridad Internacional

¿Por qué nos constituimos en Plataforma?

Nos constituimos en Plataforma para llevar a cabo actuaciones conjuntas encaminadas a **que se cumplan** los **objetivos del 2015** aprobados en la **Cumbre del Milenio** de Naciones Unidas. Objetivos relacionados muy centralmente con la **reducción de la pobreza en el mundo** y el desarrollo humano sostenible.

Junto a lo anterior, queremos participar activamente en la construcción de una **globalización alternativa y esperanzadora**, capaz de devolver su dignidad humana a cientos de millones de personas hoy excluidas.

Queremos también, sin perder la identidad propia de cada organización, crecer juntas, mejorar nuestra comunicación y coordinación y compartir experiencias con otras organizaciones de desarrollo y colectivos de base.

¿En qué creemos?

- Creemos que es posible **erradicar la pobreza** del mundo en un plazo determinado si colectiva y solidariamente contribuimos a ello.
- Creemos que es posible **construir un mundo más justo y solidario** donde los frutos del crecimiento económico lleguen a todos y todas. Un mundo democrático y de justicia social, de igualdad entre hombres y mujeres, donde la preservación y regeneración del medio ambiente, la libertad humana y el respeto a las distintas culturas, sean los pilares de un desarrollo humano sostenible.
- Creemos que el camino para promover el desarrollo humano sostenible pasa inevitablemente por un **profundo cambio en las relaciones entre el Norte y el Sur**, lo que supone modificar tanto el modelo vigente en el interior de los Estados como la estructura socioeconómica y política mundial. El esfuerzo de promover estos cambios le corresponde a las fuerzas progresistas y a la sociedad civil organizada de los países ricos, en relación estrecha con las de los países empobrecidos.
- Creemos que los gobiernos deben de asumir su **responsabilidad en el control de los organismos e instituciones intergubernamentales** políticos, económicos, financieros y militares para que, complementando las acciones internas de la política de cada país, contribuyan a la reducción sustancial de las diferencias entre regiones y personas ricas y pobres. Los gobiernos deben garantizar que dichos organismos e instituciones reflejen en su toma de decisiones los intereses múltiples de la población a la que afectan y potenciar cauces de participación ciudadana, para que esta pueda hacer llegar su voz a aquellas organizaciones.
- Creemos **que el protagonismo en el proceso de desarrollo recae en los pueblos del Sur**, que sufren directamente las consecuencias del subdesarrollo. A sus fuerzas progresistas y a su sociedad civil organizada, con el apoyo de las del Norte, les corresponde defender las propuestas de cambio de las estructuras socioeconómicas, políticas y culturales que obstaculicen su camino hacia el desarrollo humano sostenible.
- Creemos que **esos cambios necesarios van a beneficiar a todos los pueblos**, no sólo a los del Sur, pues la erradicación de la pobreza facilitará la consecución de la paz en el mundo, aumentará la estabilidad política y social mundial, permitirá conseguir la cobertura de necesidades primarias como la alimentación y la vivienda, pero también de servicios básicos como la educación y la sanidad, ordenar los procesos migratorios, aumentar la calidad medioambiental e incrementar la seguridad, libertad y preservación de valores comunes de convivencia en nuestro planeta frente a amenazas como el terrorismo, las guerras, el tráfico de armas o el de mujeres.
- Creemos en la necesidad de **ejercer presión política** sobre los poderes públicos y los organismos internacionales, al igual que, en sentido contrario, la ejercen los sectores sociales privilegiados, cuyos intereses están ligados al mantenimiento del sistema vigente. Creemos que la presión ha de ser **permanente, firme, propositiva y pacífica**, y que ha de estar basada en el diálogo y la concertación.
- Creemos en la pertinencia de **apoyar procesos sociales transformadores**, en los ámbitos de la democratización, la participación ciudadana y en el campo de las economías sociales o populares, haciendo de la Cooperación al Desarrollo una herramienta más eficaz y eficiente en la construcción de nuevas sociedades.
- Creemos que el **pleno ejercicio de los Derechos Humanos para cada uno de los habitantes del planeta** y, en consecuencia, para todos los pueblos que lo integran, debe de ser el fin al que se sometan las relaciones entre los poderes políticos, económicos, militares y sociales.

¿Qué queremos, como mínimo?

Las Conferencias de Naciones Unidas celebradas en Viena, en 1993, y en Copenhague, en 1995, asumieron como universales los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho al desarrollo. Derechos que se unieron así a los civiles y políticos aprobados por la comunidad internacional con anterioridad. Esto significa una obligación exigible a todos los gobiernos del mundo para que pongan los medios y voluntad necesarios para promover el desarrollo y erradicar la pobreza, cumpliendo así con lo que ellos mismos han acordado.

Por otra parte, la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas celebrada en Nueva York en el año 2000 con la participación de 189 países, aprobó además los siguientes objetivos concretos que de manera conjunta habían fijado anteriormente las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI y la OCDE:

Erradicar la extrema pobreza y el hambre

Meta 1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos menores a 1 dólar USA al día

Meta 2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015 la proporción de personas que padecen hambre

Conseguir la educación primaria universal

Meta 3. Conseguir, para el 2015, que los niños y niñas de todos los países terminen sus estudios primarios

Promover la igualdad de género y empoderar a las mujeres

Meta 4. Eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria preferentemente antes de 2005, y en todos los niveles de educación no más tarde de 2015

Reducir la mortalidad infantil

Meta 5. Reducir en dos tercios, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad en menores de cinco años

Mejorar la salud materna

Meta 6. Reducir en tres cuartos, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna

Ampliar el acceso a la planificación familiar y combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades

Meta 7. Acceso universal a los servicios de salud reproductiva para el 2015

Meta 8. Se habrá detenido, y habrá comenzado a disminuir, el avance del VIH/SIDA, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves

Asegurar la sostenibilidad medioambiental

Meta 9. Integrar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales antes de 2005 y revertir la pérdida de recursos medioambientales antes de 2015

Meta 10. Reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable

Meta 11. Conseguir, para el año 2020, una mejora significativa en las condiciones de vida de al menos 100 millones de chabolistas.

Desarrollar una Asociación Global para el Desarrollo

Meta 12. Desarrollar un sistema comercial y financiero abierto, regulado, predecible y no discriminatorio (incluye compromisos nacionales e internacionales de buen gobierno, desarrollo y reducción de la pobreza)

Meta 13. Tener en cuenta las necesidades especiales de los Países Menos Avanzados (incluye acceso libre a las exportaciones a los PMA, programa de reducción de deuda para *HIPC* y condonación de deuda bilateral, y AOD más generosa para países comprometidos con la reducción de la pobreza)

Meta 14. Tener en cuenta las necesidades especiales de países sin salida al mar y pequeñas islas en desarrollo.

Meta 15. Tratar con profundidad los problemas de deuda de los países en desarrollo a través de medidas nacionales e internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo

Meta 16. Desarrollar y poner en marcha, en colaboración con los países en desarrollo, estrategias para conseguir trabajo productivo y formal para los jóvenes

Meta 17. Proporcionar, en colaboración con las empresas farmacéuticas, medicamentos accesibles a los países en desarrollo

Meta 18. Hacer accesibles, en colaboración con el sector privado, los beneficios de las nuevas tecnologías, en especial de la información y las comunicaciones

Queremos que estos objetivos se cumplan íntegramente Pensamos que se ha agotado el tiempo de las declaraciones retóricas de buena voluntad. Para ello, pondremos todo lo

posible de nuestra parte, pediremos a cada persona y colectivo que no olviden la suya y exigiremos a los gobiernos que cumplan con sus compromisos. Los objetivos mencionados, o los conseguimos entre todos y todas, con actuaciones concretas, o no se conseguirán.

¿Qué más queremos?

Además, queremos ir más allá. Junto a los objetivos anteriores, consideramos irrenunciable:

Extender y fortalecer las libertades y la democracia.

Meta 19. Lograr el respeto y la preservación de los derechos humanos (DDHH) y la anulación de la pena de la muerte, tanto en el Norte como en el Sur, antes del año 2.015.

Meta 20. Lograr que las democracias frágiles e inciertas de numerosos países se fortalezcan como sistemas garantes de las libertades individuales y colectivas, procurando la participación ciudadana, antes de 2015.

Meta 21. Conseguir el respeto a los DDHH Económicos Sociales y Culturales por parte de todas las empresas transnacionales y organizaciones internacionales, como medio de facilitar el respeto al Derecho al Desarrollo de todos los países, antes de 2.015.

Qué hay que hacer para conseguir los objetivos del 2015

Existen tres grandes retos para erradicar la pobreza y promover el desarrollo humano:

I. Conseguir un mejor reparto de los frutos del crecimiento económico mundial entre todos los países, reduciendo así la gran desigualdad internacional existente.

Actuar en el nuevo territorio histórico de la globalización, con una visión alternativa de alcance mundial, significa propugnar formas de riqueza humanizadora (educación, justicia, seguridad, protección del medio ambiente) defendiendo espacios públicos de gestión controlados democráticamente que, frente a la lógica de la maximización de beneficios, no se calculan a escala mercantil.

Son numerosos los retos para avanzar en una globalización alternativa, que tenga en cuenta las necesidades de la humanidad. Los siguientes aspectos forman parte de la agenda de la **Plataforma 2015 *y más*:**

1. Una perspectiva global para el tratamiento de la inmigración.

2. Control del comercio de armas y reducción de los gastos militares.

3. Un mayor compromiso mundial hacia la prevención y resolución de conflictos bélicos.

4. Reglas del comercio internacional favorables a los países en desarrollo.

5. Código ético de conducta para las Empresas Transnacionales

6. Soluciones inmediatas para el sobreendeudamiento externo

7. Cooperación internacional para el desarrollo.

8. Nuevos instrumentos de financiación para el desarrollo.

9. Prevención de crisis financieras globales.

10. Avances reales en la lucha contra la impunidad.

11. Prácticas transparentes de gobierno.

12. Políticas públicas que favorezcan el desarrollo humano.

13. Mejora de la calidad medioambiental.

14. Igualdad de género

15. Reforma de las Instituciones Financieras Internacionales.

II. Conseguir una mayor igualdad dentro de cada país, a través de políticas redistributivas que promuevan el desarrollo.

El desarrollo humano sostenible es un fin en sí mismo por razones de justicia social y de solidaridad entre generaciones. Además, el desarrollo humano sostenible no está en contradicción con el crecimiento económico, al contrario de lo que muchas veces se nos quiere hacer creer. El crecimiento económico es una condición necesaria para reducir la pobreza, pero no es una condición suficiente, ni asegura la reducción de las desigualdades. Consideramos que la reducción de la pobreza y una mayor justicia social, conseguida a través de políticas de redistribución adecuadas, son determinantes para el progreso de un país. Estamos convencidos de que las sociedades más equitativas cuentan con muchos más recursos para lograr un buen desempeño económico. Existen varias vías que nos permiten creer en ello, entre las que se encuentran las siguientes:

- La mejora de las oportunidades y opciones al alcance de los desfavorecidos –su acceso a activos, como la formación, el crédito, el empleo, la tierra y la asistencia técnica- es una herramienta fundamental para combatir la pobreza. Garantizar los derechos básicos que identifican la dignidad y autoestima de las personas, permite a la sociedad aprovechar mejor sus potencialidades humanas y productivas, de otro modo desperdiciadas.
- La equidad está relacionada con la estabilidad política y social de los países, que a su vez está asociada con mejores expectativas y mayores inversiones de los agentes económicos.
- Los países comprometidos con la protección del derecho a la salud, a la educación universal y a la vivienda adecuada para todos sus ciudadanos, cuentan con recursos humanos –capital humano- más productivos.

Consideramos que esta es la verdadera historia del éxito en muchos de los países desarrollados y en aquellos que están saliendo en la actualidad del subdesarrollo. El papel del Estado en la formulación y aplicación de políticas de desarrollo y redistribución, así como

la participación e implicación de su sociedad civil en el proceso, han sido y siguen siendo esenciales en estos países.

III. Mejorar el funcionamiento y la eficacia del sistema de cooperación internacional al desarrollo.

Queremos conseguir:

- Los fondos públicos necesarios para el sistema de cooperación internacional (el 0,7%) y la generación automática de recursos para el desarrollo.
- El cumplimiento de los acuerdos adoptados en la comunidad internacional para lograr una cooperación de mayor calidad, como la *Iniciativa 20:20*; la aplicación de la cuantía aprobada para los Países Menos Adelantados (PMA) (el 0,15% del PIB); la mejora en la calidad y en la gestión de la ayuda y un mayor compromiso en la lucha contra la pobreza, relegando a un segundo plano el "interés del donante" como motivo de la cooperación.
- El compromiso inequívoco de todas las Instituciones Financieras Internacionales, en especial el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio (OMC), a favor del desarrollo humano sostenible de todos los países y la erradicación de la pobreza, subordinando sus decisiones económicas, comerciales y financieras a dicho compromiso. Ello pasa por conseguir una revisión en profundidad del papel y funciones del Fondo Monetario Internacional, haciendo efectiva su democratización, y por garantizar que los acuerdos de la OMC y de la "Agenda de Desarrollo" contengan fines y procedimientos justos, primando los intereses de los países menos avanzados.

¿Cómo lo vamos a lograr?

En nuestro país, nos proponemos en los próximos años:

i) Promover investigaciones, foros de debate, espacios de formación de profesionales y publicaciones sobre estos asuntos.

ii) Realizar labores de concienciación y sensibilización ciudadana así como de educación para el desarrollo.

iii) Ejercer presión política sobre las administraciones públicas y el Gobierno español exigiendo coherencia en la *cantidad* y *calidad* de la AOD que se transfiere; mejorar su distribución geográfica y sectorial, y disminuir –y eliminar para los Países Menos Avanzados- la proporción que suma la ayuda "ligada" en la AOD total.

iv) Ejercer presión política sobre otros gobiernos, aprovechando reuniones inter-gubernamentales de alto nivel –Unión Europea, G-8, Instituciones de Bretton Woods, sistema de Naciones Unidas- en demanda de "coherencia" *entre* el objetivo del desarrollo y otras políticas –comercio, finanzas, pesca, inmigración-. Demandar también mecanismos de generación automática de recursos para el desarrollo; el cumplimiento de la prohibición de minas terrestres, el control del comercio de armas y la cancelación de la deuda externa no sostenible.

v) Colaborar con los sindicatos para ejercer presión sobre el mundo empresarial con el fin de eliminar las prácticas abusivas o depredatorias –laborales, de género, medioambientales- en los países en desarrollo y promover la adopción de códigos empresariales éticos de conducta, con compromisos sociales y ambientales.

vi) Participar en la construcción de una globalización alternativa, asistiendo a encuentros como el del Foro Social Mundial (Porto Alegre), reuniones oficiales y paralelas a las de Naciones Unidas y otras de seguimiento de problemas tratados en pasadas Cumbres -medio ambiente, género, comercio internacional, derechos humanos y laborales, hábitat-. Llamaremos también a la ciudadanía a sumarse a las movilizaciones populares que consideremos oportuno apoyar.

vii) Debatir e incorporar posiciones y propuestas para conseguir los objetivos del 2015.

En los países del Sur nos proponemos en los próximos años:

i) Colaborar con sus organizaciones de desarrollo en la realización de programas y proyectos que fomenten los derechos humanos y el desarrollo social, potencien el empoderamiento de las mujeres, las organizaciones populares y los sindicatos, fortalezcan los poderes locales, favorezcan la calidad medioambiental y potencien el comercio justo, entre otros.

ii) Llevar a cabo proyectos de ayuda humanitaria y reconstrucción en caso de conflictos y desastres.

iii) Apoyar los esfuerzos de su sociedad civil organizada en la búsqueda de respuestas a los retos del desarrollo humano sostenible, incluyendo su participación activa en el diseño de sus estrategias de crecimiento económico, reducción de pobreza, profundización de la democracia y derechos humanos.

Y en todas partes, apoyar el fortalecimiento de relaciones entre todas las organizaciones que trabajan en esta estrategia, mediante el trabajo en las redes del Norte y del Sur, garantizando el acompañamiento común en los procesos de reivindicación, proposición y acciones encaminados a potenciar el compromiso de los responsables políticos y de las sociedades en la consecución de los objetivos del 2015.

Plataforma 2015 y más.

Madrid, 15 de abril de 2002.

I. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO: ALGUNAS CONSIDERACIONES

JOSÉ ANTONIO ALONSO*

PUNTOS DE PARTIDA

En el entorno de 1996, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE elabora uno de los documentos de mayor alcance estratégico de los últimos años relativo a la política de ayuda al desarrollo. Su título *Shaping 21st Century* -traducido al castellano como *El papel de la cooperación al desarrollo en los albores del siglo XXI*- da idea del tono de manifiesto fundacional que se le quiere otorgar al texto aludido. En realidad, en ese documento se condensa el un esfuerzo de revisión doctrinal de la ayuda al desarrollo que había puesto en marcha el CAD unos años antes y que había dado como primer subproducto la declaración titulada "Hacia una asociación para el desarrollo en el nuevo contexto mundial", que fue suscrita en 1995 por la comunidad de donantes. Son muy diversas las aportaciones que se contienen en el documento citado, unas referidas a aspectos doctrinales básicos de la política de ayuda al desarrollo, otras a las formas de enfocar la acción de los donantes. En conjunto comportan una seria revisión en las formas previas de proceder que, lamentablemente, sólo en muy pequeña medida han sido trasladas al ámbito de las realizaciones efectivas.

Por lo que se refiere a las aportaciones doctrinales están, en general, orientadas a propiciar una relación menos vertical, más horizontal y compartida entre donante y receptor, alejando la política de ayuda del más inmediato sometimiento a los intereses y conveniencias de la política bilateral de los donantes. Se apela para ello al papel que una cooperación al desarrollo más central y objetivamente dirigida a combatir la pobreza podría tener como instrumento al servicio de un orden internacional más estable y seguro, del que todos –incluso los países desarrollados- saldrían beneficiados. En este marco se reivindican como nuevos principios inspiradores de la política de ayuda los referidos a la asociación (*partnership*), tratando de hacer más estable, equilibrada y compartida la responsabilidad de donante y receptor en el diseño de las acciones de ayuda, el de apropiación (*ownership*), referido a la necesidad de que el receptor retenga bajo control el proceso de decisión sobre los aspectos básicos de su estrategia de desarrollo, y el de participación social para garantizar el acceso de todos los sectores a los procesos de decisión colectiva, fortaleciendo las instituciones y elevando los niveles de cohesión social en los países beneficiarios.

De igual relevancia que las propuestas doctrinales son las modificaciones que el documento incorpora en el ámbito de la gestión de la ayuda. De entre ellas, una merece ser destacada, por cuanto comporta un cambio en la fijación de criterios para la orientación, seguimiento y evaluación de la ayuda. De acuerdo con la propuesta del CAD, la eficacia debía de medirse en relación con la obtención de logros efectivos en términos de desarrollo en los países receptores: no debían ser los insumos -entre ellos los recursos financieros disponibles-, sino los resultados obtenidos –los output y outcomes– en los países en desarrollo los que debieran determinar la orientación de la ayuda. Al fin, el objetivo de la cooperación no es otro que alentar procesos de transformación económica y social en los países receptores.

En correspondencia, el CAD asume la tarea de fijar una serie de objetivos en los ámbitos del bienestar económico, del desarrollo social y de la sostenibilidad ambiental, con el ánimo de inspirar la política de los donantes, conformándose al tiempo como indicadores aptos para medir el progreso obtenido en términos de desarrollo. A través de esta propuesta se pretendía, por tanto, conseguir un doble efecto beneficioso: en primer lugar, conformar una agenda compartida para la comunidad internacional, que facilitase la coordinación de los esfuerzos respectivos; en segundo lugar, establecer criterios precisos contra los que evaluar el impacto de la ayuda, un ámbito que había sido notablemente descuidado por los donantes.

En concreto, el CAD sugiere siete objetivos centrales para la cooperación internacional, todos ellos con horizonte temporal de realización y cinco de ellos expresados en términos estrictamente mensurables. De entre ellos, sin duda el más central es el que alude a la necesidad de reducir a la mitad la incidencia de la pobreza absoluta a escala mundial para el año 2015. A este objetivo se añaden otros referidos a la generalización de la educación primaria para ese mismo año, la obtención de logros definitivos en la equidad de género en la enseñanza para el año 2005, la disminución en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los recién nacidos y de los niños menores de cinco años en el 2015, la reducción a las tres cuartas partes de la tasa de mortalidad materna para ese mismo año, el logro del acceso universal a los sistemas de salud reproductiva para las personas en edad de procrear en el 2015 y el establecimiento de planes nacionales de sostenibilidad ambiental en el 2005 y logros efectivos en este ámbito en el 2015. Conviene señalar que ninguno de estos objetivos constituían propósitos nuevos para la comunidad internacional: todos ellos procedían de acuerdos previos -algunos de ellos manifiestamente incumplidos- que contenían en los Planes de Acción aprobados en las sucesivas Cumbres Mundiales que, con diversos contenidos temáticos, había ido convocando Naciones Unidas a lo largo de la década de los noventa. Pero, en todo caso, esta nueva expresión de un compromiso público con ciertos objetivos de desarrollo comportaba un paso adelante relevante en la fijación de una agenda compartida contra la que contrastar la respectiva evolución de los donantes.

Cuatro años más tarde, reunidos en Ginebra con motivo de la revisión de los acuerdos de la Cumbre de Copenhague, los principales organismos internacionales con competencia en materia de desarrollo, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Secretaría General de Naciones Unidas, el Banco Mundial y la propia OCDE suscribieron un documento conjunto bajo el expresivo rótulo de *2000. Un mundo mejor para todos*, en el que se reafirmaba el compromiso de los firmantes con las llamadas Metas Internacionales de Desarrollo, que son con ligeros matices las aprobadas previamente por el CAD. En ese documento se expresa, además, que al aceptar esos objetivos "la comunidad internacional contrae un compromiso con los sectores más pobres y desvalidos de la tierra, y consigo misma". Un año más tarde, en la Cumbre del Milenio convocada por Naciones Unidas, esos mismos objetivos serían respaldados por el conjunto de los países participantes –desarrollados y en desarrollo-, integrándolos dentro de lo que se va a conocer como la "Declaración del Milenio". El ímpetu renovador que estos nuevos compromisos expresaban parecía tener su continuidad en la Conferencia Intergubernamental que Naciones Unidas programaba realizar para comienzos de 2002, con el objetivo de debatir los problemas relacionados con la "Financiación para el Desarrollo".

Había muchas razones para que la convocatoria de esta Conferencia despertase notables expectativas. En primer lugar, era una forma de comprobar hasta qué punto las declaraciones de los donantes se traducían en compromisos efectivos en materia financiera. Pero, además, era la primera vez, tras la Declaración sobre el Nuevo Orden Económico Internacional de comienzos de los setenta, en que Naciones Unidas asumía un manifiesto protagonismo en la definición de un programa económico comprehensivo en términos de desarrollo, retomando ámbitos que parecían haber sido dejados a la exclusiva competencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de las instituciones de Bretton Woods

(Banco Mundial y FMI). De hecho, la amplia agenda prevista para la Conferencia integraba aspectos como el comercio, la inversión, la deuda externa, la ayuda internacional o la movilización de recursos domésticos: todos ellos aspectos de crucial relevancia para las posibilidades de progreso de los países en desarrollo.

Para la preparación de la Conferencia, el Secretario General nombró una comisión de expertos presidida por el ex-presidente de México, Ernesto Zedillo, y de la que formaba parte, entre otros, Jacques Delors. El documento preparado por esta Comisión, presentado en diciembre de 2000, parecía un buen punto de partida para el debate: dentro de un texto obligadamente comedido, se contenían suficientes propuestas como para alimentar la esperanza. Animado por la voluntad de otorgar mayores holguras a las políticas nacionales de los países en desarrollo, el documento demandaba unas menores dosis de doctrinarismo por parte de las instituciones internacionales, especialmente en los ámbitos relacionados con la liberalización financiera, al tiempo que sugería propuestas de reforma tanto en los países en desarrollo como en el marco normativo internacional en el que aquellos se insertan.

Desde sus orígenes, la iniciativa de la Conferencia se enfrentó a la resistencia de diversos países –particularmente, de Estados Unidos-, que veían con prevención que Naciones Unidas se inmiscuyese, de forma abierta y pública, en un terreno tan sensible como el que se refiere a las relaciones económicas internacionales. La primera estrategia de resistencia consistió en rebajar el rango de la convocatoria, convirtiendo lo que debía ser una Cumbre en una Conferencia Intergubernamental. En segundo lugar, se jugó con el nivel de la representación oficial de los respectivos gobiernos, manteniéndose hasta el último momento las dudas acerca de la asistencia del presidente de Estados Unidos, George Bush, a la Conferencia. Por último, en las reuniones previas se presionó para conseguir aminorar el alcance de los acuerdos que se derivasen de la Conferencia, lo que comportaba la renuncia a buena parte de las recomendaciones y sugerencias que emanaban del documento Zedillo y de aquellos otras que surgían de la sociedad civil, a través de las redes de ONG implicadas en las reuniones preparatorias.

Finalmente, el curso de la Conferencia vino a frustrar buena parte de las expectativas que había generado aquella convocatoria. El documento acordado, que fue negociado previo a la realización de la Conferencia –el llamado "Consenso de Monterrey"- confirmó una vez más que la comunidad internacional es más proclive a la formulación de declaraciones que a la adopción de compromisos, pues apenas contiene acuerdos efectivos que trasciendan la mera retórica. Ello pese a que el propio Banco Mundial evalúa entre 40 y 60 mil millones de dólares anuales los recursos adicionales de ayuda necesarios para hacer viables los objetivos de la Declaración del Milenio. Esto supondría doblar la cuantía de la ayuda al desarrollo, hasta situarla como promedio en un entorno del 0,5% del PIB para los países donantes: hoy está en el 0,22 %. Nada hay en el documento de Monterrey que garantice semejante objetivo. La Unión Europea acudió a la Conferencia con el compromiso de alcanzar, en el año 2006, una ayuda equivalente al 0,39% del PIB, como promedio: se trata de un propósito saludable, pero conviene no olvidar que, a comienzos de los noventa, la UE mantenía un coeficiente de AOD sobre el PIB cercano al 0,44%, notablemente por encima de lo que ahora se presenta como expresión de generosidad. También Estados Unidos adelantó su compromiso de elevar la cuantía de su ayuda –desde su minúsculo 0,10% del PIB, la cuota más baja del CAD-, si bien sometiendo su asignación a fuertes reservas en relación con el marco institucional y la orientación de la política económica del receptor.

Conviene recordar que estos compromisos se suscriben en un momento en que el sistema de ayuda pasa por una de sus crisis más graves en la historia. De hecho, la ayuda computada en el año 2000 alcanza los 53 mil millones de dólares, que es un 20% menor en términos reales de aquella con la que se había comenzado la década de los noventa. Como

consecuencia, el coeficiente que expresa la intensidad del esfuerzo financiero de los donantes –AOD/PIB- pasa de estar en torno al 34% como promedio en la década de los ochenta y pasa al 0,22% al iniciar el nuevo milenio.

Pero, incluso una ayuda acrecentada sería poco eficaz si se preservasen los obstáculos que el sistema internacional impone a las posibilidades de progreso de los países en desarrollo: de ahí el interés en la amplia agenda que se proponía tratar por la Conferencia. No obstante, también aquí se acumulan las frustraciones. En primer lugar, porque se mantiene una sospechosa asimetría entre las abundantes reformas que se reclaman a los países en desarrollo y las, más bien, vagas alusiones que se hacen a las necesarias modificaciones del sistema internacional. Y si las primeras son necesarias, las segundas son ahora imprescindibles. Nada nuevo hay en materia de inversión, pese a la manifiesta selectividad de los flujos; nada frente a la volatilidad de los capitales, pese al coste que comporta en términos de estabilidad para los países en desarrollo; nada respecto a los paraísos fiscales, la transparencia fiscal o la corrupción internacional, pese a los recursos que extravía; nada en materia de comercio, pese al coste que comporta el proteccionismo selectivo de los países industriales y su discrecional recurso a barreras no arancelarias; y nada frente a la deuda externa, pese a la importante sangría que supone para buena parte del mundo en desarrollo. Incluso aquellas propuestas más sugerentes del documento Zedillo, como la creación de un foro internacional para estudiar el impacto de la inversión extranjera, el recurso a un mecanismo arbitral para el tratamiento de la insolvencia soberana, la adopción de marcos fiscales de medio plazo para programar el esfuerzo inversor o el establecimiento de una instancia de coordinación en materia fiscal, quedaron virtualmente eliminadas del documento final de la Conferencia. Como eliminada quedó toda referencia a los bienes públicos globales, como nuevo ámbito de legitimación de la cooperación internacional para el desarrollo.

Pero, acaso, la carencia básica del documento es la inexistencia de referencia alguna a nuevos recursos para promover el desarrollo, salvo una vaga alusión a los Derechos Especiales de Giro. Una carencia tanto menos justificable cuanto ésta era una de las materias básicas de la Conferencia. No sólo se desconsideran propuestas imaginativas, como la planteada por Joseph Stiglitz, anterior economista jefe del Banco Mundial, para dar un uso activo a las reservas o la sugerida por el financiero George Soros para crear un Fondo Internacional financiado con Derechos Especiales de Giro, sino que tampoco se contemplan algunas propuestas de mayor tradición, como el impuesto Tobin o la tasa sobre el uso de combustibles de carbono. De esta forma, se desaprovechó una oportunidad para avanzar en la configuración de un sistema internacional que se proponga hacer accesible a todos, sin exclusiones, las ventajas de la globalización; un sistema que trate de equilibrar la mayor interdependencia entre mercados con la consolidación de sistemas institucionales de coordinación y de gobierno democrático a escala internacional.

GLOBALIZACIÓN Y DESIGUALDAD

La ayuda internacional sería un instrumento prescindible –o de importancia menor- si se lograse demostrar que las desigualdades internacionales tienden a aminorarse, de forma espontánea, a medida que se avanza en el proceso de globalización; pero, la conclusión sería otra, sin embargo, si se llegase a demostrar que la globalización tiende a acentuar los fenómenos de exclusión internacional. En ese último caso, el papel de la ayuda quedaría amplificado, convirtiéndose en un instrumento más necesario si cabe para la gestión global del sistema internacional. Por ello resulta relevante conocer qué nos dicen los estudios internacionales al respecto.

Pues bien, la evidencia histórica demuestra, de una manera inequívoca, la senda de progreso material que acompaña al proceso de consolidación de la economía de mercado: un proceso que se prolonga desde comienzos del XIX y se acelera en el tramo temporal inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, entre 1950 y 1973, en la llamada *edad de oro* del crecimiento capitalista (Maddison, 1995). Pero, esa misma evidencia histórica confirma también el disímil comportamiento dinámico de las diversas regiones de la economía mundial, que promueve un incremento en los niveles de desigualdad a escala internacional.

Si se consideran los datos a escala regional, la diferencia que existía en términos de PIB per cápita entre la más rica y la más pobre de las áreas de la economía mundial apenas alcanzaba a la relación de 1,1 a 1, al finalizar el primer milenio de nuestra era. La tendencia seguida por esta relación experimentó un crecimiento suave, pero sostenido, a lo largo de los ocho siglos posteriores, hasta situarse, en 1820, en de 3 a 1. Pero, a partir de ese momento, que coincide con la progresiva consolidación del sistema de economía de mercado a escala internacional, la desigualdad internacional experimentó una tendencia fuertemente expansiva, hasta situar la diferencia entre la región más rica y la más pobre en una relación de 19 a 1. Pese a ser ilustrativos, los datos ofrecidos se refieren a promedios regionales: las diferencias serían mucho más acentuadas si se refiriesen a la evolución de los respectivo. Por ejemplo, por sólo poner algunos ejemplos, a lo largo del siglo XX la relación entre el PIB per cápita de Estados Unidos y el de Ghana se duplicó holgadamente (pasando de ser el primero 9 veces a 21 veces superior); se multiplicó por tres en el caso de la India (pasando de 6 a 17 veces superior) y por cuatro en el caso de Bangladesh (pasando de 7 a 31 veces superior). Los anteriores datos no tienen más valor que el de documentar una tendencia que caracteriza buena parte del siglo XX: el incremento de la desigualdad en los niveles de desarrollo entre países a escala internacional.

Los datos ofrecidos hasta ahora se han construido, sin embargo, a partir de datos per cápita promedio de los países. Es decir, se supone que la situación de una determinada sociedad queda bien registrada a través de la situación en que se encuentre su "ciudadano representativo". Es claro que semejante inferencia resulta inadecuada, porque una de las dimensiones de la desigualdad es la que rige entre los ciudadanos de un mismo país. Afrontar el análisis de esta dimensión de la desigualdad en el interior de los países con una cierta perspectiva histórica no es una tarea sencilla, habida cuenta de la penuria de datos y de los cambios habidos en la configuración política de las diversas regiones del mundo. No obstante, una reciente investigación de Bourguignon y Morrison (1999) aborda esa tarea, distinguiendo entre la desigualdad que rige entre los Estados (desigualdad inter) y la desigualdad existente en el interior de los Estados (desigualdad intra), con datos de las regiones consideradas en el estudio de Maddison (1995).

De su estudio se pueden extraer las siguientes conclusiones:

En primer lugar, los niveles de desigualdad internacional han crecido en el período considerado, cualquiera que sea el indicador (coeficiente de Theil o desviación de la media logarítmica) a través del que se mida el fenómeno. La desigualdad crece rápidamente entre 1820 y 1910, deteniendo su crecimiento entre 1910 y 1950, para aumentar de nuevo con intensidad entre 1960 y 1992. El único lapso temporal en que se registra un cierto retroceso en los niveles de desigualdad es el que media entre 1950 y 1960. También parece haberse contenido la desigualdad entre 1980 y 1992, si bien en este caso falta perspectiva histórica para saber si el cambio expresa una tendencia duradera.

En segundo lugar, la evolución de la desigualdad agregada es la resultante de dos vectores (desigualdad intra e inter) que siguen tendencias claramente disímiles. La desigualdad en el interior de los países ha seguido una tendencia de tono descendente, si bien pasando por

diversas etapas: crece entre 1820 a 1910; desciende a partir de esa fecha hasta bien avanzado el siglo XX; para experimentar, a partir de 1970 un ligero repunte, que afecta especialmente a algunos países desarrollados. En todo caso, el nivel de desigualdad intra-países correspondiente a 1992 es significativamente inferior al que regía en 1820.

En tercer lugar, el nivel de desigualdad entre países (desigualdad inter) ha seguido una tendencia continuamente ascendente, con un episódico retroceso en la década de los cincuenta. Pese a la continuidad de esa tendencia ascendente, el período de más rápido crecimiento de esta dimensión de la desigualdad se registra en el período previo a la década de los cincuenta.

Por último, como consecuencia de las tendencias descritas, se altera el peso relativo de los dos componentes de la desigualdad: a comienzos del período eran los niveles de desigualdad en el interior de las economías los que determinaban, en mayor medida, la desigualdad existente a escala internacional; en la actualidad, sin embargo, es la desigualdad entre los países la fuente básica de la desigualdad agregada. El mundo es, pues, más desigual, porque se ha incrementado la diferencia entre los niveles de renta per cápita de los países.

Aún cuando queden mucho aspectos por estudiar, el análisis realizado es suficiente para concluir que no cabe confiar en que el mercado reduzca los niveles de desigualdad existentes a escala internacional. Más bien, la evidencia histórica revela que el proceso de progresiva consolidación del mercado internacional ha tendido a ensanchar el arco de la distribución de la renta. Una conclusión que confirma la necesidad de recurrir a resortes de acción pública que tiendan a corregir los niveles de desigualdad vigentes: la ayuda al desarrollo constituye uno de esos resortes necesarios para promover la equidad a escala internacional.

GLOBALIZACIÓN Y BIENES PÚBLICOS GLOBALES

El proceso de globalización ha tenido otra consecuencia relevante desde la perspectiva internacional al poner en evidencia la asimetría existente entre los niveles de integración efectivamente alcanzados entre mercados y países por encima de las fronteras y el limitado marco normativo y regulador que existe a escala internacional. Esta asimetría está en la base del incrementado nivel de riesgo e inestabilidad que caracteriza al sistema internacional; al tiempo que constituye un obstáculo para el más pleno aprovechamiento de las posibilidades que brinda la integración internacional.

La mayor interdependencia entre países acentúa los efectos indirectos –las llamadas externalidades- de carácter transnacional: efectos, que, sin embargo, no son integrados en los procesos de decisión de quien los genera. Para corregir esta ineficiencia de mercado es necesario fortalecer el marco regulador internacional, sea para el más pleno aprovechamiento de las interdependencias -externalidades positivas-, sea para su prevención -externalidades negativas-. Tal es lo que sucede en el seno de las economías nacionales, encargándose al sector público la tarea de regulación necesaria para preservar las condiciones de eficiencia y los niveles de equidad que se consideran socialmente aceptables: el problema es que no existe un marco adecuado para desarrollar similar labor a escala internacional.

Un tipo particular de externalidad es la que se produce en el caso de los bienes públicos; es decir, aquellos que, una vez producidos, generan beneficios para todos en una forma no limitada (de manera equivalente, aunque inversa, cabría hablar de "males públicos").

Caracterizan a estos bienes dos rasgos que los diferencian de aquellos objeto de transacción comercial: se trata de bienes *no excluibles*, lo que significa que no hay fácil modo de determinar la compensación requerida para acceder a su titularidad; y de bienes de *beneficios no rivales*, lo que expresa que su consumo por parte de un agente no limita las posibilidades de disfrute por parte de otros. Esta incapacidad para restringir el acceso a los bienes públicos, una vez producidos, limita el estímulo de los consumidores para asumir de forma espontánea la financiación correspondiente a su provisión. Más bien, lo que se genera es un incentivo para el comportamiento oportunista: cada consumidor espera poder beneficiarse del esfuerzo de los demás, generando como resultado una subproducción del bien respecto del nivel que sería socialmente deseable.

Pues bien, el proceso de globalización en curso amplía el espacio correspondiente a los bienes (y males) públicos globales, haciendo más necesario que antaño la generación del marco normativo e institucional necesario para su gestión. Al fin, la garantía de provisión de los bienes públicos es una de las tareas tradicionalmente encargadas a las instituciones representativas de la sociedad. Si bien, en este caso, el marco en el que se definen los bienes públicos –y, por tanto, su gestión- necesariamente excede al propio de los Estados nacionales, reclamando un multilateralismo más activo y democrático.

Es importante señalar que la mejora en la provisión de una parte importante de los bienes públicos globales aparece condicionada a alcanzar logros efectivos en materia de equidad internacional. Fenómenos como el deterioro ambiental, la presión sobre unos recursos escasos o vulnerables por parte de una población creciente, las tensiones migratorias, la extensión de las enfermedades para las que existe prevención o tratamiento, la inseguridad internacional asociada al narcotráfico y al terrorismo, las crisis humanitarias recurrentes o, en fin, los conflictos bélicos regionales, aun cuando no sean consecuencia exclusiva de la pobreza, están alimentados por la penuria en la que vive buena parte de la población del mundo en desarrollo.

Son todos ellos problemas que afectan al conjunto de la comunidad internacional; y cuya solución excede a las posibilidades de cualquier país en solitario -por poderoso que sea-, requiriendo de una acción concertada de la comunidad internacional dirigida a modificar las causas profundas de muchos de estos males, que están enraizados en el subdesarrollo y en la pobreza[1]. Se encuentra así una nueva perspectiva de justificación de la ayuda, vinculada a su naturaleza como instrumento al servicio de la gobernabilidad global, a través de la provisión de bienes públicos internacionales.

NUEVAS FUENTES DE INGRESO

El recorrido realizado aunque no agota los argumentos, es suficiente para justificar la necesidad de fortalecer la acción de la ayuda, con un doble objetivo:

- En primer lugar, corregir las imperfecciones del mercados y los fenómenos de exclusión que provoca, ampliando las oportunidades de progreso de los países y de los sectores sociales más empobrecidos.
- En segundo lugar, fortalecer la provisión de bienes públicos globales, los que –adicionalmente- comporta un proceso de corrección de la desigualdad y de la pobreza internacional.

Este objetivo de fortalecer la capacidad de acción correctora sobre el mercado se enfrenta, sin embargo, a la dinámica que sigue la ayuda, que permanece estancada a lo largo de la última década. Y plantea, con toda relevancia, la necesidad de buscar nuevas fuentes de

ingreso para promover el desarrollo y la corregir la desigualdad internacional. Existen propuestas técnicas al respecto, pero se carece de la voluntad política para ponerlas en práctica. Entre las propuestas más conocidas se encuentran las cinco siguientes:

Impuesto sobre las transacciones monetarias: Propuesta inicialmente presentada por Tobin, pretende gravar las transacciones monetarias internacionales para desestimular los flujos especulativos de capital y dotar a los países de mayores márgenes de maniobra para definir sus políticas monetarias. La propuesta inicial de Tobin fue posteriormente desarrollada por Spahn (1996) y Schmidt (1999). La capacidad recaudadora depende muy crucialmente del tipo impositivo aplicado y de la elasticidad-precio de las corrientes de capital. De este modo la recaudación estimada se mueve entre 12-24 mil millones de dólares si el tipo es del 0,01%; se estima que alcance los 90 mil millones si el tipo es del 0,05%; 145 mil millones si el tipo es de 0,1%; y 290 mil millones si el tipo es de 0,25%.

El impuesto sobre combustibles derivados del carbono: Se trata de un impuesto relacionado con el consumo de combustibles de carbono, con objeto de internalizar el efecto negativo derivado de las emisiones de dióxido de carbono. La principal ventaja de esta propuesta es que, además de permitir una elevada capacidad recaudatoria, induce a la búsqueda de procedimientos más eficientes desde el punto de vista energético. Este impuesto fue sugerido en el Informe de Desarrollo Humano de 1994, que propuso un dólar por barril en consumo de petróleo y el equivalente de carbón; y fue posteriormente discutido en relación con la Convención sobre el Cambio Climático. Según estimación del PNUD, la aplicación del impuesto sobre el consumo de petróleo supondría una recaudación de en torno a 66 mil millones. No obstante, cabría establecer un impuesto sobre todos los consumos de carbono para tratar de conseguir los objetivos de Kyoto. En ese caso, la fijación del impuesto –equivalente 23 dólares por tonelada- necesario para alcanzar las 7 mil millones de toneladas en el 2010 daría lugar a una recaudación equivalente a los 160 mil millones de dólares, tres veces los recursos de la ayuda.

Impuesto sobre el combustible de la aviación: En este caso se trata de un impuesto indirecto sobre las emisiones asociadas al creciente flujo de tráfico aéreo. Como en el caso anterior, a través de este impuesto se trata de internalizar los costes externos asociados a los efectos contaminantes de la aviación. Un impuesto de este tipo fue discutido, entre otros lugares, en la Comisión de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. También fue propuesta por la Unión Europea en el marco de la International Civil Aviation Organization (ICAO). La capacidad recaudatoria del impuesto es más baja que en los casos anteriores, ya que sólo grava una parte de los consumos de combustibles de carbono.

Impuesto sobre el tráfico de armas: En este caso se supone que el impuesto trata de contribuir a un bien público global asociado a las tareas de prevención de los conflictos y de construcción de la paz. En este ámbito se han hecho diversas propuestas, desde impuestos a la producción de armas, a la comercialización internacional; y desde el impuesto sobre cualquier tipo de arma hasta aquellas que se dirigen a una modalidad específica, como las minas. Se trata de un impuesto relativamente sencillo de recaudar, ya que la producción de armas está altamente concentrada. Sólo Estados Unidos, Francia y Reino Unido controlan el 70% de la venta de armamento, que alcanza un flujo equivalente a entre 30 y 50 mil millones de dólares al año.

De-Tax: Es una propuesta reciente a partir de una idea italiana. Se trataría de invitar a dedicar un 1% de devolución fiscal aplicada al precio de compra de los productos a ser cedido por el vendedor para financiar proyectos de desarrollo. El gobierno podría eximir las rentas derivadas de esta figura del impuesto sobre el valor añadido y del impuesto sobre la renta de las empresas. Además el gobierno se comprometería a supervisar el adecuado contenido, en términos de desarrollo, de los proyectos a los que se destinan los fondos

obtenidos por esta vía. La capacidad recaudatoria de esta figura puede ser muy elevada; su gran inconveniente es que descansa sobre la voluntariedad de las empresas.

Uno de los objetivos de la Conferencia de Monterrey era someter a discusión propuestas de nuevas fuentes de ingreso al servicio del desarrollo, como las aquí mencionadas. Lamentablemente, la Conferencia no acometió esa tarea: le corresponde ahora a la sociedad civil reclamar el debate que los propios gobiernos no afrontaron en aquel foro internacional. Un debate tanto más necesario si quieren hacer efectivas aquellas metas que la propia comunidad internacional suscribió.

JOSÉ ANTONIO ALONSO

∗ Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

AVANCES Y RETOS EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

CARMEN MESTRE, RITA SANTOS, FRANCISCO MIRANDA Y MANUEL IGLESIA-CARUNCHO[1]

Además de la necesaria claridad en los objetivos de la cooperación al desarrollo -ahora existe consenso en que el objetivo central es la reducción de la pobreza y, en un sentido más amplio, la promoción del desarrollo humano sostenible-, otros tres factores son importantes para lograr que la ayuda externa sea útil y eficaz: la existencia de políticas económicas y *sociales* solventes en los países en desarrollo; una mayor coherencia entre el objetivo del desarrollo y las políticas de los países desarrollados con impacto externo; y, en tercer lugar, unas buenas prácticas por parte del sistema de cooperación internacional (las agencias donantes). A ellos se puede agregar la necesidad de una firme presión ciudadana que recuerde constantemente a los distintos gobiernos, tanto en el Norte como en el Sur, sus propios compromisos adquiridos en favor de la reducción de la pobreza en el mundo. Este trabajo se ocupa, en primer lugar, de los tres factores mencionados; se refiere después al caso de la cooperación española y termina con algunas conclusiones y propuestas sobre la eficacia de la ayuda externa que pueden servir como guía para la acción de la sociedad civil organizada.

COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La llamada "fatiga de la ayuda", es decir, su supuesta escasa eficacia en reducir la pobreza y promover el desarrollo, sirvió de excusa, entre otras, para justificar la reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo desde el 0,33% del PIB promedio de los países del CAD alcanzado en los años 80, hasta el 0,22% del PIB de finales de los 90. La preocupación por la supuesta escasa eficacia de la cooperación al desarrollo dio lugar a sofisticados estudios, algunos de los cuales encontraron una relación estrecha entre la ayuda y el crecimiento económico pero *sólo* cuando existían políticas macroeconómicas solventes en el país receptor –entendiendo como tales las políticas liberales ortodoxas-. Es el caso del informe *Assessing Aid* del Banco Mundial (1998), uno de los más influyentes de la década pasada, que, de lo anterior, desprendió la conveniencia de reorientar la AOD en favor de los países con mejores políticas, pues se conseguiría así un uso más eficaz de la misma. Es importante señalar que esta posición es la adoptada por la Administración Bush, quien anunció en la Conferencia de Naciones Unidas de Monterrey que sólo ayudarían a los países que liberalizasen su economía.

La posición defendida por el Banco Mundial sirve así como un precioso argumento en defensa de las reformas estructurales neoliberales propuestas para los países en desarrollo. Puesto que el acceso a la ayuda externa se condiciona a la aplicación de tales reformas, hay que ocuparse aquí de ello. Pues bien, tres razones permiten poner en cuestión los resultados del informe *Assessing Aid*: en primer lugar, no son pocos los estudios efectuados por reconocidos autores en el último quinquenio, entre otros, los de *Mosley y Hudson*; *Durbarry*; *Lensink y Morrisey*; *Hansen y Tarp*, que encuentran que la ayuda influye positivamente en el crecimiento *con independencia* de las políticas aplicadas[2]. En segundo lugar, no se puede compartir la conclusión de reorientar los flujos de AOD en favor de los países con políticas ortodoxas, pues con ello se perjudicaría doblemente a los pobres de los países con políticas "inadecuadas"; sufrirán por un lado las consecuencias negativas de

esas políticas y, por otro, la ausencia de ayuda internacional[3]. Y, en tercer lugar, hay distintas visiones acerca de lo que hay que entender por "buenas políticas".

Merece la pena detenerse en este último punto, pues, aunque es difícil no compartir la idea de que las políticas públicas del país que recibe la ayuda están relacionadas con la eficacia de la misma en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo, ni todos entendemos lo mismo por políticas solventes ni interpretamos de igual manera las seguidas por los países que más se han desarrollado en las últimas décadas. En principio, parece razonable pensar que si el país receptor utiliza con acierto sus propios recursos lo hará también con la ayuda recibida; y, al contrario, que si malgasta aquellos, es muy probable que también derroche ésta. Países con gobiernos corruptos y /o con elevados presupuestos militares, tendrán serias dificultades para salir del subdesarrollo y para utilizar con provecho la ayuda. Pero si en estos casos es difícil no estar de acuerdo, las cosas no son tan sencillas en otros asuntos. Valga un ejemplo: para la economía liberal y las instituciones financieras internacionales, la responsabilidad del crecimiento descansa muy centralmente en el sector privado. A reforzarlo se encaminaron los programas de reforma estructural exigidos a los países en desarrollo por el FMI y el Banco Mundial durante las dos últimas décadas. Pero otras corrientes de la economía -y organismos como el *PNUD*-, sin dejar de reconocer el papel del sector privado en el crecimiento económico, alientan una intervención activa del Estado en cuestiones esenciales para el desarrollo como la apuesta por la educación y la salud de la población (el capital humano), el conocimiento (el capital tecnológico), las regulaciones que toda sociedad compleja -y todo mercado- necesita, incluyendo la defensa de la competencia -es decir, la prohibición de prácticas monopolísticas- y el buen funcionamiento de las instituciones (el capital social), y el control democrático sobre los procedimientos de la toma de decisiones públicas (la participación ciudadana y la transparencia). Un Estado disminuido no puede ganar esas apuestas, como bien lo ilustra el importante peso que mantiene el sector público en los países desarrollados –cuyo gasto, como proporción del PIB, duplica al de los países en desarrollo-. Sin embargo, los programas de reforma estructural han desconsiderado el papel del Estado en la promoción de la dinámica económica y la cohesión social.

Hay razones, pues, para manifestar nuestro convencimiento de que las sociedades más equitativas y participativas, además de aumentar la dignidad y autoestima de las personas, cuentan con muchos más recursos para lograr un buen desempeño económico, al ser capaces de aprovechar las potencialidades, no sólo productivas, de la ciudadanía. En cualquier caso, no es coherente exigir a los PED, a cambio de la ayuda, la aplicación de políticas públicas que serían inaceptables en los países desarrollados.

Ello no quiere decir que la comunidad internacional sea indiferente a la actuación de los gobiernos de los PED –la exigencia de un mayor respeto a los derechos humanos y la libertad humana, incluyendo el fin de la pena de muerte, *en todos los países del mundo*, es obligada- sino, más bien, que el diálogo sobre las políticas públicas más adecuadas debe hacerse desde posiciones de respeto, dejando que sea cada pueblo el verdadero protagonista de su desarrollo.

LA FALTA DE COHERENCIA DEL DONANTE CON EL OBJETIVO DEL DESARROLLO

Además de la política de cooperación, otras políticas con impacto externo de los países desarrollados facilitan o dificultan el objetivo del desarrollo. Ejemplos claros, pero no únicos, son la política comercial y la Política Agrícola Comunitaria (PAC), por sus consecuencias adversas en las exportaciones de numerosos PED. Sin duda son los *intereses propios del donante* el principal motivo de la incoherencia de políticas con el objetivo del desarrollo. Ello no significa que el sistema de cooperación no pueda compatibilizar en ocasiones el interés del receptor y el del donante. Pero no deben ser los intereses de este último –económicos,

políticos, estratégicos- los que determinen habitualmente su actuación. Sencillamente, ya no es aceptable que los fondos de AOD se dediquen a otra cosa que a reducir la pobreza y promover el desarrollo.

Cabría distinguir entre la coherencia *en* el seno de la política de cooperación y la coherencia *entre* el objetivo del desarrollo y otras políticas de los donantes con proyección externa. Entre las incoherencias más destacadas en la primera están: la escasa cuantía con la que los donantes proveen al sistema de ayuda, lejos del 0,7% del PIB tantas veces prometido; la falta de una sistema automático de generación de recursos de AOD -como la que permitiría la *Tasa Tobin* o algún tipo de impuesto sobre el uso de combustibles derivados del carbono-; la vinculación de la ayuda a la compra de bienes y servicios del donante –que desincentiva la producción local-; y una inadecuada distribución geográfica y sectorial de la ayuda, escasamente relacionada con la lucha contra la pobreza -las últimas cifras disponibles indican que al comenzar el nuevo milenio, sólo el 1,5% de la AOD mundial se destina a la educación primaria y sólo un 2% a la salud básica-.

Por su parte, entre las incoherencias registradas e*ntre* el objetivo del desarrollo y otras políticas de los países desarrollados con impacto externo están la política comercial, cuando restringe la entrada de productos procedentes de los PED a los mercados del Norte; los escasos avances en el alivio de la deuda externa de más de 80 países sobre-endeudados –incluyendo los 41 HIPCs-; y las políticas migratorias favorecedoras de la "fuga de cerebros". Todas ellas contradicen en la práctica la voluntad teórica expresada por los países del Norte de colaborar en el desarrollo de los PED. Si bien sería injusto reconocer que ha aumentado la conciencia sobre la necesidad de lograr cierta coherencia entre el objetivo del desarrollo y las demás políticas, falta mucho por hacer[4].

LAS PRÁCTICAS INADECUADAS DE LAS AGENCIAS DE COOPERACIÓN

Cuatro limitaciones principales han sido objeto de atención en este ámbito: 1) el reducido protagonismo del receptor en la formulación y ejecución de programas y proyectos de cooperación. Ello está relacionado, por un lado, con un escaso desarrollo de la *ayuda-programa*, a pesar de ser ésta la que más sitúa la responsabilidad principal de las actuaciones en el receptor, como corresponde, y la que consigue así, su mayor aprendizaje -el "aprender-haciendo"-; y, por otro, con el excesivo recurso a expertos extranjeros –se han estimado en cerca de 80 mil en el conjunto de los PED-, pese a la existencia de profesionales locales bien cualificados en muchas especialidades. 2) Una falta de profesionalismo en la gestión de la ayuda, como se observa en la carencia de estrategias y planes de desarrollo bien elaborados donde insertar los proyectos de cooperación. 3) Una reducida coordinación entre los donantes. Es cierto que hay avances -los "Grupos consultivos" creados por el Banco Mundial, por ejemplo- pero falta, también aquí, un mayor protagonismo del país receptor en el ejercicio de esa coordinación. 4) Por último, la necesidad de incluir nuevos ámbitos de cooperación más acordes con el objetivo del *desarrollo humano sostenible*, lo que obliga a prestar más atención a proyectos relacionados con las capacidades humanas –educación, salud, acceso a activos, como la tierra o el crédito- la equidad de género, la calidad medioambiental o el "buen gobierno".

Si hubiera que resumir la situación en que se encuentra la cooperación al desarrollo, encontraríamos algunos aspectos positivos y una serie de retos pendientes. Entre los primeros están las siguientes:

1) Una mayor claridad sobre la necesidad de redistribuir geográficamente la AOD en favor de los países de menor desarrollo relativo (el compromiso, todavía incumplido, de destinar al menos el 0,15% del PIB de los miembros del CAD a los PMA).

2) Un cierto compromiso en favor de aumentar la AOD dirigida a la erradicación de la pobreza en los países receptores, en línea con la *Iniciativa 20:20*[5].

3) Un mayor énfasis en la necesidad de combatir la pobreza actuando sobre sus causas y no sólo sobre sus consecuencias.

4) Una demanda de mayor *coherencia* entre el objetivo del desarrollo y el resto de las políticas externas de los países desarrollados;

5) Una mayor conciencia sobre la necesidad de contar con políticas económicas *y sociales* solventes por parte de los gobiernos de los PED;

6) El reconocimiento de que la AOD tiene que integrarse en una estrategia de desarrollo protagonizada por el país beneficiario.

7) Un cierto avance y el compromiso de mejorar los términos concesionales de la AOD dirigida a los países de menor desarrollo relativo.

8) La importancia cada vez mayor que se otorga a la *ayuda-programa* frente a la *ayuda-proyecto*, como forma de facilitar el proceso de apropiación y aprendizaje del receptor.

9) Un interés creciente por nuevos ámbitos del desarrollo humano sostenible -género, medioambiente, educación y capacitación técnica, descentralización local...-.

10) Un mayor interés por mejorar la gestión técnica de la ayuda -lo que guarda relación con el *Enfoque del Marco Lógico* y el "Ciclo del Proyecto"-.

11) Una creciente participación de la sociedad civil en países donantes y receptores (ONGD, universidades, sindicatos...) en las acciones de cooperación internacional.

Entre los principales retos están los siguientes: 1) la necesidad de revertir la tendencia decreciente de los flujos de AOD y mejorar su calidad avanzando decididamente en los puntos anteriores; 2) la de considerar y aprobar algún tipo de generación automática de recursos a nivel internacional que permita suplir, al menos en parte, la dependencia de los fondos de ayuda de la discrecionalidad de los Estados donantes; 3) superar las limitaciones existentes en torno al "diálogo de políticas" -cuyo objetivo central fue durante muchos años imponer los programas de ajuste estructural- y establecer una auténtica negociación entre donantes y receptores sobre aspectos esenciales requeridos para el desarrollo humano y la reducción de la pobreza; y 4) avanzar en la coherencia entre el objetivo del desarrollo y las demás políticas de los donantes con impacto externo.

EL CASO DE ESPAÑA

En lo que atañe a nuestro país, encontramos no pocas deficiencias en el sistema público de cooperación y un cierto malestar con el mismo por parte del resto de agentes del sistema de cooperación -ONGD, universidades...-. Malestar que dio origen, a mediados de 2001, a la publicación de un manifiesto titulado "Ante la contrarreforma en el sistema de ayuda: por una política de cooperación efectivamente orientada a combatir la pobreza", suscrito por más de 100 organizaciones y varios cientos de personas comprometidas con el objetivo del desarrollo. Las deficiencias están relacionadas con la falta de coherencia y de compromiso con el objetivo del desarrollo y, por otro lado, con problemas de ineficacia en la gestión de los recursos de cooperación.

En lo que se refiere a la falta de coherencia destacan cinco problemas:

1) La **escasa cuantía** alcanzada por la AOD -el 0,22% del PIB-, que sitúa a España en los últimos puestos -el lugar 22- de los miembros del CAD.

2) La **importante presencia del interés propio** -el "interés del donante"- en el sistema español de cooperación, que se manifiesta en la confusión deliberada de objetivos (comerciales, empresariales, culturales) distintos a los de la lucha contra la pobreza y a las metas aprobadas para el año 2.015 en la *Cumbre del Milenio* y, por otra parte, en la elevada vinculación de la ayuda a la compra de bienes y servicios españoles.

3) Una dispersión excesiva de la AOD entre numerosos países y una **distribución geográfica inadecuada**, donde prevalecen entre los principales beneficiarios los de renta media baja, más que los países más pobres.

4) Un **destino de la AOD escasamente acorde con la reducción de la pobreza**. En el año 2000 se destinó a la provisión de servicios sociales básicos (como educación y salud) el 6,3% de la AOD, frente al 20% propuesto por la "Iniciativa 20:20".

5) La **falta de coherencia** entre el objetivo del desarrollo y determinadas políticas con repercusiones en los países en desarrollo, como es el caso del comercio, deuda, inmigración o pesca (algunos de estos asuntos se tratan en otros trabajos de esta obra).

Entre las limitaciones más destacadas relacionadas con la ineficacia del sistema oficial de cooperación están las siguientes:

1) Una notable dispersión institucional de competencias y recursos en distintos ministerios y una **escasa coordinación entre los organismos responsables de la cooperación** -sobre todo entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el de Economía y Comercio-.

2) Una **falta de personal especializado** en las instituciones responsables, derivada de una alta rotación en los altos cargos.

3) **Deficiencias en la programación, ejecución y evaluación** de la AOD –en el "Ciclo del Proyecto"-.

4) Una **falta de transparencia** en los mecanismos de aprobación y licitación de la ayuda reembolsable, lo que se refleja también en la ausencia de evaluaciones de los FAD.

5) Una **escasa coordinación con otras agencias** donantes.

6) Una **escasa capacidad de diálogo** por parte de los actuales responsables de la cooperación española **con el resto de los agentes** del sistema –ONGDs, universidades-.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A la luz de lo descrito, los retos planteados para la Plataforma 2015 y, en general, para la ciudadanía española, en el ámbito de la cooperación al desarrollo, son los siguientes:

1. En primer lugar, exigir al gobierno español **el cumplimiento de los compromisos internacionales** en lo que respecta a la cantidad y calidad de la ayuda. Ello incluye:

- Aumentar la AOD al 0,7% del PIB, el 0,33% como mínimo en 2006.

- Destinar el 0,15% del PIB a los Países Menos Adelantados y desligar de la compra de bienes y servicios españoles el 100% de la AOD dirigida a estos países.
- Destinar el 20% de la AOD a servicios sociales básicos.
- Dotarse de una estrategia de lucha contra la pobreza consistente con los objetivos de la Cumbre del Milenio.

2. **Exigir una mejorar substancial en la gestión de la ayuda,** lo que incluye:

- Trabajar en los PED prioritarios con **planes-país** elaborados con la colaboración activa de la sociedad civil, en un **marco estable y de largo plazo** que permita al receptor la apropiación de su proceso de desarrollo.
- La **reforma de la AECI** en un sentido que le prepare para los retos que demandan los objetivos del 2015.
- Introducir **criterios de transparencia en la gestión de los FAD** y garantizar su consistencia con los objetivos de 2015. En caso contrario, suprimir este instrumento de cooperación.
- **Mejorar la coordinación** con otros donantes del sistema.
- Fortalecer el **diálogo con las ONGD** y su Coordinadora y retomar el papel del Consejo de Cooperación como **órgano de verdadera participación** de la sociedad civil en la política española de cooperación.

3. Exigir una **mayor coherencia entre el objetivo del desarrollo y otras políticas con impacto externo** -comercio, deuda, inmigración, pesca-. Ello se perseguirá a un doble nivel: en nuestro país, en aquellos asuntos que sean competencia del Ejecutivo español -por ejemplo, el tratamiento a la deuda externa asociada a los créditos FAD-; y en la Unión Europea, en lo que sea competencia de la Comisión y el Consejo de Ministros -por ejemplo, la política comercial respecto a los PMA-.

4. **Fortalecer la capacidad de la sociedad civil organizada de los países del Sur** para que intervenga en el diálogo de políticas, aprovechando el marco que ofrecen los nuevos programas de reducción de pobreza (PRSP) del Banco Mundial y el FMI.

5. Propugnar la necesidad de **fortalecer el multilateralismo** en un mundo con desafíos globales, exigiendo la reforma de las instituciones financieras y su compromiso con el desarrollo humano sostenible.

Carmen Mestre
Rita Santos
Francisco Miranda
Manuel Iglesia-Caruncho

[1]Carmen Mestre es directora de la ONGD Cooperacció, una de las organizaciones de la Plataforma 2015 y más. Rita Santos colabora en Cooperación Internacional IEPALA. Francisco Miranda es licenciado en Sociología por la UCM, en la especialidad de Población y Ecología Humana, y Coordinador del Departamento de Proyectos de la ONG PAZ Y TERCER MUNDO. Manuel Iglesia-Caruncho es Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid.

POLÍTICAS ECONOMICAS SOLVENTES

MANUEL IGLESIA-CARUNCHO[1]

INTRODUCCIÓN[2]

1. Los factores relacionados con el desarrollo humano sostenible son numerosos. Es importante, por supuesto, la *base de partida* económica, social, política y cultural de cada país, en términos del producto *per cápita* alcanzado, el tamaño de su población y el nivel educativo logrado, el *stock* de capital físico y tecnológico, sus recursos naturales, la organización y eficacia del Estado, la fuerza de la sociedad civil o el clima de libertades imperante. Entre los demás factores destacan los siguientes:

i) La solvencia de las *políticas económicas* aplicadas, a las que en seguida nos referiremos;

ii) la solvencia de las políticas *de cohesión social*, en términos de distribución de la renta, lucha contra la pobreza y participación ciudadana;

iii) la *calidad de las instituciones*, en lo que respecta a la capacidad de generar normas eficaces para el desarrollo y a su aplicación;

iv) las *políticas económicas externas de los países desarrollados*, en asuntos como la política comercial, financiera -y de deuda- y de cooperación al desarrollo;

v) la *coyuntura económica internacional*, relacionada con asuntos como la demanda y precios internacionales -los términos de intercambio-, los tipos internacionales de interés y el comportamiento de la inversión extranjera;

vi) las catástrofes naturales y las provocadas por los seres humanos (la paz y cierta estabilidad política y social son requisitos esenciales para el desarrollo).

Hasta aquí se puede encontrar un cierto consenso entre distintas escuelas económicas.

2. En lo que respecta a los desacuerdos, se concentran en el énfasis mayor o menor que se reserva al papel del mercado y al del Estado. Desde posiciones liberales se acentúa la importancia del libre mercado para el logro de una asignación eficaz de recursos que facilite el crecimiento económico, mientras desde posiciones estructuralistas y neokeynesianas se propugnan políticas de desarrollo activas por parte del Estado, capaces de corregir los "fallos del mercado"[3]. El alcance de las políticas sociales que se proponen difiere también, en consecuencia, entre las distintas escuelas.

En este punto hay que mencionar diferencias substanciales entre los países desarrollados en asuntos como el papel del sector público y el nivel de cobertura social alcanzado. Las distancias entre el modelo anglosajón y el europeo continental son apreciables, mostrando mayor desigualdad social y menor gasto de la Administración central el primero que el segundo (cuadro 1). No obstante, las Instituciones Financieras Internacionales (en adelante, IFI) siempre han promovido en los países en desarrollo (en adelante, PED) la visión norteamericana.

Cuadro 1. Distribución del ingreso y porcentaje del gasto público sobre el PIB en países seleccionados.

País	Relación entre el 20% de la población con ingresos más altos y el 20% de menores ingresos (años noventa)	País	Gasto de la Administración Central sobre el PIB (%) (1998)
Japón	3,4	Países Bajos	47,6
Dinamarca	3,6	Bélgica	46,6
Suecia	3,6	Francia	46,6
Bélgica	3,6	Italia	44,7
Finlandia	3,6	Suecia	42,7
Noruega	3,7	Dinamarca	41,4
Alemania	4,7	Austria	40,5
Italia	4,2	España	36,1
Canadá	5,2	Noruega	35,7
España	5,4	Finlandia	35,3
Países Bajos	5,5	Alemania	32,9
Francia	5,6		
Reino Unido	6,5	Reino Unido	37,9
Australia	7,0	Australia	24,5
EEUU	9,0	EEUU	21,1

Fuente: cifras tomadas del PNUD (1998 y 2001).

3. Es destacable el hecho de que mientras el gasto fiscal en el Norte supone más del 40% del PIB -con algunas excepciones, como muestra el cuadro 1- en los PED no alcanza, en promedio, la mitad de esa cifra. En estos, la combinación de varios factores, como la crisis de la deuda, el auge de las políticas conservadoras y de la economía neoliberal, el agotamiento del "modelo de sustitución de importaciones" y la fuerza del proceso de globalización, provocó un movimiento imparable en favor de la reducción del papel del

Estado hasta extremos preocupantes. Es cierto que la idea que asociaba al Estado con la promoción del desarrollo se demostró falsa en muchos casos -por las distorsiones que puede generar en el mercado, las cortapisas que ha supuesto a veces para el sector privado o por el fenómeno de la corrupción-; pero la necesidad de mejorar su eficacia no cuestiona su papel en la promoción del desarrollo. De hecho, los países desarrollados no han reducido los recursos dirigidos a infraestructuras, educación, I+D o a promocionar sus exportaciones. Defender la reducción del sector público en los PED, si se compara con el peso que posee en los países desarrollados, es incoherente

4. Los desacuerdos también alcanzan al papel de las relaciones económicas internacionales en el desarrollo. El debate aquí, extensión del existente a nivel nacional, se relaciona también con el mayor o menor énfasis que se pone en el papel del mercado internacional y en los mecanismos correctores de sus "fallos". Considérese uno de los fallos más evidentes: el del mercado de capitales, que dificulta a numerosos PED el acceso a los capitales privados, incluso en caso de existir proyectos de interés desde el punto de vista de la rentabilidad económica y financiera, y no sólo desde la óptica del desarrollo. La inversión directa que se dirige a los países del Sur se encuentra muy concentrada en un escaso número de ellos, los llamados "emergentes", mientras es prácticamente marginal en los países de menor desarrollo.

Al mismo tiempo, los poderes públicos en los PED apenas pueden ejercer *políticas anticíclicas* ante cambios de fase o ciclo económico. Los mercados financieros internacionales les obligan a ajustarse en exceso (a apretarse el cinturón exageradamente) durante las crisis, como bien ilustra en la actualidad el caso argentino, mientras el margen del Estado es mucho mayor en los grandes países desarrollados, donde, para animar la economía, se aumenta el gasto público y se reducen los impuestos (generalmente en beneficio de los sectores más ricos) y los tipos de interés, como bien ilustra en la actualidad el caso norteamericano. Las IFI, aunque no lo hacen, podrían, en apoyo a políticas anticíclicas en los PED, ofrecer recursos a los países y mayores grados de libertad para que aquellas se pudieran adoptar, contribuyendo así a aliviar estos "fallos".

5. El interés de las políticas económicas solventes es doble: en primer lugar porque, por definición, si son correctas serán positivas *per se* para el país que las aplica. En segundo lugar porque hay un cierto consenso en el sentido de que la cooperación al desarrollo es más eficaz cuanto más *solventes* resulten las políticas aplicadas. Esto tiene su lógica: si un país utiliza bien sus propios recursos es probable que también use adecuadamente los de la cooperación externa. Pero existe una fuerte controversia sobre cuáles son las políticas solventes, siendo muy difícil una toma de posición desde una perspectiva exclusivamente técnica, puesto que la evaluación de las medidas de política está mediatizada por posiciones políticas e ideológicas y por relaciones de poder. Y ello no sólo porque repercuten de distinta manera en los diferentes sectores sociales que conforman un país sino, también, porque no son indiferentes a los intereses dominantes en los países desarrollados.

En efecto, la aplicación de políticas económicas "ortodoxas" en los PED, además de aumentar las posibilidades de recuperación de los préstamos externos en el corto y medio plazo (pues tratan de generar excedentes en las economías deudoras a través de la reducción del gasto público y la promoción de exportaciones), suponen la reducción de barreras a las exportaciones e inversiones de los países del Norte, tanto directas como en cartera, sobre todo cuando la apertura comercial y financiera se acompaña de políticas privatizadoras. Por el contrario, para los PED, las medidas promovidas por las IFI y las grandes agencias de cooperación bilateral (como la USAID) pueden tener ventajas, pero tienen también inconvenientes: han inhibido la formulación de estrategias de desarrollo autóctonas, al diseñarse los nuevos programas casi por completo fuera de sus fronteras y,

en la mayoría de los casos, los PED, presionados por los ajustes de corto plazo, han dejado a un lado sus problemas estructurales. Además, el diseño de las medidas provino exclusivamente del FMI y del Banco Mundial, mientras se mantuvo al margen a las instituciones no financieras del sistema de Naciones Unidas -como el PNUD, la UNICEF o la OMS-. Como consecuencia, entre los objetivos de los programas de cambio estructural, no se incluyeron indicadores relacionados con el desarrollo humano sostenible, en detrimento de los sectores sociales más desprotegidos. Esta es la historia que abarca las décadas de los ochenta y noventa, y que se mantiene todavía hoy, si bien con algunos cambios que no hay que menospreciar ni desaprovechar: las Estrategias de Lucha contra la Pobreza (ELP) impulsadas ahora por el FMI y el BM.

Todo lo anterior permite situar el papel de la cooperación al desarrollo en sus justos términos. Sería impensable que los flujos de ayuda, por relevantes y bien dirigidos que fueran, bastasen para promover el desarrollo humano sostenible en los PED en ausencia de políticas públicas internas adecuadas, en contextos de alta inestabilidad política, social o financiera, o bajo condiciones externas adversas, como los fuertes pagos por el servicio de la deuda o *shocks* externos, relacionados con los términos de intercambio o las crisis sistémicas internacionales derivadas de los fallos del mercado.

LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS SOLVENTES

La revisión de las políticas económicas obliga a considerar al menos cuatro dimensiones: i) ajuste y estabilización; ii) cambio estructural; iii) desarrollo; y iv) cohesión social. Las dos primeras interesan por ser las que, diseñadas por las IFI, se han aplicado profusamente en los PED desde la "crisis de la deuda" de los 80; las políticas de desarrollo por haber ocupado el centro de atención de la *economía del desarrollo* y porque, actualizadas, volverán a ocupar un lugar relevante en las políticas públicas; y las medidas redistributivas porque la equidad es una de las dimensiones del desarrollo humano y por su relación bidireccional con el crecimiento.

Medidas de ajuste y estabilización

El propósito de las *medidas de ajuste y estabilización* –entre las que destacan la disciplina fiscal y monetaria- es restaurar los equilibrios macroeconómicos básicos, en particular, la estabilidad de precios, niveles manejables de déficit público y cierta estabilidad del tipo de cambio. En la literatura económica existe consenso en favor de determinadas medidas de ajuste, puesto que una tasa de inflación elevada perjudica la inversión y el empleo, al igual que lo hace un alto déficit fiscal. En general, la inestabilidad macroeconómica obstaculiza el crecimiento.

Ahora bien, los programas tradicionales de ajuste del FMI han sido cuestionados, entre otras razones, por imponer una reducción *excesiva* del gasto público, provocando no sólo la disminución de los gastos corrientes, sino también los de la inversión pública y el gasto en desarrollo (educación, infraestructuras o I+D). Hasta el Banco Mundial se distanció del FMI por su actuación durante la crisis asiática de la segunda mitad de los 90, entre otras razones, por los efectos duros y recesivos de las medidas de ajuste en la reducción de la demanda[4]. Las políticas *duras* de ajuste pueden tener un efecto reductor en la inversión y en la tasa de crecimiento, aumentar la pobreza y empeorar la distribución de la renta, al menos en el corto y medio plazo (en el largo plazo, como decía Keynes, todos estaremos muertos). En todo caso, ajustes alternativos, más cuidadosos con el impacto social, pueden conseguir también un mejor desempeño económico. Además, un déficit público moderado o una tasa de inflación baja no tienen por qué ser negativos para el crecimiento. Al contrario, el empeño en reducir una inflación moderada es el que puede tener un efecto adverso sobre el crecimiento. Respecto al gasto público, el sentido común nos dice que lo relevante, dentro

de unos límites, es en qué se utiliza: el resultado es distinto si se dedica a educación o a armamento.

Medidas de reforma estructural

Las *políticas de reforma estructural* buscan aumentar la competitividad internacional a través de la liberalización económica interna y la desregulación, la apertura comercial, la apertura financiera y la reducción del tamaño y funciones del sector público. Veamos cada medida por separado.

La *liberalización económica* y la *desregulación* consiguen mejorar la asignación de recursos y atraer capitales externos, por lo que pueden impactar positivamente sobre el crecimiento, aunque no lo hacen necesariamente sobre la distribución de la renta[5]. Por su parte, las *privatizaciones* logran en un primer momento aumentar la inversión privada, nacional y extranjera, pero pueden suponer la reducción de la inversión pública. El efecto final sobre el crecimiento es ambiguo y dependerá de otras variables que escapan a estas páginas.

Respecto a la *apertura comercial*, aunque su principal objetivo -el incremento de la competitividad internacional- no está en cuestión, se han criticado los desarmes arancelarios rápidos y generalizados por sus efectos adversos sobre los sectores productivos y empresariales con menor capacidad de reacción. Un proceso gradual y selectivo tiene menores costos y cuenta a su favor con el argumento de la "industria naciente". Al cabo, todos los países desarrollados, excepto Inglaterra durante la revolución industrial, construyeron sus sectores industriales amparados en una prudente protección del mercado interior y en una activa intervención estatal. También el modelo del sudeste asiático se caracterizó por un proteccionismo selectivo y una amplia intervención estatal en la política de promoción de exportaciones. Además, si de la apertura comercial rápida e indiscriminada cabe esperar un efecto positivo en las exportaciones, las importaciones suelen crecer más deprisa, lo que repercute sobre el déficit externo, empeorándolo.

En lo que atañe a la *apertura financiera*, hay que distinguir entre la vinculada a los movimientos de capital asociados a la economía real, como la inversión directa (IED), y los movimientos especulativos de corto plazo. La primera muestra efectos positivos para el receptor, al permitirle el acceso a nuevos mercados, capitales y tecnología, incluyendo el *know-how* empresarial y el *efecto-demostración* sobre la empresa local, aunque no cabe desconocer posibles efectos negativos asociados al desplazamiento del capital autóctono o a la repatriación de beneficios. Pero la apertura financiera a los movimientos de capital a corto plazo, que ha beneficiado sobre todo a las compañías financieras que operan en *Wall Street*, ha recibido serias críticas, sobre todo después de la crisis asiática de mediados de los 90, ya que, por su carácter volátil, tanto las entradas de capital a corto plazo como las salidas pueden generar más problemas que los que solucionan. Las entradas excesivas provocan apreciaciones de la moneda local, con la consiguiente pérdida de la competitividad internacional, y pueden incrementar con rapidez el consumo, fomentando tensiones inflacionistas y desincentivando el ahorro interno. Las salidas de capital, que cuando estalla la crisis son rápidas y generalizadas, porque provocan tensiones en la balanza de pagos, obligando a elevar los tipos de interés para evitar que se multiplique la "fuga de capitales", con efectos adversos sobre la inversión, el producto y el empleo, o por los problemas que puede generar una devaluación sobre la credibilidad del país[6]. Todo ello ha motivado que una serie de países -Chile, Malasia, Corea del Sur, Taiwán, Filipinas o China- apliquen restricciones de distinto tipo a los movimientos de capital a corto plazo.

El resultado de las medidas de reforma estructural dependerá, pues, de cuáles y cómo se apliquen.

Políticas de promoción de la dinámica económica

La intervención activa del sector público en la economía fue común en la Europa post-bélica. Las intervenciones incluían entre otros aspectos la adopción de planes económicos de medio plazo, la inversión en educación, la aceleración del progreso tecnológico y la utilización de instrumentos fiscales y crediticios para apoyar determinados sectores productivos. Además, en Europa, los fondos del *Plan Marshall* se dedicaron a llevar a cabo grandes programas de inversión pública en carreteras, puertos, suministro de agua, escuelas y viviendas. Posteriormente, también Japón impulsó una intervención estatal activa para acelerar el crecimiento económico y algo parecido experimentaron más tarde los países del sudeste asiático y China. En períodos históricos concretos, pues, la intervención del Estado fue exitosa para el crecimiento. La coordinación de inversiones se consideró un factor esencial para la industrialización: se trataba de lograr la expansión simultánea de varios sectores a través del impulso que generaban sus demandas recíprocas, escapando de esta forma de la "trampa de equilibrio a bajo nivel", para pasar a otro de mayor renta con industrialización.

En la actualidad, algunos autores consideran que la idea de complementariedades intersectoriales en la inversión puede reformularse para economías más abiertas, donde las infraestructuras y determinados servicios son indispensables para la producción y distribución de los bienes finales exportables. En estos casos, la política de desarrollo debería crear y fomentar los vínculos adecuados entre el sector de bienes finales y el de *inputs* intermedios.

Políticas redistributivas

Las *políticas redistributivas* han sido las más castigadas en las dos últimas décadas, a pesar de que existen no pocos proyectos redistributivos que aumentan la eficiencia productiva, como los relacionados con la educación y la salud. Los Programas de Ajuste Estructural (PAE) recortaron el gasto social público y sirvieron de excusa para aplicar políticas fiscales regresivas, por lo que su impacto en la equidad ha sido negativo[7].

Lo anterior sucede a pesar de que diversos estudios han encontrado que los países con menos desigualdades muestran mayor crecimiento económico[8]. Hasta el Banco Mundial asume que una mayor desigualdad lleva a menor crecimiento económico. Las vías por las que una mayor igualdad social puede aumentar el crecimiento son claras en la "Declaración de Principios" de la *Plataforma 2015 y más* y en el prólogo de esta obra.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1. Se necesita cierta estabilidad económica (inflación controlada, déficit fiscal moderado...) como condición previa para el crecimiento, pero carece de sentido empecinarse en reducir tasas de inflación ya bajas o un déficit público moderado (siempre que el gasto público esté dirigido al desarrollo humano sostenible).

2. Ante problemas estructurales agravados por una coyuntura económica adversa es negativo imponer una reducción drástica del gasto público, sobre todo del gasto social. Al contrario, las IFI deben apoyar a los gobiernos a poner en marcha políticas anticíclicas que impidan la caída de la demanda y del PIB.

3. La liberalización económica interna, en la medida que asigne más eficazmente los recursos, puede promover el crecimiento, pero ha de acompañarse de medidas que distribuyan sus frutos entre los distintos sectores sociales.

4. La apertura comercial gradual y selectiva no está reñida con una cierta protección a la industria naciente. Este es el camino que siguieron los países industrializados y, más tarde, los asiáticos de alto crecimiento. Hay que denunciar la imposición de una apertura comercial rápida y generalizada, que sólo beneficia a los países del Norte o a determinados sectores influyentes de los países del Sur.

5. Atraer una mayor inversión extranjera directa es conveniente siempre que con ella se garantice el acceso real a nuevos mercados, capitales o tecnología, y sin que resulte depredadora para el medio ambiente.

6. La apertura financiera al capital volátil de corto plazo debe ser cuidadosamente regulada con medidas administrativas, como han hecho determinados gobiernos del Sur. Un buen instrumento de alcance universal podría ser la *Tasa Tobin*.

7. Hay que distinguir entre un Estado mínimo y un Estado eficaz. No hay razón para que el Estado deje de intervenir en cuestiones esenciales para el desarrollo. Entre ellas, la provisión de determinados bienes públicos, como la educación y la salud de la población (el capital humano), el conocimiento (el capital tecnológico) y las regulaciones que toda sociedad compleja -y todo mercado- necesita, incluyendo el buen funcionamiento de las instituciones encargadas de su aplicación (el capital social), o el fomento del control democrático sobre los procedimientos de la toma de decisiones públicas (la transparencia). Tampoco hay razones para dejar de creer en la empresa pública o en el apoyo público a determinados sectores económicos cuando sirve para el propósito de alcanzar objetivos estratégicos, como el desarrollo nacional o el de determinadas zonas atrasadas. Los países del Norte, en sectores de tecnología punta -como el militar o el aeroespacial- o en la agricultura, siempre lo han hecho.

8. Otra función esencial del Estado es impulsar la igualdad social a través de la redistribución de la renta. En primer lugar, porque la justicia social es un objetivo en sí mismo y el mejor instrumento para combatir la pobreza. En segundo lugar, porque una mayor equidad no está reñida con la expansión económica. Las sociedades equitativas y participativas, además de aumentar la dignidad y autoestima de las personas, aprovechan mejor las potencialidades, no sólo productivas, de la población.

9. La globalización ha puesto nuevos retos sobre el tapete. Un Estado actuando solo no podrá mantener un nivel adecuado de presión fiscal, ya que el capital puede emigrar con una facilidad desconocida anteriormente. Para lograr que las grandes empresas y los sectores sociales más favorecidos paguen impuestos se necesita fortalecer la cooperación entre los Estados.

10. No es coherente ni ético exigir a los PED la aplicación de políticas que serían inaceptables en los países desarrollados, como las derivadas de los PAE, a cambio de ayuda externa. En la actualidad, las estrategias de reducción de pobreza puestas en marcha por las IFI, después del fracaso social y económico de los PAE, abren un espacio para la participación de la sociedad civil organizada que debe ser aprovechado. El reto es conseguir que la reducción de la pobreza se contemple como una estrategia central del Estado en la consecución de un estilo de crecimiento incluyente para las mayorías, en lugar de convertirse en un apéndice asistencial de los programas de ajuste estructural.

Manuel Iglesia-Caruncho

NOTAS

11 Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido cooperante en Honduras y Nicaragua y Coordinador General de la Cooperación Española en Uruguay y Cuba.

12 Es preciso advertir que lo que sigue no pretende ser una receta milagrosa para los países en desarrollo. Precisamente, un cuestionamiento de la mayor relevancia a los "Programas de Ajuste Estructural" impulsados por el FMI y el Banco Mundial en las dos décadas pasadas, es que las medidas diseñadas para cada país se asemejaban demasiado, sin tomar en cuenta las especificidades de cada uno. Al contrario, lo que se necesita es que cada país diseñe su propio camino hacia el desarrollo humano, contando con la participación de los distintos actores involucrados, incluyendo la sociedad civil organizada. Estas páginas sólo pretenden recoger algunas ideas y evidencias que el neoliberalismo no debe hacernos olvidar.

13] Las distintas visiones sobre los deberes económicos del Estado abarcan un amplio abanico que se extiende desde lo que propugna la *economía liberal*, que considera que el Estado debe limitarse a poco más que a regular y garantizar el libre juego de la competencia, hasta el marxismo ortodoxo, que confía todo a la omnipresencia del Estado (empleo, estabilidad de precios, bienestar social, crecimiento, equilibrios externos...). La delimitación de lo que el Estado debe o no hacer ha dado lugar a una de las principales ramas de la economía -la política económica- y es objeto de una caudalosa literatura.

14 Se recomienda la lectura del *Malestar de la Globalización*, de J. Stiglitz (editorial Taurus)

15 Los procesos de desregulación, al eliminar una serie de trabas y controles -autorizaciones previas en sectores protegidos, normas de repatriación de beneficios- sirvieron como incentivo para atraer inversión externa. No obstante, como se señaló, esta se mantiene muy concentrada en los países emergentes.

16 Brasil enfrentó tal dilema en diciembre de 1998. En aquella ocasión, como en otras, se acusó al FMI de ser "demasiado solícito con *Wall Street*". Los bancos estadounidenses con inversiones en Brasil presionaron al FMI y al Departamento del Tesoro de EEUU para que obligasen a Brasil a defender su divisa. Esto les daría tiempo "para llevarse rápidamente su dinero", como denunció *Sachs* en su día (El País, 24-1-99). En enero de 1999, Brasil finalmente optó por dejar flotar su moneda.

17 En este terreno no hay incoherencias entre las propuestas para los PED y las tendencias de los países desarrollados, que muestran también una reducción de la progresividad fiscal, con un desplazamiento de la imposición desde las rentas altas hacia las procedentes del trabajo, tanto a través de la reducción impositiva de los rendimientos del capital como al aumento de la imposición indirecta. En la Unión Europea, entre 1980 y 1994, el tipo tributario implícito aplicado al trabajo por cuenta ajena aumentó en promedio del 34,7% al 40,5%. Este mismo indicador referido a otros factores de producción (capital, trabajo por cuenta propia) disminuyó del 44,1% al 35,2%. No obstante, el punto de partida tan distante de ambos grupos de países hace que la inequidad derivada de los PAE sea mucho más cuestionable.

18 Una lectura recomendada es *Crecimiento económico con equidad*, de K. Watkins (Edit. Intermón).

EQUIDAD DE GÉNERO

IRENE LÓPEZ MÉNDEZ*

DIAGNÓSTICO: LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO CONSTITUYEN UN OBSTÁCULO MAYOR PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

El análisis desde la perspectiva de género pone de manifiesto cómo se está produciendo un fenómeno de "feminización de la pobreza". Durante el último decenio, el número de mujeres que viven en condiciones de pobreza ha aumentado de forma desproporcionada en relación al número de hombres, particularmente en los PVD[1], aunque es un fenómeno que también se está produciendo en Europa. Según el PNUD (1995), de los 1.300 millones de pobres que hay en el mundo, el 70% son mujeres. Las políticas de ajuste estructural han tenido graves efectos particularmente negativos sobre los hombres y las mujeres de escasos recursos. Estando representadas desproporcionadamente entre los pobres, las mujeres cuentan con menos margen de maniobra para amortiguar sus efectos. El recorte de los gastos sociales (sanidad, guarderías, comedores, etc.) repercute directamente sobre la carga de trabajo no remunerado de las mujeres, tanto reproductivo como comunitario y afecta muy negativamente a sus condiciones de vida[2].

Las mujeres trabajan más horas que los hombres, aunque su trabajo no sea reconocido ni valorado. La mayor parte del trabajo que realizan (reproductivo) no es remunerado y no aparece su contribución en el PIB ni en las cuentas nacionales. Al mismo tiempo, las políticas macroeconómicas cuentan con la elasticidad de ese trabajo para la supervivencia de los hogares. Por otro lado, las mujeres enfrentan específicas dificultades para acceder al ingreso independiente y a los recursos económicos en general. Ello se debe a la falta de valoración y de remuneración de su trabajo, a las peores condiciones de trabajo y al desigual trato en el mercado laboral. Asimismo, en muchos países tienen limitados sus derechos de acceso a la herencia, a la propiedad, al crédito, a la tecnología, a la educación y a la formación, etc. Si las leyes no se lo impiden, otros factores sociales y culturales pueden explicar las dificultades de las mujeres para acceder a los activos financieros y a los recursos económicos y tecnológicos.

En los 20 años transcurridos desde 1970 a 1990, se ha reducido casi a la mitad la discrepancia entre hombres y mujeres en materia de educación, pero las desigualdades persisten. A pesar de este importante progreso, de los 900 millones de analfabetos que hay en el mundo, las dos terceras partes son mujeres, y de los 130 millones de niños que carecen de acceso a la escuela primaria, la mayoría son niñas.

A pesar de los avances producidos en el ámbito de la salud, cuestiones tan urgentes como la disminución de la mortalidad materna sigue siendo una asignatura pendiente en los países en desarrollo. Las desigualdades entre hombres y mujeres son muy incisivas, tanto en lo que se refiere al acceso a los servicios sanitarios, como a su estructura y la toma de decisiones en este ámbito. La salud sexual y reproductiva, componente esencial de la vida saludable de las personas, sigue siendo escasamente atendida por los programas de desarrollo. El SIDA tiene una mayor prevalencia sobre las mujeres que sobre los hombres, tanto por motivos fisiológicos como por motivos culturales. Muchas mujeres del Tercer Mundo tienen un escaso margen de decisión sobre su vida sexual y reproductiva, sobre el número de hijos que quieren tener y cuándo quieren tenerlos; mientras que la cultura de género y los programas de desarrollo en muchos países desresponsabilizan a los varones en esta materia.

Según el PNUD, la violencia contra las mujeres es un problema mundial generalizado que traspone los límites de la cultura, la geografía, la raza, el grupo étnico, la clase y la religión[3]. La violencia contra las mujeres ha sido el principal motor del cuestionamiento de los derechos humanos desde la perspectiva de género en los últimos años. En muchos países, las leyes ofrecen a las mujeres una protección sólo limitada y a menudo consideran que la violencia en el hogar es un asunto "privado de familia", que no justifica la intervención legislativa ni la injerencia administrativa. Muchos Estados carecen de políticas nacionales y de legislación sobre la violencia contra la mujer. A menudo las leyes imponen tan rigurosamente la carga de la prueba a la víctima de la violación, que la mayoría de las violaciones no se denuncian. En muchos países, en las denuncias de violación se considera que el carácter y la historia sexual de una mujer son pruebas pertinentes. En la mayoría de los países (industrializados y en desarrollo) la toma de conciencia sobre la existencia del acoso sexual es un fenómeno sólo reciente, y las medidas jurídicas correctivas aún son limitadas e inciertas.

Sigue existiendo una persistente discriminación política y jurídica de las mujeres. Según el PNUD[4], se han producido en la última década importantes avances en materia de salud y educación de las mujeres en los PVD. Sin embargo, la brecha se mantiene de forma incisiva, en lo referente a sus oportunidades económicas y políticas, lo que supone un importante obstáculo para mejorar su posición. El espacio político pertenece a todos los ciudadanos, pero los hombres lo monopolizan. Si bien las mujeres constituyen la mitad del electorado, sólo ocupan un 10% de los escaños de los parlamentos del mundo y un 6% en gabinetes nacionales. Dado que los cambios en la sociedad normalmente se producen mediante procesos políticos, la falta de oportunidades políticas de la mujer es motivo de grave preocupación.

Los hombres también experimentan la opresión de género cuando no responden a la ideología que conforma la masculinidad hegemónica: porque expresan su afectividad, o son pacifistas, o no tienen pareja, o quieren ejercer roles tradicionalmente feminizados o quieren ejercer su paternidad, o son monógamos en un orden polígamo, o no ejercen sus poderes implícitos masculinos, o son homosexuales, etc. Las relaciones de género imponen asimismo limitaciones y restricciones a los varones, lo que puede tener repercusiones sobre sus estrategias para salir de la pobreza (cuando no pueden asumir su rol de proveedores familiares, por ejemplo). También son objeto de una educación sexista y tienden a cuidar menos de su salud, exponiéndose a mayores riesgos. Los varones se suicidan en un porcentaje mucho mayor que las mujeres[5] y se les excluye de las programas y políticas de salud reproductiva, atención de la infancia, etc.

INICIATIVAS A FAVOR DE LA IGUALDAD

Si bien las políticas dirigidas a las mujeres han conseguido en cierta medida mejorar sus condiciones materiales de vida, han sido mucho menos efectivas en lo que se refiere a la mejora de su poder económico y social respecto de los hombres en el contexto del desarrollo. A ello hay que añadir que se ha producido una persistente marginalización política de las opiniones y puntos de vista de las mujeres en el proceso de desarrollo, especialmente a nivel de la planificación en instituciones tales como las burocracias estatales y los organismos de cooperación para el desarrollo, desde los multilaterales hasta las ONGD.

Este balance pone de manifiesto las limitaciones del enfoque MED (de mujeres en el desarrollo) que se ha venido aplicando en las últimas décadas y que hoy en día sigue informando la mayor parte de las acciones que se llevan a cabo por las ONGD y Agencias

de cooperación en España. El reto presente consiste en dar contenido y realidad al nuevo enfoque GED (Género en el Desarrollo) que se encuentra precariamente ubicado en el nivel retórico de la mayor parte de las organizaciones.

Todavía buena parte de los proyectos de desarrollo, son "proyectos ciegos al género", es decir, proyectos que no contemplan la perspectiva de género de ningún modo, definiendo a sus beneficiarios como "la población en general", sin considerar diferencias ni desigualdades en las oportunidades de las personas. En el mejor de los casos, se trata de proyectos asistencialistas que tienden a mejorar el bienestar de las familias, visualizando a las mujeres, en su caso, en su papel de madres o esposas o como receptoras pasivas de los bienes del proyecto. Estos proyectos no toman en consideración los problemas de discriminación, ni contribuyen en modo alguno al empoderamiento de las mujeres ni de los hombres.

Los proyectos con enfoque MED han tenido efectos muy limitados sobre la posición de las mujeres y los hombres en las relaciones de género. Si bien han contribuido a visualizar los distintos roles que mujeres y hombres pueden desempeñar en sus comunidades y han contribuido a valorar el papel de las mujeres como agentes de desarrollo, han tenido efectos muy limitados sobre las desigualdades estructurales de género en el desarrollo. Han buscado mejorar las condiciones de vida de las mujeres a través de proyectos específicos dirigidos a ellas, que no han tenido en cuenta las relaciones de género o las causas de su subordinación o exclusión de los beneficios del desarrollo. Así, por ejemplo, se ha buscado contribuir a incrementar los ingresos de las mujeres a través de proyectos de capacitación en sus roles tradicionales, sin ninguna reflexión sobre alternativas o sobre su capacidad de control sobre los ingresos generados. Asimismo se ha intentado promover una mayor participación en un proceso desigual de desarrollo sin cuestionar tal desigualdad, o se ha incrementado su presencia numérica en ámbitos de toma de decisiones sin haber promovido antes un proceso de empoderamiento en las relaciones de género. El enfoque MED ha dejado asimismo de lado el análisis de género masculino y la necesidad de implicar a los hombres en el cambio de las relaciones de poder que implican las relaciones de género, con lo que toda la responsabilidad y la explicación de las desigualdades de género se ha puesto en las mujeres, que resultaban ser el único problema y eran las que tenían que cambiar[6].

Los proyectos con enfoque GED son proyectos que toman en consideración y tratan de producir cambios en las relaciones de género. Desde esta perspectiva se considera que la atención de las necesidades prácticas no será sostenible si no se identifican también los intereses estratégicos de género, es decir, los que implican una redistribución del poder, los recursos y las responsabilidades de género dentro de las sociedades. Su objetivo general es la búsqueda de relaciones de equidad entre hombres y mujeres a través del empoderamiento de género[7] de mujeres y hombres. Género aparece aquí como eje transversal en toda intervención; y hombres y mujeres, como agentes de cambio en ese proceso de transformación. Por ejemplo: un proyecto de salud sexual y reproductiva que cubre necesidades específicas de hombres y mujeres, y que además contempla la prevención y manejo de la violencia doméstica.

El enfoque de género, además, no prescribe roles ni sectores para hombres y mujeres. Su herramienta básica (el análisis de género) informa cualquier acción de desarrollo, en cualquier área o sector, dando cuenta de la realidad de la vida de hombres y mujeres y permitiendo contrastar nuestras ideas previas sobre género con la realidad, así como sus posibles consecuencias sobre las relaciones de género. El análisis de género es sobre todo un análisis socio-cultural, que ha de implicar a todos los sectores de la población y garantizar su participación en la definición y ciclo de vida de las acciones de desarrollo. Desde este punto de vista, informa todo el ciclo del proyecto.

PROPUESTAS

Concepción y puesta en práctica de las intervenciones de desarrollo

Género sólo se "lleva bien" con una determinada concepción del desarrollo: aquélla que tiene en el centro a las personas y no a las cosas; que considera la discriminación como un obstáculo para el desarrollo sostenible; que cuestiona la neutralidad del mercado, del estado, de la comunidad y del hogar como instituciones de distribución de recursos y oportunidades; y que busca promover una mayor participación de las personas y grupos de menor influencia dentro de las comunidades en los procesos de desarrollo y cooperación.

Las estrategias para promover una mayor equidad de género se basan en un enfoque dual: la integración del enfoque de género en todas las áreas y sectores y la puesta en práctica de acciones específicas, de forma complementaria. La integración (o *mainstreaming*), requiere la capacidad de pensar género en áreas o sectores de los que tradicionalmente se ha excluido a las mujeres, por lo que suele resultarnos difícil visualizar las relaciones de género o de desigualdad para los mismos. La integración resulta, por tanto, una estrategia incipiente que no debe llevarnos en absoluto a creer en su operatividad sin una política de cambios y reformas que acompañen el proceso: instrumentos metodológicos, recursos, formación, responsabilidades, etc. En cualquier caso, integración no implica dejar de lado las acciones específicas, que seguirán siendo necesarias y complementarias para remover los obstáculos específicos que experimentan los grupos excluidos socialmente.

El empoderamiento de género es el principal objetivo de las intervenciones con enfoque de género: ello implica promover una mejor participación en la determinación de necesidades de las y los implicados, es decir, un mayor cuidado del proceso y las metodologías aplicadas de identificación de las mismas. Estas necesidades pueden llegar a ser muy diferentes para los hombres y las mujeres, de ahí que se hable de necesidades de género (las que tienen las mujeres como mujeres y los hombres como hombres). La atención a las necesidades prácticas de género es crucial, pero los proyectos de desarrollo pueden ir más lejos. La perspectiva de género nos señala la conveniencia de enfocar la atención también en las necesidades estratégicas, en la medida en que éstas pueden ser cruciales para mejorar las condiciones de vida a largo plazo. Un proyecto que enfoque los intereses estratégicos[8] de las mujeres busca un cambio en la posición que éstas ocupan en la sociedad y, por tanto, una transformación en las relaciones de género. Atender necesidades prácticas no significa, sin embargo, dejar de lado las necesidades estratégicas. Muchas veces los proyectos pueden promover la equidad de género atendiendo a esas necesidades inmediatas cuando lo hacen con una visión de cambio en la participación y el empoderamiento de las mujeres.

Proyectos enfocados en los hombres: en última instancia, los proyectos de desarrollo con enfoque de género buscan una transformación de las relaciones de género existentes con vistas a una mayor equidad. Ello implica una transformación tanto en la posición de las mujeres como en la de los hombres en sus comunidades de referencia. Sin embargo, en la práctica, se tiende a focalizar todo nuestro trabajo en las mujeres. Esto mismo explica que en las últimas décadas observemos una total ausencia de los hombres en los proyectos, instituciones y organizaciones (locales e internacionales) que pretenden mejorar la posición de las mujeres en la sociedad. Siendo considerados en muchos casos como un problema o como causantes de la realidad de la que se parte, paradójicamente ni se cuenta ni se trabaja con ellos en la mayor parte de los casos para transformar la realidad de las relaciones de dominio y subordinación. En los últimos años están surgiendo algunas voces que nos recuerdan que realmente los esfuerzos para lograr relaciones más equitativas entre

hombres y mujeres no se conseguirán mientras no se impliquen los hombres, mientras no se trabaje género con ellos, como responsables y partícipes de este cambio.

Aplicación del análisis de género en el ciclo del proyecto: La puesta en práctica de proyectos con enfoque de género sólo será posible si se ha aplicado el análisis de género durante todo el ciclo del proyecto: identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación. Si la metodología normalmente aplicada es participativa o se basa en el marco lógico, existen ya múltiples marcos de análisis que permiten integrar la dimensión de género a las mismas[9]. El análisis de género es la herramienta básica y práctica del enfoque de género y es la que va a permitirnos, en definitiva, identificar los problemas, obstáculos, oportunidades y procesos para promover el empoderamiento de género de mujeres y hombres en las intervenciones de desarrollo.

Integración de género al interior de las organizaciones

Tan importantes son los esfuerzos para integrar la dimensión de género en los proyectos de desarrollo, como en el interior mismo de las ONGD y las Agencias de Cooperación. ¿Qué pueden hacer las ONGD para promover la integración de la perspectiva de género? Parece claro que son necesarias acciones explícitas de cambio desde la perspectiva intraorganizacional, en la medida en que se trata de organizaciones sociales que reproducen modelos de relaciones de género desequilibradas e injustas de acuerdo a los modelos sociales predominantes.

La importancia del trabajo proactivo de cambio hacia una mayor igualdad de género al interior de las ONGD radica en la necesidad de buscar la coherencia entre su modo de funcionamiento interno y los valores en que se sustentan y su expresión externa en forma de programas y proyectos. Entre los principales obstáculos que enfrentan las ONGD para abordar esos cambios pueden identificarse: las resistencias a la redistribución del poder que implican, la ubicación marginalizada de los grupos de mujeres como elementos añadidos y no como unidades integradas en la corriente principal de la organización, legitimados para generar cambios estructurales; las dificultades para cambiar las pautas de género relativas a la división sexual del trabajo, la falta de consideración de los aspectos de género como una prioridad, la carencia de herramientas operativas para la puesta en práctica de reformas hacia la equidad de género, la escasa o nula preocupación por parte de las Agencias financiadoras, el desplazamiento de la responsabilidad a las contrapartes, la falta de formación y comprensión y la ausencia de voluntad política.

Existen ya múltiples trabajos sobre los aspectos estratégicos clave para el impulso de la integración de género, que proponen, al menos los siguientes ámbitos de trabajo:

La adopción de una política de género

La integración de género es una cuestión de valores que han de formar parte de la filosofía y ética de la organización. Desde esta perspectiva, pueden existir límites importantes si los propios objetivos, enfoques, estructura y dinámica de trabajo excluyen compromisos éticos hacia el desarrollo humano sostenible. Género no puede añadirse sin más: es necesario pensarlo en el contexto general de la organización, en la que pueden necesitarse cambios generales, por ejemplo, respecto a concepciones de desarrollo muy limitadas o actitudes y formas de trabajo paternalistas, jerarquizadas y verticales. El único proceso válido para la adopción de una política de género ha de ser participativo, buscando el debate interno y la elaboración de documentos de consenso. Este proceso puede fortalecerse a través de redes y la creación de grupos de género tanto en la sede como en las delegaciones. Para algunas organizaciones ha resultado muy positiva la realización de talleres internos de

trabajo sobre la integración de género implicando al personal de distintos niveles (voluntarios, equipo técnico, incluida la Junta Directiva).

Es muy importante que se establezcan objetivos y métodos de trabajo en género claros y operativos que lleven a desmitificar la idea de la complejidad insuperable del trabajo de género y permitan su comprensión por parte del personal y un seguimiento adecuado. Resulta crucial vincular fuertemente la integración de género al interior de la organización con la mejora de la calidad de género de los proyectos que se implementan.

Por último, conviene que los cambios hacia la integración se planteen como un proceso que ha de adaptarse a las circunstancias de cada organización, que puede implicar la necesidad de esfuerzos sostenidos de largo plazo y estrategias progresivas desde la "ceguera" de género, hacia la "consciencia" y hasta la generación del proceso de "redistribución". En cualquier caso, tales cambios están estrechamente vinculados a la propia cultura de género y al cambio de mentalidades del personal implicado. De ahí la importancia del epígrafe siguiente:

El trabajo sobre las aptitudes y actitudes del personal

La formación y sensibilización es muy importante, pero no suficiente. Muchas veces no se comprenden las implicaciones de género en nuestro trabajo, lo que depende en gran medida de una toma de conciencia crítica de género. Para ello es muy importante el abordaje de los obstáculos subjetivos al cambio, la profundización sobre las resistencias, su naturaleza, características y formas de superarlas. Es intolerable que se permitan o incluso se aplaudan actitudes machistas, sexistas, homófobas o racistas dentro de organizaciones de solidaridad internacional. También resulta bastante contradictorio que se promuevan estilos de trabajo en los que no tenga cabida la vida privada y la atención a las responsabilidades familiares. Al mismo tiempo es necesario vincular ese proceso formativo con la identificación de estrategias efectivas que permitan poner en práctica la integración de género. Es muy importante que se visualicen los resultados o beneficios en términos de mejora del ambiente y calidad del trabajo para el personal involucrado.

La integración en la estructura y toma de decisiones

Si no hay apoyo a nivel de dirección es imposible promover un proceso de cambio para integrar género en la organización. Además, resulta imprescindible ubicar la responsabilidad de género (área o unidad de género) de forma coordinada dentro de la organización y cuidar su participación en redes. Una organización sensible al género promoverá, además, una mayor participación de las mujeres en los niveles de toma de decisiones, acciones positivas y medidas que hagan compatible en mayor medida la vida laboral y familiar tanto para hombres como para mujeres.

IRENE LÓPEZ MÉNDEZ

NOTAS

∗ Consultora y colaboradora del IUDC-UCM.

11 Plataforma para la Acción de Beijing (1995), parágrafo 48.

12 Por ejemplo, las reducciones en los servicios de salud en Zimbabwe llevó a duplicar en dos años el número de mujeres que perdieron la vida al dar a luz (PNUD, 1995).

13 Comienza incluso antes del nacimiento, con el infanticidio femenino o la utilización en algunos países de pruebas para determinar el sexo del feto, que puede ser objeto de aborto si se determina que es femenino. La violencia es un problema que afecta a las mujeres, desde la infancia y durante todo su ciclo vital. Se estima que alrededor del 50% de los atentados sexuales se realizan contra niñas menores de 15 años. En la actualidad, más de 100 millones de mujeres en el mundo han sido sometidas a mutilación genital. Cada año otros dos millones de niñas la sufren. Un millón de niños, en su mayoría niñas, son obligados a dedicarse a la prostitución en Asia. Estudios realizados sobre Chile, México, Papua Nueva Guinea y Corea indican que dos tercios o más de las mujeres casadas han sufrido actos de violencia en el hogar. Estudios sobre Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido muestran que durante su periodo vital, una de cada seis mujeres es víctima de una violación. La violencia puede terminar en asesinato o suicidio. La incidencia de la violencia contra las mujeres aumenta durante los conflictos.

14 Informes sobre desarrollo humano, varios años, desde 1995.

15 Ver PNUD. Informe sobre desarrollo humano, 2000.

16 Por ejemplo: los proyectos de planificación familiar dirigidos a mujeres, donde sólo ellas intervienen, en donde se les proporciona el acceso e información de los métodos de anticoncepción, sin considerar el papel de los hombres en la reproducción o el control y acceso que tienen esas mujeres a esos métodos e información.

17 Un aspecto central del empoderamiento de género es la participación tanto de mujeres como de hombres en la determinación de las *necesidades de género*, así como en los distintos espacios de poder que se generan en torno a las políticas, programas y proyectos de desarrollo. Las mujeres, al igual que cualquier otro grupo de menor influencia dentro de una comunidad, tienen puntos de vista, necesidades e intereses propios, aunque encuentren importantes obstáculos de distinta naturaleza para expresarlos. Precisamente, las intervenciones de desarrollo han de identificar esos obstáculos, en términos de tiempo, espacio y organización.

18 Ejemplos de ello pueden ser: proyectos que liberen tiempo para las mujeres, que promuevan su organización y les otorguen voz, proyectos que valoren sus aportaciones y les permitan expresar intereses propios de género, que luchen contra la violencia de género y que impliquen a los hombres, proyectos de salud sexual y reproductiva que promuevan la libertad de opción para concebir hijos e impliquen a los hombres, proyectos que promuevan no sólo el acceso, sino el control de nuevos recursos (económicos, políticos y sociales) para las mujeres, etc.

19 Ver, por ejemplo: López y Sierra. Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación. IUDC-UCM, Madrid, 2000.

MEDIO AMBIENTE

IGNACIO SANTOS*

DIAGNÓSTICO

A pesar de una aparente mayor sensibilidad general y de algunas respuestas institucionales y de la sociedad, continuamos teniendo un problema con el medio ambiente. Si utilizamos como referencia el Índice del Planeta Vivo, elaborado por la organización ecologista internacional Fondo Mundial para la Naturaleza / World Wildlife Fund[1], podremos afirmar que desde 1970 hasta nuestros días hemos perdido, aproximadamente, un tercio de la riqueza natural de la que disponíamos en ese momento.

Pero qué quiere decir que "tenemos un problema con el medio ambiente". Básicamente que disminuye nuestra capacidad de obtener recursos naturales, que los servicios que presta la naturaleza (como, por ejemplo, la creación de suelo, control de la escorrentía o secuestro de CO2 que proporcionan los ecosistemas forestales) se ven afectados (y con ellos nosotros) o que disminuye la capacidad que tiene el medio ambiente de asimilar nuestros residuos. En resumen, que cada vez tendremos mayores problemas para satisfacer nuestras necesidades materiales y que nuestra salud se verá más afectada debido a esa degradación del entorno, por no hablar de la herencia que dejamos a las generaciones futuras, envenenada en el sentido literal del término.

Entre las causas generales de esta situación suelen citarse el aumento de población y de la concentración urbana, el avance científico – tecnológico, la tensión Norte Sur y la pobreza y el crecimiento económico mundial y la expansión del consumo.

Sin duda, los sectores más favorecidos, y que mayoritariamente vivimos en los países del Norte, somos los principales responsables, debido a nuestro modelo de producción y consumo, tanto de los problemas ambientales globales como de parte de los problemas de los países del Sur. No hay que olvidar que menos de un veinte por ciento de la población mundial consume más de un ochenta por ciento de los recursos.

Sin embargo, la pobreza suele presentarse como un factor que localmente contribuye también a la crisis ambiental. En este punto hay que destacar, en primer lugar, que en estos momentos la pobreza está pasando de verse como un factor que contribuye al problema a verse como un factor que debe contribuir a la solución y, en segundo lugar, que la sostenibilidad medioambiental representa un elemento fundamental a la hora de luchar contra la pobreza, puesto que la población más pobre depende en muy buena medida de los bienes y servicios que proporcionan los ecosistemas. Además, es precisamente este sector de la población el que se ven más afectado por la degradación ambiental del entorno e, igualmente, es el que presenta una mayor vulnerabilidad ante los efectos derivados de problemas ambientales globales como, por ejemplo, el cambio climático. Es decir, que hacer las cosas bien desde el punto de vista ambiental tiene mucho que ver con la lucha contra la pobreza.

PROGRAMAS

Desde finales de los años sesenta la comunidad internacional ha comenzado a ser consciente de la situación anteriormente descrita. Un primer hito puede establecerse con la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972. Desde entonces y hasta nuestros días no han parado de celebrarse conferencias, de elaborarse documentos y de firmarse acuerdos internacionales.

Un segundo hito puede fijarse con la celebración en 1992, y en Río de Janeiro, de la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, CNUMAD, donde se aprobó la Agenda 21 o donde arrancaron las Convenciones de Diversidad Biológica y Cambio Climático, que junto con la de Lucha contra la Desertificación conforman el grupo de las llamadas convenciones ambientales globales, a las que el mundo de la cooperación para el desarrollo parece conceder actualmente una prioridad[2].

Un tercer hito está representado por la Cumbre del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Internacional, enfocados hacia la lucha contra la pobreza y cuyo objetivo número 7 se titula, precisamente, "Asegurar la sostenibilidad medioambiental". Este objetivo se divide en tres metas más específicas que tienen que ver la integración de los principios de la sostenibilidad en las políticas y programas nacionales, el revertir la pérdida de recursos naturales, la reducción del número de personas con acceso al agua potable y la mejora de las vidas de las personas que viven en chabolas.

La reciente Cumbre de Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo a finales de agosto de este año debería haber constituido el hito más reciente de esta trayectoria, presentada de un modo muy simplificado; sin duda lo es, pero sus pobres resultados le conceden un carácter distinto, de punto que indica una involución[3]. Entre lo aprovechable de Johannesburgo, desde el punto de vista de la cooperación para el desarrollo, se encuentran los cinco documentos aportados por el Secretario General de NNUU y que proporcionan un marco para la acción[4] en temas como el agua, la energía, la salud, la agricultura y la biodiversidad (se habla del marco WEHAB: "water", "energy", "health", "agriculture" y "biodiversity"). Igualmente habrá que analizar las propuestas de la Unión Europea en materia de energía (EU Energy Iniciative) y agua (Water for Life).

La cooperación para el desarrollo ha comenzado realmente a conceder importancia a las cuestiones ambientales en la década de los noventa, como puede deducirse, por ejemplo, del análisis del trabajo del Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD, de la OCDE en la materia[5].

Habitualmente se habla, como lo hacen el propio Plan Director de la Cooperación Española o el reciente documento denominado "Estrategia de la Cooperación Española en Medio Ambiente", de una integración sectorial del medio ambiente dentro de la cooperación para el desarrollo, es decir, del apoyo a programas y proyectos que centralmente se orientan hacia cualquiera de las manifestaciones de la crisis ecológica (cambio climático, destrucción de la capa de ozono, destrucción del medio marino, presencia de compuestos orgánicos persistentes, destrucción de la diversidad biológica, destrucción de los bosques, desertificación y degradación de las aguas continentales). En los últimos años la cooperación para el desarrollo ha concedido una cierta prioridad a la aplicación de las denominadas convenciones ambientales globales (biodiversidad, cambio climático y desertificación) como pone de manifiesto la aprobación hace unos meses por parte del CAD de las "Directrices para la integración de las Convenciones de Río dentro de la cooperación para el desarrollo". También todo lo referente a las aguas continentales ha merecido una atención especial como indican los Objetivos de Desarrollo Internacional (reducción del número de personas sin acceso al recurso) y uno de los acuerdos novedosos de la Cumbre de Johannesburgo, el referido al saneamiento.

En este punto habría que diferenciar, como hacen José Antonio Alonso y otros autores[6], entre los temas ambientales que tienen que ver con la agenda tradicional de la cooperación para el desarrollo, es decir, más directamente con la lucha contra la pobreza (al comienzo de estas líneas se indicaban algunos campos como la gestión de recursos naturales, los efectos sobre la salud de la degradación ambiental y la vulnerabilidad ante los efectos de problemas ambientales globales), y aquellos que tienen que ver con la provisión de los llamados bienes públicos globales.

También se habla de integración transversal u horizontal, es decir, de aplicar toda una serie de herramientas, algunas rodadas desde los años setenta, a programas y proyectos de cooperación con la intención de evitar que estos produzcan daños sobre el medio ambiente. Las herramientas más utilizadas son los estudios de impacto ambiental[7], pero también pueden citarse las evaluaciones estratégicas, las auditorias ambientales, los estudios de riesgos ambientales, etc. La integración horizontal contempla también acciones que tienen que ver con la sensibilización, la formación y la investigación.

CONCLUSIONES

La conclusión más importante es que la crisis ambiental se hace cada vez más aguda y que la cooperación para el desarrollo apenas ha contribuido a invertir la situación, cuando su papel debería ser de relevancia; lo cual no resta importancia al papel de otras fuentes de financiación como los recursos internos o los externos privados. Desde la CNUMAD no ha dejado de repetirse que "*para los países en desarrollo, particularmente los menos adelantados, la AOD es una fuente importante de financiación externa*", y también que "*se requerirán fondos nuevos y adicionales para el desarrollo sostenible y la ejecución de la Agenda 21*". Las necesidades financieras de los países en desarrollo para llevar a la práctica las propuestas contenidas en la Agenda 21 se cifraron en 600.000 millones de dólares anuales, de los cuales la comunidad internacional suministraría 125.000 a título de donación o en condiciones de favor, es decir, de AOD. Desde entonces son muchos los foros donde se han concluido cosas parecidas y también son numerosas las valoraciones de lo que costaría, por ejemplo, alcanzar los Objetivos de Desarrollo Internacional (50.000 millones de dólares extra) o satisfacer la provisión de bienes públicos globales (20.000 extra). Sin embargo, no sólo no se aportan fondos nuevos y adicionales sino que, como es sabido, ha disminuido en los últimos años la "ayuda tradicional". Sin embargo, los acuerdos alcanzados en la Cumbre de Monterrey[8] permiten pensar en un cambio de tendencia.

PROPUESTAS PARA ESPAÑA

En primer lugar habría que apoyar cualquier tipo de iniciativa conducente a que nuestras políticas internas (y también las de la Unión Europea) resultaran más sostenibles desde el punto de vista ecológico, lo mismo que nuestras actitudes. Eso haría que, utilizando dos conceptos ya consolidados, nuestro consumo de "espacio ambiental" o nuestra "huella ecológica", fueran menores y se "desintensificaran" los flujos de recursos que fluyen en el sentido Sur - Norte. Una buena referencia serían las 225 medidas[9] que las organizaciones ecologistas de ámbito estatal (Adena/WWF, Ecologistas en Acción, Greenpeace y la Sociedad Española de Ornitología, SEO) han planteado en el marco del actual debate sobre la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. Otra excelente referencia, por su calado, argumentación filosófica y planteamiento sintético, lo constituye el manifiesto fundacional del Foro Social por la Sostenibilidad, donde a las organizaciones ecologistas se suman los sindicatos (CCOO y UGT), el Consejo de la Juventud de España, CJE, la Confederación

Española de Consumidores y Usuarios, CECU, y la propia Coordinadora de ONG de Cooperación para el Desarrollo, CONGDE.

En el terreno de la cooperación para el desarrollo habría que exigir más cooperación sectorial sobre cuestiones ambientales, es decir, por ejemplo, más recursos para programas como Araucaria y Azahar[10], pero también la posibilidad de plantearse nuevos programas y de abordar nuevas prioridades temáticas que no sólo tengan que ver con la biodiversidad (como hace centralmente Araucaria), sino también con otras cuestiones como la desertificación, el cambio climático o las aguas continentales (como hace Azahar) y, por supuesto, habría que prestar una atención particular a iniciativas medioambientales relacionadas con la lucha contra la pobreza. Además, esta cooperación debería, tal y como se planteó en la CNUMAD, estar respaldada con fondos "nuevos y adicionales", aunque debe indicarse que la cooperación española dedicó en el año 2000 un 3,42 % de sus recursos a los temas ambientales cuando la media de los países del CAD se sitúa en torno al 15 %.

Por otro lado, la cooperación española debería abordar seriamente la integración horizontal, como indican el Plan Director y la "Estrategia Española de Cooperación en Medio Ambiente". Sin embargo, la falta de acciones, plazos y recursos hace dudar sobre la eficacia de unas meras palabras.

Hay que exigir un mayor apoyo a mecanismos multilaterales innovadores como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Global Environmental Facility, GEF), al que España aportó 2.465 millones de pesetas para el periodo 1998 – 2002, o el Fondo Multilateral para la Implementación del Protocolo de Montreal. Aunque esta cuestión se sitúa, como ya se decía, más cerca del tema de la provisión de los bienes públicos globales.

Habría que ser más vigilante con las actividades, en muchos casos poco favorables, cuando no directamente perjudiciales para el desarrollo sostenible, de los organismos multilaterales, especialmente de los financieros (como los bancos de desarrollo) a los que España hace contribuciones económicas significativas.

Finalmente, es preciso establecer mecanismos que permitan reducir el impacto de las inversiones y actuaciones de las empresas españolas en los países del Sur. Esto podría implicar la eliminación de créditos y ayudas a empresas que no acrediten un impacto ambiental nulo, la puesta en marcha de códigos de conducta, de normativa vinculante etc.

IGNACIO SANTOS

NOTAS

* Ha colaborado desde hace veinte años con diversas organizaciones ecologistas y de cooperación para el desarrollo. Actualmente trabaja como consultor independiente y es colaborador habitual del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, IUDC-UCM, participando en el programa de sensibilización que este organismo desarrolla conjuntamente con IPADE, lo que incluye la elaboración de una “Guía para la integración del medio ambiente dentro de la cooperación para el desarrollo”. isantosmolina@terra.es

11 www.panda.org/news_facts/publications/general/livingplanet/index

12 OCDE/CAD, UE, Plan Director de la Cooperación Española

13 Sin pretender caer en la opinión, que muchos desearían escuchar, de que este tipo de foros multilaterales (y las organizaciones internacionales en general o las Naciones Unidas en particular etc...) no sirven para nada y muy conscientes de que “hay lo que puede haber en estos momentos”, hay que reconocer que los resultados (escasas novedades y avances y múltiples reiteraciones de cuestiones ya acordadas en foros anteriores) no están a la altura de los retos planteados.

14 Incluyen áreas para la acción, objetivos, plazos (también parciales), indicadores y ejemplos de actividades

15 Al fin y al cabo el CAD juega un importante papel a la hora de diseñar y evaluar las estrategias de cooperación para el desarrollo. Puede analizarse, con conclusiones parecidas, también la trayectoria de otros actores de la cooperación como los bancos multilaterales de desarrollo, la Comisión Europea o las agencias nacionales. Los números 9 y 10 de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación (editada por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, IUDC-UCM), publicados en 2002, ofrecen una visión relativamente panorámica del tema "medio ambiente, desarrollo y cooperación"

16 Dentro del informe "La realidad de la ayuda 2002 – 2003" ver el capítulo que firma José Antonio Alonso y que lleva por título "Bienes públicos globales y cooperación para el desarrollo".

17 La AECI está preparando un manual de evaluación del impacto ambiental dirigido al mundo de la cooperación.

18 La Cumbre sobre Financiación del Desarrollo se celebró en Monterrey en Marzo de 2002

19 Estas medidas pueden obtenerse a través de las páginas web de cualquiera de las organizaciones citadas.

110 Puede accederse a información sobre ambos programas a través la página web de la Agencia Española de Cooperación Internacional: www.aeci.es

II. LOS ASPECTOS POLÍTICOS DE LA GLOBALIZACIÓN

LA NUEVA CONCEPCIÓN BILATERAL Y GLOBAL DE LA INMIGRACIÓN

JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ UGARTE*

La emigración de los pueblos en busca de una vida mejor, mezclada a veces con propósitos aventureros e incluso conquistadores, es un viejo fenómeno de la historia de la humanidad. La inmigración de hoy, sin embargo, se identifica por unas características propias, esenciales e interdependientes que la distinguen de la de otras épocas. La mayoría de los inmigrantes huyen de la pobreza y se dirigen a los países ricos donde poder obtener un trabajo que por lo menos asegure su propia supervivencia y la de sus familias. En este foro no hace falta invocar las impresionantes estadísticas de los organismos de Naciones Unidas sobre la pobreza por demasiado conocidas y repetidas. Una pobreza que no es obra de la fatalidad sino que tiene su causa principal en el orden económico y financiero neoliberal global, como reconoce la ONU, muchos gobiernos y los analistas más prestigiosos del mundo. En consecuencia, se trata de una inmigración, lega o ilegal, que, causada por la pobreza y su cortejo de acompañantes producidos por ella como el hambre, la enfermedad, la muerte, etc, jamás encontrará solución ni siquiera una respuesta razonable hasta que no se ataque a fondo su principal causa generadora, aplicando auténticas políticas de desarrollo integral y sostenible a favor de los países pobres.

Lo que sitúa el problema de la inmigración y su tratamiento en el marco de una nueva estrategia global. Una globalidad que es ubicua, funciona por arriba y por abajo, no reside sólo en el misterioso, invisible y lejano mundo de las redes del más allá de nuestras vidas, paraísos fiscales, instituciones económicas y financieras privadas y públicas y poderes políticos y culturales que les sirven de apoyo y tapadera, sino que también está muy presente y activa, cada vez más, en los pequeños mundos locales, territoriales y nacionales donde discurren nuestras vidas diarias. La inmigración es, pues, por su misma naturaleza un fenómeno global y sistémico, una globalidad que no sólo opera en el ámbito exterior de las políticas de ayuda y cooperación al desarrollo de los países pobres sino también en el interno de la gestión de las políticas nacionales o europeas sobre inmigración. Porque la inmigración, de acuerdo con su naturaleza, es y debe plantearse como una cooperación bilateral o multilateral y global entre países de acogida y de origen, puesto que ambas partes se necesitan y aportan su correspondiente contribución: los primeros, fundamentalmente, con su acogida e integración de los inmigrantes; los otros, con su trabajo, su aportación demográfica y de mano de obra en ciertas ramas de la producción y de los servicios, el mantenimiento de una seguridad social sostenible, todo lo cual, en definitiva, constituye una importante participación en el crecimiento económico del país de acogida. A lo que debe añadirse la contribución necesaria de los países de acogida a favor de los países de origen por medio de sus políticas exteriores, entre otras, la política de ayuda y cooperación, hoy en pleno declive, y de ayudas a la financiación de proyectos de codesarrollo para los inmigrantes retornados; la aportación de los inmigrantes con sus transferencias financieras a sus países de origen, en algunos casos incluso debidamente planificadas, etc.

La inmigración, sin embargo, no se puede plantear por parte de los países de acogida como mera cooperación en términos de estricta necesidad laboral, demográfica, de seguridad social y, en resumen, de su propio crecimiento económico, con el corolario derivado de ahí

de que se trata de una inmigración limitada al tiempo de la necesidad, a partir del cual comienza la cuenta atrás hasta llegar a la inmigración 0. En este sentido, en este mundo global y cada vez más interdependiente entran en juego otros valores y derechos fundamentales como la paz, la libertad, la justicia, la solidaridad, paz y la misma seguridad que nos afectan a todos. Entre ellos habría que tener en cuenta la justicia y la solidaridad tal como la define el profesor Luis de Sebastián: "El reconocimiento práctico de la obligación natural que tienen los individuos y los grupos humanos de contribuir al bienestar de los que tienen que ver con ellos, especialmente de los que tienen mayor necesidad", donde no se refiere al "derecho natural" sino a las obligaciones derivadas de nuestra común pertenencia a la condición humana.

LAS ACTUALES POLÍTICAS NACIONALES Y EUROPEAS DOMINANTES

Aquí por razones de tiempo y de ser labor de un equipo, no se trata de presentar un proyecto completo de estrategia inmigratoria, incluido el refugio, sino sólo aquellos aspectos más relacionados con la perspectiva global de la inmigración y sus implicaciones más relevantes. De ahí la limitación del artículo, pero al mismo tiempo un reto incitante para que la Coordinadora asuma este futuro trabajo.

Una inmigración dominante de carácter autodefensivo y ofensivo

Hace tiempo que los países europeos en general y España, en particular, se hallan en una fase autodefensiva frente a la inmigración legal y ofensiva ante la ilegal. Primero, se produjo la "inmigración cero", correspondiente a la "tolerancia cero", propia de la Europa fortaleza, preconizada a raíz de la crisis económica y laboral de los setenta y a la posterior creciente presión inmigrante ilegal sobre sus fronteras, debido al progresivo empobrecimiento de numerosos países del Sur y, tras la caída del muro de Berlín, de amplios sectores de población de países del Este europeo. Más tarde, durante los años noventa, se conocieron tiempos de bonanza económica, pero pronto empezaron a aparecer los primeros síntomas preocupantes del paro, el déficit demográfico, la falta de mano de obra y de especialistas en ciertos campos, entre ellos, cada vez más el de las familias, y la alarma de una posible futura quiebra del sistema de la seguridad social.

Las Conclusiones de Tampere aprobadas por el Consejo Europeo de la UE, reunido en Tampere en 1999 y algunos de los documentos posteriores para su desarrollo propuestos por la Comisión situaron la inmigración en una línea aperturista y en un horizonte de cooperación corresponsable y global entre gobiernos. Tampere, sin embargo, con todas sus luces y sombras, que también las tiene, aparece hoy como el recuerdo de un rayo fugaz de luz en el oscuro panorama europeo de nuestros días, porque sus conclusiones han entrado en la UVI política de los buenos propósitos terminales donde agonizan, pese al interés y a la defensa desplegada por la Comisión para su ejecución. Por el contrario, resulta chocante que los mismos líderes políticos europeos reunidos poco más tarde en la más reciente Cumbre de Sevilla, en junio del 2002, aproximadamente tres años después de Tampere, decidieron, bajo fuerte presión de algunos de ellos como los presidentes español e italiano, retornar a las políticas policiales, restrictivas y punitivas, caracterizadas principalmente por las necesidades unilaterales del país de acogida, la guerra sin cuartel contra la inmigración ilegal y sus mafias y la aplicación de medidas contra los países considerados responsables. Una política inmigratoria, pues, autodefensiva y ofensiva, aunque se trata de una guerra contradictoria porque, al mismo tiempo que arrecia la lucha contra la inmigración ilegal y los gobiernos de origen clasificados como tolerantes, se permite impúdicamente la privatización de un vasto mercado laboral sin ley, manejado por una verdadera mafia nacional y extranjera que contrata y explota a su antojo mano de obra ilegal. Por otra parte, no nos engañemos, los políticos responsables ponen el acento en la lucha declarada contra la inmigración ilegal, aquí en nuestras fronteras y en las fronteras de los países de origen,

pero, como demuestran algunos hechos, también aparece una guerra larvada contra la inmigración legal.

Por tratarse de una política ofensiva, se propone aplicar la trasnochada doctrina de la responsabilidad unilateral, no la de la corresponsabilidad propia de una verdadera cooperación global entre países, en base a que la obligación de controlar la salida o paso de estas personas por las fronteras de los países de origen y tránsito recae exclusivamente sobre las autoridades de esos países y, en el fondo, a que la inmigración es fundamentalmente mera cooperación de los países ricos hacia los pobres. En ese sentido, se plantean acuerdos de repatriación de ilegales y se aplican los métodos de la vieja escuela de premios y castigos o sanciones respecto a los países de origen en materia de ayudas destinadas al desarrollo por parte de los países de acogida, en función de la efectividad del control que ejerzan sobre sus fronteras, calculado según los flujos que las alcanzan.

Como señala el catedrático de Economía y director del Instituto de la Tierra en la Universidad de Columbia, Jeffrey D. Sachs, a propósito de ciertas manifestaciones de los países ricos, en especial, Estados Unidos, que consideran que el problema de que los beneficios de la globalización, el crecimiento y el desarrollo, no lleguen a determinados países pobres estriba en su mal gobierno, cargando el acento en la responsabilidad de los pobres y no en el FMI y otras instituciones semejantes: "una globalización con éxito exige que pensemos más como médicos que como predicadores. En vez de castigar a los pobres por sus "pecados" deberíamos hacer diagnósticos cuidadosos". Igualmente, en el caso de la inmigración, sin consideración alguna de las dificultades que supone el control de la inmigración por parte de los países pobres, algo que ni siquiera los países europeos han sido capaces de lograr, ni de lo que supone para las autoridades de muchos de estos países pobres el empleo de la fuerza contra una parte importante de su población hambrienta que huye en busca de su supervivencia, desafiando los obstáculos de máximo riesgo que van desde la probable repatriación de la mayoría, el gran fracaso de sus sueños, a la pérdida de sus vidas en el camino. En efecto, entre los políticos abundan los predicadores de los "pecados" de los pobres, defensores ocultos de sus intereses, y faltan los analistas que hagan diagnósticos serios y rigurosos.

Algunas causas

La principal de este regreso al pasado, reforzado por las circunstancias actuales, ha sido el nuevo escenario político y económico europeo y mundial creado por la crisis económica iniciada antes del 11 de septiembre y el peligro terrorista surgido a partir del 11 de septiembre del 2001. Como consecuencia y sin el más mínimo análisis sobre el fracaso de las políticas de inmigración cero y de la represión contra la ilegal y las mafias de todo tipo que la manejan, se ha producido un nuevo repliegue autodefensivo en relación a la inmigración legal con políticas restrictivas y selectivas, y ofensivo ante la ilegal, a cargo de las fuerzas de seguridad, como corresponde al principio militar de que no hay mejor defensa que un buen ataque, debido a unos flujos que no cesan porque no cesan ni la pobreza ni el desinterés de los países ricos por los pobres, así como a la persecución manifiesta y descarada por parte de algunos Estados, a la cabeza Estados Unidos, e hipócrita por parte de otros, sobre todo, contra los extranjeros procedentes de países islámicos, africanos y asiáticos. Una inmigración, pues, que se contempla como el moderno caballo de Troya que oculta al nuevo enemigo del mundo, el terrorismo, causante de la actual inseguridad y crisis, que, por encima de cualquier otra consideración, incluso de los derechos humanos, hay que combatir en nombre de la seguridad, mediante la aniquilación del mal y por el bien supremo de la humanidad. Conviene ser conscientes de que la lucha antiterrorista está teniendo un alto costo económico y que ha agravado la crisis económica desencadenada antes del 11 de setiembre. Un reciente estudio de la OCDE señala que ha actuado como una bomba

sobre el crecimiento de la economía mundial, habiéndolo aplazado "sine die" y que, más allá de este aspecto coyuntural, va a representar un costo macroeconómico creciente y lo que es peor permanente. A este respecto, no se puede de ningún modo estar de acuerdo con ciertos excesos económicos y financieros atribuidos a la lucha antiterrorista, que no tienen nada que ver con ella como, por ejemplo, los enormes gastos en programas militares pendientes y otros, que han añadido un serio plus de gravedad a la crisis. Una situación que puede tener consecuencias económicas y políticas importantes en los países ricos y sobre todo de un mayor empobrecimiento en los países pobres, cada vez más abandonados a su fatídica suerte, y, por supuesto, de un aumento de los flujos inmigrantes ilegales.

Otro factor que está jugando un papel importante ha sido el temor de los partidos políticos democráticos de alternancia en el poder, la derecha y en tono menor cierta izquierda, a que el auge de la ultraderecha fascista y del nacionalismo populista antiinmigrantes acabe por desalojarles del poder. Y para conjurar la amenaza han optado por plegar las velas aperturistas desplegadas en Tampere y así apropiarse del importante capital político del voto ciudadano antiinmigrante de amplios sectores sociales, debidamente manipulados o engañados con discursos tremendistas acerca de los males que se avecinan o llenos de ambigüedades. De hecho, una postura parecida en el fondo a la de los partidos antiinmigrantes, aunque presentada no directamente con los rasgos racistas y xenófobos de ellos, sino revestida de la necesidad de una lucha universal y global liberadora frente al pandemónium del terrorismo, la inseguridad ciudadana, el paro, e incluso las amenazas a la democracia procedentes de los fascistas y populistas y hasta de una defensa patriótica de los derechos de los nacionales.

En estas circunstancias, pues, la lucha en favor de una política inmigratoria concebida como una cooperación corresponsable global entre países pobres y ricos implica, pues, no sólo la defensa de las razones que militan a favor de esta alternativa, sino el combate en contra de esa otra política inmigratoria unilateral, autodefensiva y ofensiva, ante todo, mediante la lucha por el desenmascaramiento de las falsas causas antiterroristas y electorales que se alegan y sobre las que se sustenta una política intimidatoria de los ciudadanos, con consecuencias devastadoras de los derechos humanos, sobre todo, los de las víctimas de siempre, en tiempos de guerra y de paz, y una creciente inhibición política de la sociedad civil. Lo que no significa negar la necesidad de luchar contra el terrorismo, pero una lucha que debe limitarse exclusivamente a su ámbito, incluidas sus verdaderas causas, sin caer en la complicidad responsable de justificar como mal menor la violación de los derechos humanos de personas y pueblos enteros y menos aún de apoyar esos intereses de Estados Unidos y de otros países ocultos en el subsuelo de esta cruzada antiterrorista, entre cuyos intereses destaca otro valioso y rico subsuelo en tierras ajenas, que debe ponerse bajo la autoridad democrática de Naciones Unidas, no de ningún autoproclamado sumo pontífice tocado por la gracia divina y llamado a hacer el bien y combatir el mal en el mundo, como el presidente Bush, asistido por los muchos acólitos que le acompañan en este viaje que busca, aparte de la legítima defensa, el triunfo de sus intereses, a costa de miles de víctimas inocentes por violación de los derechos humanos e incluso por muerte de vidas humanas y el hundimiento de los pobres en una mayor pobreza.

Las fronteras y los derechos humanos

Por su importancia para los derechos humanos y su dimensión global merece la pena referirse a este tema. En Europa parece ganar terreno el modelo propuesto por la Cumbre de Sevilla, moderado, como se ha dicho, al lado del más restrictivo, agresivo y punitivo propuesto por el gobierno español, el italiano y alguno más. Un modelo que afecta a toda la inmigración, pero particularmente a la ilegal, contra la cual y las mafias que las explotan se ha declarado una guerra sin cuartel. En consecuencia, los países de acogida consideran que deben autodefenderse frente a la misma entrada legal por sus fronteras,

bunkerizandolas con medidas represivas, policiales, técnicas, informáticas y devolviendo a cuantos pueden a sus países de origen y actuando incluso fuera de los puestos fronterizos tradicionales habilitados para ello, como en el interior de los mismos países europeos, rutas de tránsito, etc, mediante la aplicación de diferentes controles a cargo de patrullas móviles, transportistas, etc. Por otra parte, entienden que deben adoptar una política ofensiva a través de acuerdos mutuos consistentes en la repatriación de inmigrantes ilegales y la imposición de sanciones a los países que se nieguen a tales acuerdos o los infrinjan, por motivos de impotencia o de negligencia, así como en la concesión de premios, en forma de ayudas a la cooperación, etc, a los países fieles a los acuerdos.

A este respecto, es preciso advertir de los peligros que amenazan a los derechos humanos de los inmigrantes en general, legales e ilegales, y refugiados en especial, por el hecho de que las fronteras puedan convertirse en espacios extraterritoriales de un país o de la UE, una especie de "ciudad sin ley" a efectos de la legalidad vigente y de los tratados internacionales. Un peligro emanante de ese casi estado de excepción impuesto en buena parte por la cruzada antiterrorista en la que nos encontramos y en la que parece que todo vale y al amparo de la cual, por otra parte, se ocultan a los ciudadanos intereses muy particulares y hasta bastardos. Es preciso rechazar el sambenito autodefensivo de "terrorista" o cómplice del terrorismo aplicado a todo el que se oponga a esta cruzada particular de los americanos y de algunos europeos.

Nadie pone en duda el legítimo derecho de todo país al control de sus fronteras y a la regulación de la inmigración, siempre bajo el imperio de la ley y de los derechos humanos que los primeros que deben cumplir rigurosamente son la policía y las autoridades. Pero lo que no cabe es la bunkerización de unas fronteras que de hecho se convierten en zonas de "no derecho", que dirían los franceses, exentas de las garantías jurídicas de los derechos humanos de los inmigrantes ilegales e incluso de algunos legales y de refugiados, pese a que la ley exime a estos últimos del cumplimiento de los requisitos exigidos a los inmigrantes, reconociendo su derecho de acceder al procedimiento de asilo sin necesidad de papeles, y donde los abogados y jueces auténticos garantes de la vigilancia y protección de esos derechos encuentran muchas dificultades derivadas del blindaje con que tropiezan para ejercer su función en estos espacios reservados y rodeados del máximo secretismo. En este sentido, existen muchas dudas bien fundadas sobre numerosas prácticas en frontera contrarias al recto cumplimiento de las normas sobre el derecho de los interesados a estar debidamente informados y protegidos por el cumplimiento de las preceptivas garantías jurídicas como la asistencia letrada, judicial y en su caso de intérprete, así como a la aplicación de la normativa correspondiente en cada caso, distinguiendo debidamente al inmigrante expulsado del devuelto y al refugiado del inmigrante. Lo contrario supone una infracción legal de quienes persiguen a los ilegales, priva a los interesados de la protección debida y es causa de graves perjuicios. Un peligro que hace tiempo viene siendo una realidad, pero que de aquí en adelante va a adquirir caracteres alarmantes. Más aún, si esto ocurre en los países democráticos, podemos imaginarnos lo que puede suceder en algunos países de origen con gobiernos no democráticos, perseguidores de los disidentes e indiferentes ante el drama de sus pueblos pobres, capaces de vender a los suyos por un plato de lentejas, a sabiendas de que la ayuda por su buen ejemplo puede terminar en la mesa de los corruptos.

HACIA UNA POLÍTICA INMIGRATORIA ENTENDIDA COMO COOPERACIÓN BILATERAL Y GLOBAL

En primer lugar, a este respecto resulta interesante tener en cuenta algunas orientaciones contendidas en las Conclusiones de Tampere y más aún en la posterior Comunicación 757 de la Comisión Europea dirigida al Consejo y al Parlamento Europeo del 22 noviembre del 2000. Tanto el Consejo Europeo como la Comisión en sus respectivos documentos

defienden en primer lugar la necesidad de garantizar la integración en las sociedades europeas de acogida a los nacionales de terceros país residentes legales en la Unión y las Conclusiones propugnan una política común de inmigración y asilo como fenómenos unidos entre sí, por encima de sus diferencias específicas. Las Conclusiones, a partir de ahí y al mismo tiempo que reclaman mayor coherencia a las políticas interiores y exteriores de la Unión y, en definitiva, de los países que la integran, sitúan expresamente la política común de inmigración y asilo en una perspectiva global que abarca: la ayuda a los países de origen en la consecución de la democracia, de los derechos humanos, en especial, de los más indefensos, y del desarrollo, garantizando la lucha contra la pobreza y la colaboración con los terceros países interesados en el fomento del codesarrollo. En este punto, el Consejo, en contra de ciertas estrategias desarrollistas de carácter economicista, al margen de la democracia y de los derechos humanos, o democratizadoras, al margen de la pobreza y del necesario desarrollo sostenible para combatirla, deja muy clara la interdependencia entre democracia, derechos humanos y desarrollo, en la línea señalada hace tiempo por el Nóbel de Economía, Amartya Sen y otros autores e instituciones, entre éstas, el mismo PNUD. Aunque ya se ha hecho al principio referencia a este punto, es muy importante también destacar que la Comunicación por su parte insiste en la necesidad de la inmigración para los países de acogida, porque todavía hay quienes creen que sólo la necesitan los inmigrantes y que es un puro favor que los generosos países ricos hacen a los pobres.

La integración

La verdadera integración del inmigrante constituye un factor esencial de su desarrollo personal y su familia y forma parte integrante de la política inmigratoria entendida como cooperación bilateral y global al desarrollo integral y sostenible de los países pobres. Algunos siguen manipulando políticamente el término como si tuviera el valor mágico de hacer creer que su simple pronunciamiento o reconocimiento normativo opera el milagro de hacerlo real; otros, entre ellos, algunas ONG, siguen repitiéndolo mecánicamente como si su valor real estuviera por encima de los tiempos y funcionara al margen de ellos, sin tener en cuenta que su significado evoluciona con los cambios de la sociedad y que ese es el problema hoy. Lo que obliga a todos a plantearse en qué consiste hoy la integración del inmigrante a la luz de los cambios económicos, laborales y sociales y cuál es la respuesta adecuada, cosa nada fácil. Algo que, por otra parte y "mutatis mutandis", afecta también a los nacionales.

Los derechos humanos

Tampere considera que los derechos de los inmigrantes y los de los ciudadanos de la Unión son "comparables" y que los primeros requieren un "trato justo", pero no se habla de equiparación ni de igualdad. Lo que implícitamente supone un principio de integración limitada y condicionada, porque se reconoce el principio de comparación de derechos entre inmigrantes y ciudadanos europeos, pero su ejercicio exige el cumplimiento de ciertos requisitos como los permisos de trabajo y residencia, que mantienen el nexo inseparable entre ellos en la mayoría de los casos, propio del régimen de pleno empleo. En el fondo es el mismo debate que se planteó en España con motivo de la vigente ley de extranjería 8/200, en contraposición a la anterior 4/2000 defensora de la equiparación, una equiparación e igualdad que sigue siendo la gran asignatura normativa pendiente de las políticas de inmigración, cuya lucha por su conquista debe proseguir todavía por mucho tiempo. Una integración, por otra parte, que es concebida en la Comunicación como "un proceso bidireccional que implica la adaptación tanto por parte de inmigrante como de la sociedad de acogida". Lo que resulta interesante en orden al reconocimiento de los derechos y deberes mutuos y a los aspectos que plantea acerca de la integración: reconocimiento de las condiciones de vida y trabajo, lucha contra el racismo, la xenofobia y cualquier clase de

discriminación, programas específicos en los niveles locales, regionales y locales, en especial, en los primeros.

Hacia una nueva ciudadanía

Una nueva ciudadanía constituyente de la condición de ciudadano. La Comunicación en una línea de progreso formula una propuesta fundamental que abre nuevas vías hacia la integración a partir de la ciudadanía cívica local. Por una parte, se refiere a la obtención de un estatuto de residente europeo por parte de los inmigrantes, con el que, cumplidas ciertas condiciones, podrían ser equiparados a los ciudadanos europeos. Una orientación que supone una clarificación muy importante del concepto de ciudadano, generalmente ligado a la nacionalidad y ésta comúnmente al nacimiento. Un concepto acuñado por el moderno Estado-nación, generador de un exacerbado nacionalismo que ha conducido incluso a una cierta nacionalización del reconocimiento de los derechos humanos, sobre todo, de los sociales y políticos y que tal como se formula en dicha Comunicación parece sugerir una recuperación del concepto de ciudadano entendido como el que habita en la ciudad (algunos se refieren hoy al ideal de que habite y trabaje) no sólo el que obtiene el estatuto de nacional por el hecho de su nacimiento. Por otra parte, recupera la idea misma de democracia de las ciudades, del estatuto de residente en base a esta condición, de modo que hace radicar la condición de ciudadano en la de residente, lo que constituye un avance extraordinario.

Ahora bien, para hacer efectiva tal condición, sería necesario eliminar los obstáculos que actualmente impiden al inmigrante el acceso a dicha situación legal de residente. Lo que supondría dar carta de legalidad a los inmigrantes que vienen a buscar trabajo mediante visados "ad hoc", vinculados a la residencia. La Comunicación ya reconoce, por una parte, la conveniencia de este tipo de visados y, por tanto, la viabilidad de una nueva categoría de residencia no vinculada necesariamente al permiso de trabajo, situación que debería de ir acompañada de las correspondientes garantías de seguridad, respecto a los derechos que le pertenecen. Por otra parte, propone la idea de la "ciudadanía cívica", mencionada todavía con cierta timidez, como objetivo a desarrollar, en el epígrafe posterior.

Una ciudadanía cívica que debería de empezar por el reconocimiento de que el residente, tanto el temporal como el permanente, en la medida en que paga impuestos y contribuye con su trabajo y con sus impuestos, con su presencia como miembro de esa vecindad ciudadana y no sólo como trabajador, participa en la construcción de la comunidad política, desde su misma base, la local, la ciudad, y debe gozar no sólo de derechos civiles y sociales sino también políticos, como el derecho de participación cívica en las elecciones municipales y de otras formas activas de participación, al menos, a nivel local. Un primer peldaño de la ciudadanía cívica, que sería también el primer escalón de la idea europea.

El problema del trabajo

Esta cuestión forma parte del corazón del problema, tal vez, el mayor obstáculo tal como está organizado y regulado hoy. Por eso es sumamente importante hacer una breve reflexión inicial sobre el tema, breve e inicial, porque este no es momento para extenderse más sobre esta cuestión vital sobre la que todavía pesan demasiado los tópicos y prejuicios pasados. En el umbral de la modernidad y en el marco de la revolución burguesa, de la emergencia de la sociedad mercantil y capitalista y del florecimiento de la Ilustración nace una nueva cultura del trabajo concebido como signo de identidad social, de posición social y de seguridad existencial de la persona, con diferencia radical a los comienzos de la civilización occidental bajo influencia de la antigua cultura griega para la que los destinados al trabajo, mujeres y esclavos, ni siquiera se consideraban miembros de la sociedad. Hoy los políticos y las leyes que hacen, así como una gran parte de la sociedad formada sobre

todo por los que trabajan, siguen atados a esa cultura moderna, que no tiene en cuenta los cambios sobrevenidos en la posmodernidad y, en consecuencia, las políticas de integración del inmigrante y, como se ha mencionado, del nacional, "mutatis mutandis", se ven dominadas todavía por esa concepción decadente del trabajo.

Sin embargo, vivimos en una sociedad laboral donde el trabajo depende fundamentalmente del mercado de la nueva economía poskeynesiana neoliberal que, por su propia estructura y dinámica racionalizadoras, aparte de la incidencia que en este punto ha tenido la crisis actual, ha creado una nueva cultura del trabajo ligada a sus intereses y lo ha convertido en un bien escaso, lejos del pleno empleo, y, además, temporal y precario. En ese sentido, afirma Hannh Arend, citada por el sociólogo alemán Ulrich Beck en el libro "Libertad y Capitalismo. Conversaciones con Johannes Willms": "La sociedad laboral se está quedando sin trabajo" y el trabajo ha perdido su profundo valor del sentido identitario, social y existencial propio de la modernidad. Por el contrario, se ha hecho precario, tiende a ser privilegio de una minoría y temporal y en el caso de los inmigrantes y refugiados fuente creciente de irregulares, situación agravada por las anómalas demoras de la Administración en la concesión y renovación de permisos que originan muchas perdidas de ofertas de trabajo y sumergen en el abundante pozo de los sin papeles a los llamados irregulares. Sin embargo, en su afán por arrastrar votos, siguen las proclamas políticas prometedoras del pleno empleo, cuando se sabe que el pleno empleo es no sólo empleo para todos o, al menos para la mayoría, sino también empleo seguro y duradero, frente a la temporalidad y la inseguridad del mismo. Un problema que, según los analistas, parece trascender las fronteras de la coyuntura e instalarse en una temible situación permanente, a no ser que se acometan profundos cambios en el ámbito laboral, que en cualquier caso tampoco producirán sus frutos a corto plazo. En este aspecto, ante un problema tan complejo y profundo, que va más allá incluso de la actual economía global neoliberal, es difícil avanzar vías de solución, pero no cabe duda de que o el Estado toma carta en el asunto o tenemos función para rato.

Por otra parte, existe una corriente creciente entre algunos gobiernos europeos e incluso algunos declarados defensores de una política inmigratoria que podría calificarse de progresista, partidaria de una inmigración contractual con determinados países, temporal rotativa e incluso selectiva en el caso de algunos gobiernos. En este momento, más de un país europeo, Alemania es el mejor ejemplo, realiza este modelo de política inmigratoria y se prevé que otros Estados de la Unión Europea e incluso comunidades autonómicas dentro de ellos lo establezcan en sus respectivos ámbitos principalmente con los países del Este europeo candidatos a la Unión, la gran reserva de mano de obra para la UE en estos años de unos países que hoy cuentan con un alto porcentaje de población en paro y además disponen de una inmigración potencial bien formada por lo general y muy afín a la cultura europea.

La inmigración temporal y rotativa, que se plantea fundamentalmente desde la perspectiva de los intereses de los países europeos de acogida, en principio, ofrece la ventaja de que beneficia a un mayor sector de la población de origen y puede contribuir más eficazmente a su progreso, aunque tiene el peligro de que sea mucho más beneficiosa para el país de acogida. Para evitar un peligro de este tipo sería necesario que el contrato garantice una cooperación bilateral en pie de igualdad, de modo que responda a una política de integración y, consecuentemente, tenga una duración suficientemente amplia, que haga posible la formación de las personas, la obtención de un cierto nivel de recursos, etc, porque la inmigración temporal no puede confundirse con inmigración de "temporada", y su retorno debería de estar avalado por ayudas para la realización de microproyectos personales o colectivos de desarrollo., la mejor manera de que sea una inmigración de auténtica cooperación mutua y se contribuya eficazmente al desarrollo del país de los inmigrantes.

La selectividad al estilo alemán, que es la que puede prevalecer de aquí en adelante, plantea problemas muy serios. Porque los gobiernos van a tender a reclutar preferentemente a inmigrantes procedentes de la Europa del Este y tal vez del Magreb, aunque éstos caen bajo la sospecha generalizada del antiterrorismo, y, en todo caso, latinoamericanos por parte de España, olvidando a los más pobres del África subsahariana y de otras regiones del mundo. De todas formas, mientras permanezcan las actuales causas de la pobreza y de la violencia en determinados países va a ser difícil evitar la coexistencia de la inmigración temporal, rotatoria, contractual y selectiva con la inmigración libre y espontánea hoy dominante, tanto legal como sobre todo ilegal, en espiral ascendente, mientras los países pobres sigan excluidos de la tarta.

Ante la situación descrita y gobernada por un mercado global, privatizado y soberano, que escapa de las manos de los gobiernos, ¿se puede seguir manteniendo una normativa relativa a la conexión entre permisos de residencia y trabajo como base de la integración? En el fondo, ¿se puede hoy hablar de integración en el sentido normal, pero profundo de la palabra, habida cuenta de la pérdida del trabajo como valor esencial existencial, base de la supervivencia diaria de tanta gente, no sólo inmigrante sino también infinidad de nacionales desocupados, una pérdida acompañada además de otras muy importantes, como son el valor de la propia identidad personal y social y de la pertenencia a una sociedad?

En relación a los inmigrantes, es verdad que existen nuevos y amplios campos potenciales de servicios y actividades como los que giran en torno a la nueva familia que deberían ser conducidos al circuito legal laboral de los trabajados asalariados como son, entre otros, la atención a los niños, los ancianos, los enfermos, etc. Un sector de todas formas copado en buena parte por los llamados ilegales o irregulares, pero que junto a aquellos otros que hoy nutren la economía sumergida en los ámbitos de la agricultura, la construcción, la hostelería, etc, deberían aflorar a la superficie legal laboral. Los Estados deberían hablar menos de mafias, porque son como las ratas que engordan en los estercoleros permitidos y tolerados, y el que quiera combatir las "ratas" lo mejor que puede hacer es acabar con los estercoleros de los trabajos ilegales en la economía sumergida con medidas legales laborales que hagan emerger a la superficie legal esos puestos necesarios de trabajo. En este mismo sentido, hoy aparecen infinidad de nuevos servicios sociales en torno a la familia y otros sectores que deberían ser objeto de un trabajo asalariado. Asimismo, deberían de ser potenciados con ayudas y apoyos de todo tipo pequeños proyectos de trabajo autónomo.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS PAÍSES POBRES

Se trata de una cuestión central que va a ser desarrollada en los otros artículos dentro de este foro, donde serán objeto del debido análisis. Por eso, aquí sólo quisiera hacer unas sencillas indicaciones sobre algunos puntos:

· *El codesarrollo.* Se halla en la frontera entre las políticas interiores y exteriores de los países de acogida. Comprende: las transferencias de los inmigrantes hacia sus países, que alcanzan sumas muy importantes en algunos casos como el marroquí y otros, y que sería ideal que los propios inmigrantes participaran en su organización y destino más conveniente para sus pueblos; los proyectos de desarrollo individuales o colectivos en su país de origen, generalmente microproyectos y promoción de sistemas de financiación como algunos que existen ya que los hagan viables, pues es muy difícil obtener créditos de este tipo en los bancos, en especial, en ciertos países pobres.

· *Necesidad de una estrategia común.* Frente a la actual situación de creciente abandono de los países más pobres, pese a las numerosas cumbres retóricas de los líderes del mundo es necesario, en primer lugar, establecer una estrategia conjunta entre todos los que hoy

luchamos por la causa del desarrollo integral y sostenibles de los países en desarrollo, ante todo, por los más pobres. La lucha por los inmigrantes, la ayuda y la cooperación por parte de nuestros gobiernos a los países pobres, la reforma de la actuales políticas agrícola y financieras propiciadas por las instituciones internacionales públicas como la OMC, el BM, el FMI, y seguida por los gobiernos europeos, entre ellos, el nuestro y las desarrolladas por multinacionales privadas como el "Gran Fármaco" y otras, por la condonación o, al menos, alivio de la deuda externa de algunos países, por la imposición de tasas a los grandes poderes económicos y financieros, etc, es una lucha global, junto a la lucha por los derechos humanos, que exige unos métodos y una estrategia común y coordinada. Este foro marcha en esa dirección y hay que felicitarse por ello.

· *Movilización de la sociedad civil.* Toda lucha requiere un sujeto legitimado y capaz de vencer las resistencias que ofrecen al cambio las instituciones internacionales y los poderes económicos, financieros y políticos, tanto privados como públicos. Y este sujeto no es otro que la sociedad civil, legitimada por propio derecho a cambiar las cosas por medio de sus votos y de la participación organizada, permanente, activa y militante de los ciudadanos en la vida cívica y política. Lo que significa luchar al mismo tiempo por una democracia no sólo representativa sino participativa en la que tome parte el máximo de ciudadanos, lo que exige un trabajo formativo y organizativo de base social extraordinario. Las ONG somos en todo caso parte de esa sociedad civil, diferentes de otros sectores de la sociedad política y económica, como son, por ejemplo, los partidos políticos y las organizaciones empresariales, aunque somos conscientes de la necesidad de militar juntamente con todos los defensores de la causa de los pueblos pobres, desde la independencia, en el único frente de esta lucha. Una misión que no se agota en la acción sobre el gobierno español, la Unión Europea y otras instancias internacionales para que se incremente el nivel de cooperación a favor del Tercer Mundo, sino que abarca la necesidad de organizar y movilizar la sociedad civil.

· *Por una organización internacional en la línea del Foro Social Europeo y Mundial.* La lucha global exige un movimiento y una organización global, asentada sobre los ámbitos local, nacional, regional y mundial. Una de las tareas más inmediatas de estos foros es la transformación radical de la representación y de las políticas de las actuales organizaciones económicas y financieras como el FMI, el BM y la OMC, que no tienen base alguna en la comunidad internacional de Naciones Unidas y que están gobernadas secretamente por unos poderes minoritarios a los que nadie ha dado representación para ello. En este mismo sentido, frente al actual imperialismo y al peligro de un creciente nacionalismo disgregador, sería necesario hacer lo posible para potenciar a las Naciones Unidas como supremo poder político global y representativo y, al mismo tiempo, en nuestro ámbito, actuar y apoyar a la Unión Europea para que sea un agente de los cambios que son necesarios hoy en el mundo y que ejerza de contrapeso al poder unilateral imperialista.

JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ UGARTE

NOTAS

∗ Miembro del Patronato de la Fundación CEAR.

LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO COMO HERRAMIENTA DE PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)*

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, en un escenario internacional especialmente convulso, la prevención de conflictos ha ganado peso en la agenda de los organismos internacionales y en la práctica de muchas instituciones. Si al principio muchos de los enfoques preventivos tenían más que ver con una concepción básicamente militar de la seguridad, posteriormente se han incorporado con fuerza aspectos de desarrollo y de combate a las causas profundas de la violencia. La necesidad, por tanto, de profundizar en la relación entre la cooperación para el desarrollo y la prevención de conflictos violentos comienza a estar clara.

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN

Una serie de conflictos armados han causado en la última década complejas situaciones de emergencia, en las que se combinaron genocidios, hambrunas, destrucción de infraestructuras, desplazamientos forzosos de población y desestabilizaciones regionales. Estos conflictos se han librado dentro de Estados generalmente débiles con instituciones casi inexistentes. Desde Somalia hasta el ex Zaire, pasando por los Balcanes, Chechenia, Ruanda, Liberia, Sierra Leona, Colombia y Sri Lanka, los conflictos armados en este tipo de Estados constituyen uno de los problemas cruciales del siglo XXI.

En el marco de la globalización de las relaciones económicas y de mercados internacionales cada vez más competitivos, los países que se han visto afectados por prolongados periodos de conflicto armado continúan perdiendo oportunidades para su desarrollo y crecimiento. Continúan dependiendo de la ayuda humanitaria internacional y se ven involucrados en el tráfico ilegal de recursos naturales, armas y personas.

En los últimos años ha comenzado un debate sobre los diversos aspectos y perspectivas de la prevención de conflictos y su vinculación a la cooperación para el desarrollo como consecuencia del impacto que estos conflictos tienen en los Estados débiles, no sólo en las poblaciones que los sufren sino también en los principales actores internacionales involucrados con ellos, como los Estados, los organismos multilaterales y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

La prevención de conflictos tiene como fin evitar que las tensiones escalen hasta la violencia con medidas a corto, medio y largo plazo. Teóricamente, cuanto más eficaz sea la política preventiva, menos tensiones habrá y más se alejará la violencia. Por otro lado, la prevención debería ser el instrumento que evitara el infructuoso debate entre intervención militar y no injerencia a la hora de dar respuesta a las emergencias humanitarias complejas. Debate que, afortunadamente, está en vías de ser superado poniendo el énfasis en la responsabilidad de proteger por parte de la comunidad internacional[1].

La extrema desigualdad y la pobreza son factores desestabilizadores que, si se combinan con divisiones étnicas y culturales, favorecen que los conflictos sociales escalen hasta la violencia. La promoción del desarrollo en sentido amplio puede ayudar a desactivar los conflictos potenciales y la prevención de conflictos armados puede ayudar o fomentar el desarrollo.

La cooperación para el desarrollo puede ser un instrumento eficaz para la prevención de conflictos incidiendo en los factores que son fuente de tensión y promoviendo el fortalecimiento institucional, la consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos, facilitando su resolución por medios pacíficos, antes de que el enfrentamiento sea inevitable.

LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

La relación entre la cooperación para el desarrollo y la prevención de conflictos es un tema que ha comenzado a ser objeto de estudio y trabajo, por ejemplo por las Naciones Unidas en su estrategia contra la pobreza. Un documento de la Presidencia de la Unión Europea de junio de 1997 (sobre prevención de conflictos en África) concluye que hay una "relación de doble vía entre conflictos y desarrollo". Así, los conflictos en países en desarrollo minan los esfuerzos de la Unión Europea para fomentar el desarrollo sostenible pero, a la vez, la cooperación para el desarrollo puede hacer una importante contribución para prevenir los conflictos violentos.

Así lo consideran diversos organismos internacionales como la Unión Europea, Naciones Unidas, la Organización para la Unidad Africana, El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la Organización de Estados Americanos y la OSCE, que están incluyendo la prevención de conflictos como una estrategia para evitar las crisis humanitarias en los países en desarrollo e impedir el hundimiento del Estado y de las instituciones, la marginación del sistema internacional y la dependencia de los Estados frágiles. Por ejemplo, la Comisión Europea fundó en 1996 la Red de Prevención de Conflictos (CPN, en sus siglas inglesas) y el Consejo Europeo de Amsterdam de 1997 decidió crear una célula de planificación y alerta rápida en el marco de la PESC; y la prestigiosa Fundación Carnegie, de EEUU, creó la Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales. También el Departamento de Asuntos Humanitarios de la ONU creó el Humanitarian Early Warning System e igualmente se constituyó el Centro Europeo para la Prevención de Conflictos que agrupa a Institutos y ONG europeas. Por su parte, el CAD elaboró su Líneas Directrices sobre Paz, Conflicto y Cooperación para el Desarrollo para armonizar la posición de los donantes en este terreno.

DESARROLLO COMO HERRAMIENTA PREVENTIVA

"El desarrollo es ampliamente considerado como la base de la estabilidad y, al mismo tiempo, la estabilidad se ha convertido en la base necesaria para el desarrollo. Se han tornado intercambiables, complementarios y son dos categorías que se refuerzan mutuamente"[2].

Un desarrollo que sirva para desactivar previamente los potenciales conflictos armados debería estar basado en una concepción del mismo que fuera más allá de los indicadores económicos de productividad y crecimiento. Precisamente por su carácter no inmediato asistencial, la cooperación para el desarrollo debería ser un "proceso de expansión de las

libertades reales que las personas pueden disfrutar"[3]. El desarrollo como proceso de libertad depende de una serie de factores relacionados entre sí, desde acuerdos sociales sobre educación y acceso a la salud, hasta la vigencia de los derechos políticos y civiles. Una concepción del desarrollo que se vincule con libertades y democracia mejorará la calidad de la vida de las personas y ayudará a promocionar sociedades más estables.

El vínculo entre pobreza y conflicto emerge de forma casi automática, pero "la pobreza no es de por sí una causa suficiente (...). La causa no es tanto la falta de recursos per se como la injusticia: las estructuras sociales, económicas y políticas que mantienen el dominio de un grupo situado al interior del centro poder sobre otros grupos situados en su periferia"[4].

CONCLUSIONES

La prevención de conflictos es un concepto que se apoya en el campo diplomático, económico, político y moral. La idea de que prevenir es mejor que dejar que los acontecimientos marquen el rumbo es un avance importante. La tendencia en el sistema internacional, y particularmente en los Estados frágiles, es que habrá más conflictos, más víctimas y más impactos altamente destructivos. Desde el campo de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional, el desarrollo económico, las teorías del Estado y la democracia, las prácticas y teorías sobre reconciliación, se puede tratar de alcanzar diversos cuerpos teóricos, sacar experiencias, realizar pruebas y verificar que los conflictos armados modernos tienen unas consecuencias que deben tratar de evitarse porque, al final, muchas veces puede ser más sencillo y más barato, y menos brutal, prevenir que curar.

ALGUNAS LÍNEAS GENERALES

La prevención que no esté basada en una amplia comprensión de las causas fundamentales e históricas de largo plazo, al igual que las de medio y corto, invariablemente se comprobará que es inútil.

Aplicar la cooperación para el desarrollo como un instrumento de prevención de conflictos no puede hacerse con una estrategia solamente técnica aislada del contexto político. La ayuda, aunque lo pretenda, no es nunca imparcial ni neutral. Por ejemplo, en la fase anterior al estallido de conflictos se puede intentar que la cooperación sirva para fortalecer la economía y la sociedad civil de un país dado. Pero el desconocimiento, o pretender obviar las estructuras internas de poder en ese país, puede llevar a que la cooperación resulte tan inútil como malgastada. Igualmente, el uso de ayuda técnica y fondos para fortalecer una sociedad y un estado en fase posconflicto podrá resultar un fracaso si no se tienen en consideración las relaciones internas de poder y, por consiguiente, la capacidad de algunos sectores para apropiarse de la cooperación internacional y orientarla hacia sus propios intereses. Estos últimos pueden no ser económicamente evidentes: por ejemplo, fomentar que fondos de la cooperación se destinen a proyectos que dividan o aíslen a sectores sociales potencialmente críticos puede ser una forma sutil de frenar o destruir la construcción de una sociedad democrática.

Lo siguiente son líneas generales de las que pueden derivar políticas concretas que podrían llevarse a cabo como formas de prevención:

- Contar con información fiable, profunda y actualizada sobre los Estados y regiones hacia los que se dirige la cooperación. Mantener un alto nivel de intercambio informativo entre

Estados de la Unión Europea (y con EEUU y otros países con capacidad de inteligencia e información, como Australia y Japón). Establecer vínculos e intercambios informativos con centros de estudios, ONG y medios periodísticos. La cooperación internacional puede ayudar a sistematizar y conseguir información y a su difusión a través de redes.

- Establecer sistemas de alerta temprana coordinados (entre por ejemplo, la UE y la ONU y los organismos multilaterales regionales. También España podría potenciar la creación de un sistema de este tipo con la comunidad latinoamericana y el Mediterráneo Occidental). Avanzar en el paso de la alerta temprana a la acción temprana.

- Utilización adecuada de todos los instrumentos de la diplomacia y de la economía, como los incentivos (por ejemplo, condonación de parte de la deuda externa) y desincentivos (amenazas con sanciones económicas y comerciales).

- Formación específica del personal diplomático y de cooperación para actuar de forma preventiva en crisis locales.

- Cuando se destinan recursos de emergencia debe considerarse el marco general de la crisis, cuáles son las raíces y los factores desencadenantes. Las medidas de emergencia no se pueden llevar a cabo aisladas de sus causas.

- Los programas de desarrollo pueden servir como elemento preventivo para que no sea necesaria la ayuda de emergencia.

- Los proyectos de desarrollo se llevan muchas veces a cabo sin considerar que puede emerger el factor conflicto armado. Para evitar el impacto negativo que la ayuda pueda tener deberían incorporarse a las estrategias de cooperación instrumentos como el "Conflict impact assesment" o el llamado enfoque "do no harm" que incorporan un análisis más profundo del contexto de la ayuda.

- Para que la ayuda de emergencia no cree dependencias y aumente las vulnerabilidades deben incorporarse estos análisis a los proyectos en los países en riesgo de crisis.

- La ayuda de emergencia debe ser integrada en el proceso continuo de socorro, rehabilitación y desarrollo, combinando las respuestas.

- La cooperación internacional debería fomentar estudios sobre la relación entre cooperación al desarrollo y conflictos armados en sus diferentes fases.

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

NOTAS

∗ Elaborado con la participación de Mariano Aguirre, Jesús Núñez, Allison Rohe y Francisco Rey.

11 A este respecto es muy positivo el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y soberanía de los Estados “La responsabilidad de proteger” que pone el énfasis en tres aspectos básicos: prevenir, reaccionar, reconstruir.

12 Mark Duffield, "Aid policy and post-modern conflict: a critical review*", Relief and Rehabilitation Network Newsletter*, Overseas Development Institute, nº11, mayo 1998, p. 10.

13 Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p.3.

14 Linda Agerbak, "Romper el ciclo de la violencia: promover el desarrollo en situaciones de conflicto", en Deborah Eade (Ed.), *Desarrollo en estados de guerra*, CIP/Oxfam/Intermón/Icaria, Barcelona, 1998, p.29.

LOS COSTES DEL GASTO MILITAR PARA EL DESARROLLO HUMANO

XAVIER DE MONTELLÀ LLAURADÓ*

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN

En 1994 el Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD advertía que "el gasto en armas menoscaba la seguridad humana, al consumir preciosos recursos que podrían haberse destinado al desarrollo humano" y que por este motivo "para el mejoramiento auténtico de la seguridad humana es preciso que los recursos economizados [en gastos militares] -el dividendo por la paz- se aprovechen plenamente para el desarrollo humano"[1]. Casi una década después podemos ver que las advertencias que hacía el PNUD no sólo no se han tenido en cuenta sino que además desde hace unos años el gasto militar ha vuelto a sufrir un aumento. Según el informe anual del SIPRI[2] correspondiente al año 2002 el gasto militar mundial ha vuelto a aumentar por cuarto año consecutivo. Además, el BICC[3] también nos advierte de que hoy, por primera vez después de una década, los indicadores de desarme y reconversión de la industria militar en industria civil muestran un retroceso, de que las negociaciones para el control de las armas están en crisis, y de que los esfuerzos sobre resolución y prevención de conflictos son cada vez más escasos. Todos estos hechos han llevado a algunos analistas a hablar del fin de la década del desarme y de la entrada en un período de crisis en temas de desmilitarización.

Según el SIPRI[4] desde 1998 el gasto militar a escala mundial ha aumentado un 7% y se estima que en el último año ha sido de unos 839.000 millones de dólares, lo que equivale a una media de 137 dólares per cápita. Esto supone un considerable nivel de recursos malgastados en finalidades militares y una carga económica a escala mundial. Además, los acontecimientos que se están produciendo en la actualidad tales como los anuncios de la creación de un "superministerio" de seguridad en EEUU, la campaña contra Irak, la ampliación de los miembros de la OTAN o el aumento de los presupuestos de defensa en países como EEUU, China, o Francia hacen prever que en un futuro próximo los gastos militares mantendrán su tendencia alcista.

Si analizamos esta tendencia dentro de una perspectiva más amplia podemos ver que las reducciones del gasto militar que empezaron en la época de la postguerra fría acabaron en 1998. Después del pico alcanzado en 1987, cuando el mundo gastaba diariamente unos 2.600 millones de dólares en cuestiones militares, las reducciones se mantuvieron hasta 1996. En 1997 empezaron los incrementos y aunque en 1998 se detuvieron debido a los recortes de los gastos de Rusia, tanto en 1999 como en el 2000 han vuelto a aumentar si bien aun están un 40% por debajo del pico que se alcanzó en 1987. Es paradójico que una vez acabada con la gran amenaza que justificaba la carrera armamentística y la política de disuasión mediante la posesión de armas los gastos militares hayan aumentado en todas las regiones del planeta. Actualmente hay treinta países que tienen un gasto militar superior al de educación o salud. En Europa vuelven a surgir voces que reclaman más gasto militar para hacer frente a la amenaza del terrorismo. Estados Unidos prepara una estrategia para enfrentarse a cuatro escenarios bélicos a la vez, por no hablar del plan del escudo antimisiles, mientras que se apresura a buscar a un enemigo que justifique semejante despilfarro. Ante estos hechos nos tendríamos que preguntar ¿a dónde nos conducirán estas dinámicas?, ¿hemos aprendido tan poco del pasado que vamos a repetir los mismos errores de siempre?

Además hemos de tener en cuenta que si bien los mayores gastos militares son los de los países ricos, la carga económica más pesada la sufren los países pobres ya que mientras que 1.200 millones de personas sobreviven con menos de un dólar al día el 2,6% de la riqueza del planeta se destina a finalidades militares.

LOS PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE LOS GASTOS MILITARES

A pesar de que la tendencia general se dirige a perpetuar inercias del pasado que ya han demostrado sus nefastos resultados, actualmente existen algunas iniciativas encaminadas a acabar con este descomunal despropósito que sólo es capaz de generar más problemas a los ya existentes. Estas iniciativas van dirigidas a varios niveles ya que el gasto militar no se produce solamente por la compra de armas sino que es constante en todo el *ciclo armamentista* que empieza por el desarrollo de estos instrumentos, y sigue por su producción, comercio, despliegue (a uno o varios destinos), y uso.

Control del I+D militar, Los gastos en investigación y desarrollo de productos militares fueron en el año 1998 de unos 60.000 millones de dólares. En 1990 de los cinco a siete millones de personas que se dedicaban a la investigación y desarrollo alrededor de 1,5 millones trabajaban en el sector militar. A fin de que se deje de investigar en la creación de nuevas armas que permitan perpetuar el *ciclo armamentista* se ha iniciado una línea de acción encaminada a ejercer presión para que no se destine tanto dinero al I+D militar. En España se está realizando una campaña que bajo el nombre de *Por la paz: basta investigación militar* intenta concienciar a la comunidad científica para que se declaren objetores de conciencia ante el despilfarro de recursos destinados a I+D militar y pide un trasvase de estos fondos a I+D con finalidades sociales.

Destrucción de los arsenales de armas nucleares, A pesar de la existencia de varios tratados y acuerdos de carácter bilateral, como el que se ha producido recientemente entre Rusia y EEUU, para la destrucción de parte de sus stocks nucleares, el trabajo para reducir los inmensos stocks nucleares heredados de la guerra fría no son suficientes, transcurren con lentitud exasperaste y han de sortear obstáculos de tipo político. Por este motivo la agenda pendiente del desarme ha de continuar interesándose por este tipo de armamento, que al fin y al cabo es el que tiene capacidad de destruirnos colectivamente, como especie.

El control y la transparencia del comercio de armas convencionales. El comercio de armas es sin duda el principal motivo del gasto militar ya que los países productores de armamento lo utilizan como mecanismo de influencia exterior, sin percatarse de que esta acumulación de potencial armamentista es una de las claves para la perduración de conflictos, dictaduras y tiranías y una de las fuentes de empobrecimiento y endeudamiento de muchos países. La Asamblea General de Naciones Unidas de 1991 aprobó, con el voto favorable de 150 países, la creación de un Registro internacional sobre transferencias de armas convencionales, que entró en funcionamiento en 1992. El Registro es un mecanismo voluntario de transparencia. Todos los Estados están invitados a participar en él, para informar anualmente de sus compras, ventas y producciones internas de armamento.

Otro mecanismo para el control del comercio de armas es el *Código de Conducta sobre el comercio de armas* que ha sido impulsado por la Unión Europea desde hace unos años y que pretende limitar las ventas de armas a países embargados, a países que violan los derechos humanos, que sean inestables o estén en conflicto armado, cuando exista riesgo de que el material transferido se reenvíe, o cuando la transferencia sea incompatible con la capacidad económica y técnica del país receptor. Pese a todo este instrumento tiene serias

limitaciones ya que no es suficientemente preciso y concreto y no existe un acuerdo sobre cómo debe interpretarse.

El control de las armas ligeras y la prohibición de las minas antipersonales, El problema de la militarización como obstáculo para el desarrollo humano incluye no sólo los recursos que se invierten en la producción de armas sino también los gastos económicos y sociales que causan la cantidad de armas que ya están repartidas por el planeta. De hecho el 90% de las muertes que se producen en los conflictos cotidianos son causa de las armas convencionales y dentro de éstas las que más daño causan a la humanidad son las armas ligeras y las minas antipersonal. Por este motivo en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de las Armas Ligeras en Todos sus Aspectos* (Nueva York, del 9 al 20 de julio de 2001) se estableció un *Plan de Acción* que pretende incluir como eje fundamental la adopción de un Código de Conducta Internacional que regule las transferencias de armas ligeras, el rol de los intermediarios y la necesidad de llevar a cabo programas de recolección y destrucción de armas ligeras para reducir su impacto y cambiar los paradigmas de seguridad. En este sentido en España la campaña *"Adiós a las Armas",* que forma parte de una gran red internacional (IANSA) que agrupa a más de 600 ONG de todo el mundo y que trabaja en colaboración activa con los Gobiernos más sensibilizados del mundo ante este problema, busca conseguir avances legislativos que permitan ejercer un mayor control, público y político del comercio de armas ligeras.

En el caso de las minas antipersonal en 1997 se firmó el *Tratado de Ottawa* que prohíbe totalmente el uso, desarrollo, producción, almacenamiento y transferencia de las minas antipersonal y exige la destrucción de las minas almacenadas o sembradas. A pesar de las lagunas que el tratado presenta (minas antivehículo, bombas de fragmentación,…) el tratado ha de considerarse un éxito ya que es el primer instrumento que prohíbe totalmente el uso de un arma por considerarla como un problema humanitario en todas sus dimensiones. Además, también se ha de tener en cuenta que la firma del tratado de Ottawa se consiguió gracias a un movimiento internacional de la sociedad civil, por este motivo se ha de tener como referente a la hora de tomar otras medidas destinadas a acabar con el gasto militar que imposibilita el desarrollo humano.

Replanteamiento del concepto de seguridad, detrás del gasto militar hay un problema de fondo que es el de la confusión de la seguridad con la posesión de armas, o dicho de otra manera el del "secuestro" de la idea de seguridad por parte de los militares. Por este motivo, para actuar sobre la raíz del problema del gasto militar no son suficientes las medidas destinadas a su control y reducción sino que además también es necesario trabajar para liberar el concepto de seguridad de la perspectiva militarista que por otro lado no ha logrado ninguno de sus objetivos y sólo ha servido para acumular capacidad destructiva. En este sentido cabe destacar los esfuerzos que están realizando un grupo de países para promover el desarrollo del concepto de *seguridad humana* que entiende que la seguridad depende en mayor medida de que se puedan cubrir las necesidades individuales de las personas que no en la acumulación de armamento.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE ALCANCE GENERAL

Conclusiones:

· El armamentismo y la militarización son incompatibles con la seguridad y el desarrollo. Por este motivo para conseguir un mejor reparto de los frutos del crecimiento económico mundial entre todos los países, reduciendo así la gran desigualdad internacional existente, es necesario que se abandonen las dinámicas armamentistas que consumen una cantidad

de recursos exorbitantes e impiden mirar y tratar los conflictos de manera diferente a la habitual. En la medida en que la idea de seguridad siga secuestrada por la visión militarista seguiremos dedicando recursos a prevenirnos de las supuestas amenazas y no tendremos ni tiempo ni dinero para actuar sobre las que ya nos están afectando.

· Después de casi diez años de reducción del gasto militar no se ha producido un trasvase hacia lo social. Este hecho es alarmante cuando además se están volviendo a implantar dinámicas que imposibilitan tan siquiera la mera reducción del gasto. Por este motivo son necesarios mecanismos que aseguren la reducción del gasto militar y su trasvase a fines sociales.

· En el último decenio las fuerzas militares que han intervenido en operaciones de paz sólo han representado el 2% del total de los efectivos militares existentes en el planeta con un presupuesto que tampoco pasa del 2% del gasto militar mundial. La pregunta es obvia: ¿para qué sirve el 98% restante? ¿A qué se dedica?

Propuestas:

· *Reducción del gasto*: a) volver a un ritmo de reducción del gasto militar de un 4% anual como se produjo en el período 1987-1992. b) apoyar el principio de que ningún país debe gastar más en sus militares que en la enseñanza y la salud de su pueblo.

· *Reconversión de la industria militar*: Ayudar a las empresas a convertir la industria militar en industria civil, en un proceso que permitiera mantener los puestos de trabajo de empresas que progresivamente pasarían a producir bienes de utilidad.

· *Utilización efectiva del llamado "dividendo por la paz":* Como advertía el PNUD en 1994 "Sería trágico que el dinero economizado en gasto militar se disipara en gasto social mal orientado" por este motivo es necesario: a) apoyar el establecimiento de un fondo nacional para la desmilitarización en cada país. b) recuperar la idea de un Fondo Mundial para el Desarme promovida por el premio Nóbel Oscar Arias.

· *Implementación y mejora de los mecanismos existentes:* a) implementar el Plan de Acción de las Naciones Unidas para el control de las armas ligeras, b) universalizar el tratado de Ottawa y eliminar todas las minas existentes.

· *Mejorar el control y la transparencia del comercio de armas:* a) creación de un Código de conducta vinculante a escala mundial, b) establecer legislación que permitiera controlar el tráfico ilícito de armas, c) hacer obligatorio el Registro internacional sobre transferencias de armas convencionales de las Naciones Unidas.

· *Pasar de un I+D de uso militar a uno de uso civil y social*: Convendría en este sentido que sectores científicos y académicos afectados por la falta de medios para desarrollar su labor diaria, exigieran el trasvase a fines sociales de los fondos que ahora se dedican con tanta preferencia a la investigación armamentista.

· *Seguridad humana:* sin olvidar los problemas que ya están presentes y que tenemos que manejar también tenemos que abrir un debate sobre el tema de la seguridad humana y preguntarnos ¿por qué se continúan dando tantos recursos a lo militar, muchas veces de manera preferente, y en cambio tan pocos a la seguridad humana? ¿Por qué la política de seguridad continúa siendo rehén de prácticas militaristas y armamentistas que a lo largo de la historia sólo han conseguido fracasos?

· *Desarrollar medidas creadoras de confianza:* la seguridad definitiva se consigue con la confianza y la confianza tiene que ver con el diálogo, por este motivo hemos de hacer un esfuerzo para: a) consensuar normas de convivencia, b) establecer mecanismos preventivos c) profundizar en el conocimiento y actuación sobre las raíces de los problemas.

· *Asistencia tanto técnica como económica a los programas de desarme y desmilitarización*

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS REFERIDAS A ESPAÑA

Para el caso de España valen las mismas propuestas que se han explicado en el ámbito global. En el caso de las minas antipersonal, por ejemplo, España ha firmado y ratificado el Tratado de Ottawa pero esto no ha de ser motivo para que no demuestre su cooperación con aquellos países que están más afectados por este problema.

Otro aspecto en el que España ha mejorado notablemente en los últimos años ha sido el de la transparencia y el control del comercio de armas. De todas formas aún podría mejorarse en especial en lo referente a la venta de armas a países que no cumplen con los criterios del Código de Conducta de la UE.

En cuanto a la inversión en I+D militar en España se ha producido un extraordinario crecimiento de los fondos destinados por el gobierno para este fin entre 1985 y 1999 -destinados principalmente a la producción del Eurofighter y de la fragata F100-. Por ese motivo es necesario que se siga trabajando en este tema.

Por lo que se refiere a la reducción de la producción de armas España junto con Alemania, y los EE.UU fue uno de los países que más redujo sus producciones en el periodo 1987-2000 superando un 40% respecto a anteriores años, si bien estos recortes se han ido reduciendo desde finales de los 80.

XAVIER DE MONTELLÀ LLAURADÓ

NOTAS

∗ Escola de Cultura de Pau, Universidad Autónoma de Barcelona.

11 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, fondo de Cultura Económica, México,1994 p.56-67

12 Stockholm International Peace Researche Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 2002: Armament, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, New York, 2002

13 Bonn International Center for Conversión (BICC), *Conversion Survey 2002: Global Disarmament, Demilitarization and Demoblization*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002

14 SIPRI Yearbook 2002, armaments, disarmament and international security, Oxford University Press, 2002, p. 223ss.

JUSTICIA UNIVERSAL Y LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD

HENAR CORBÍ MURGUI*

FUNDAMENTOS DE NUESTRO POSICIONAMIENTO Y COMPROMISO

Los abusos a los derechos humanos que prevalecen en los conflictos internos, son hoy en día los más atroces que se producen en el mundo. Ayer Chile, Argentina, o Guatemala; hoy Yugoslavia, Ruanda, Guinea o Chechenia... por citar sólo unos pocos.

Frente a esto y a lo largo del tiempo vemos como se han producido situaciones que podemos enmarcar en dos tendencias contrapuestas:

Una, orientada por una manifiesta propensión a mantener la impunidad de los genocidas y terroristas de Estado, para lo cual se promulgaron leyes de amnistía e indultos que, en aras de una supuesta "reconciliación nacional" buscaron el Olvido y rechazaron la Memoria, arrebatando a las víctimas de las atrocidades cometidas su derecho a pedir justicia.

Otra, tendente a profundizar la investigación de las gravísimas violaciones de derechos humanos cometidos desde la implantación de ese terrorismo de Estado y a alcanzar la verdad Esta tendencia ha sido encabezada, impulsada e implementada por y desde los movimientos sociales, empeñados en demostrar que la verdadera paz social, el único camino de reconciliación sólo puede venir de la mano de una política firmemente comprometida con la justicia y la verdad.

En el reciente quinquenio, se han producido en el plano internacional algunos sucesos que han servido para robustecer la creencia de que efectivamente la jurisdicción y el derecho penal pueden desempeñar un papel en la recuperación de la memoria histórica. Así la aprobación de convenciones, pactos y acuerdos han permitido dar una definición precisa a los delitos de lesa humanidad y han establecido métodos para determinar la responsabilidad y el enjuiciamiento de sus autores, aún antes de que pudiera ponerse en funcionamiento el propio Tribunal Penal Internacional cuya finalidad es juzgar este tipo de crímenes. En este contexto se han adoptado decisiones jurisdiccionales que comenzaron a señalar el camino para poner en práctica el principio de extensión de la jurisdicción o de justicia universal con el fin de aprehender y castigar a los autores de los delitos de lesa humanidad en cualquier lugar del mundo.

ANTECEDENTES A NUESTRA ACCIÓN

En esta dirección debe subrayarse que España ha contribuido muy especialmente a fomentar esta nueva cultura de la jurisdicción. De una jurisdicción que se manifiesta cada vez más solidaria con el principio de justicia universal y que se orienta a rasgar el velo de impunidad que ha estado cubriendo la responsabilidad de tantos genocidas y torturadores.

Justo es decir que para que sea posible la aplicación de la jurisdicción universal, se hace necesario defender la independencia de los jueces y evitar las presiones del poder político. Que esas presiones existen, es una realidad, que no necesita acreditación. Basta recordar las reiteradas manifestaciones del Fiscal General del Estado Español y de los fiscales de la

Audiencia Nacional que desconocen permanentemente los pronunciamientos judiciales aplicando la jurisdicción universal.

Debemos invocar y los magistrados aplicar, por encima de cualquier otra consideración, los tratados internacionales de derechos humanos que aseguran el acceso a la justicia idónea, imparcial e independiente. Y si no lo hacen y tampoco lo hacen las instancias llamadas superiores, entonces, debemos recurrir a las instancias internacionales. Se debe poner en evidencia las responsabilidades de los Estados que se obligan en tratados internacionales a introducir en sus legislaciones internas, normas para la prevención y sanción de delitos contra la humanidad, pero luego hacen caso omiso de sus obligaciones de adecuar sus legislaciones internas a los compromisos internacionales.

Desde nuestra perspectiva, como ONG, es importante rescatar el papel activo y protagonista que desempeñó la sociedad civil, articulada en plataformas de acción unitaria, como fue el Comité contra la impunidad constituido por unas cuarenta entidades (partidos políticos, sindicatos, ONG como Amnistía, APDHE, etc.) que dieron soporte sistemática a las acciones judiciales e incidieron en la toma de posición de las instituciones políticas y gobernantes.

EL NUEVO CONTEXTO

Porque España fue pionera en estos aspectos, nos preocupa cuanto más el neto retroceso que observamos: Están parados los procedimientos relativos al enjuiciamiento y condena de los delitos de lesa humanidad cometidos por las dictaduras de Chile y Argentina, dándose incluso un intento de carpetazo al nítido caso de Carmelo Soria por razones peregrinas... Tampoco avanza la denuncia por genocidio de Guatemala cuya vista está suspendida sin señales de una clara voluntad de avanzar en la toma en consideración de los hechos. Mientras que se están acumulando frente a la pasividad del gobierno español, todo tipo de gravísimas agresiones y flagrantes vulneraciones de derechos y libertades fundamentales en Guinea Ecuatorial, nuestra ex – colonia a la que nos debe unir un compromiso moral de apoyo a su desarrollo y democratización.

Asimismo, y en otro orden de cosas, estamos viviendo en países tales como Argentina un fenómeno que no es nuevo; pero que cobra renovado vigor: la judicialización del conflicto social. El sistema de exclusión que han sufrido los países hoy sub-desarrollados, sólo pudo imponerse y sólo puede mantenerse con represión. La persecución a los luchadores sociales se torna sistemática.

No debemos olvidar que la corrupción de los gobiernos ha sido una herramienta necesaria para el abuso de los poderes económicos en el proceso de globalización de la economía.

EN DEFENSA DEL TPI FRENTE A LA "GUERRA CONTRA EL TERRORISMO MUNDIAL"

En un contexto de post-guerra fría y secuelas traumáticas del 11 de septiembre, en el que la propia naturaleza de los conflictos está cambiando, ni siquiera logramos poner correcta y plenamente en marcha el Tribunal Penal Internacional de recién entrada en vigor.

El Estatuto de Roma (1998) que creó este Tribunal Penal Internacional, lo definió como un tribunal independiente, y permanente relacionado con el sistema de Naciones Unidas; un

tribunal con jurisdicción sobre los crímenes más graves que afectan a la Comunidad Internacional en su conjunto, de modo que dichos crímenes no queden impunes y su persecución efectiva quede asegurada por medidas estatales internas y por el reforzamiento de la cooperación internacional. Los Estados Partes en el Estatuto declaran en su preámbulo que están "decididos" a garantizar que la justicia internacional sea respetada y puesta en práctica de forma duradera.

Esto pone negro sobre blanco que ningún Estado, por muy poderoso que sea, puede permitirse "pervertir" el objetivo último de este tribunal: romper con la vulnerabilidad y el silenciamiento de las víctimas y acabar con la impunidad de los grandes criminales internacionales responsables de las mayores atrocidades contra la humanidad, estén donde estén y procedan de donde procedan.

Por ello como sociedad civil debemos manifestarnos rotundamente en contra de las maniobras de Estados Unidos, bajo la presidencia de G.W.Bush que conducen a una clara y peligrosa deslegitimación del Derecho Internacional con el pretexto de defender sus intereses "vitales" y estratégicos coyunturales, basándose para ello en una interpretación inadmisible del art.98 (2) del Estatuto de Roma. Su presión está incluso logrando la benevolencia de países miembros de la Unión Europea como Italia y el Reino Unido, poniendo en entredicho la unidad de acción exterior de la UE.

Ante esto es necesario decir bien claro que nuestro interés como ciudadanos europeos es que el Estatuto de Roma se aplique lo más universalmente posible y que todos los estados europeos sigan una postura unitaria frente a Estados Unidos en rechazo a los acuerdos bilaterales de exclusión que éste preconiza. Eso mismo es también el interés de la Comunidad Internacional que nosotros defendemos y que está por encima de los intereses particulares de cualquier Estado; mucho más de uno que rechaza la misma idea del Tribunal Penal y su profundo sentido para el progreso del Derecho Internacional.

Nosotros, ciudadanos europeos, soportamos en nuestra memoria histórica el recuerdo de todos los holocaustos del siglo XX, de Armenia a Sarajevo, y de todas las guerras civiles fraticidas del continente, de Finlandia a Grecia. En siglos anteriores nos tocó el triste aunque digno recorrido de aprehender progresivamente el sentido universal de los derechos humanos y de los derechos de los pueblos aboliendo la esclavitud, y descolonizando nuestros imperios y además nosotros, como españoles, a mediados del pasado siglo, supimos, por fin, poner término a la Santa Inquisición y a la intolerancia frente a lo diferente.

Reconstruidas en una perspectiva moderna y autocrítica, nace de estas experiencias en las que anclar la defensa universal de los derechos humanos, de las libertades fundamentales y de la autodeterminación de los pueblos, nuestra convicción y consiguiente compromiso para impulsar vías y caminos en el proceso de humanización del mundo.

La batalla moral que hoy los europeos debemos y podemos dar en honor a esa memoria histórica, es la defensa a ultranza del único instrumento hoy disponible que al fin pueda permitir abordar de manera sistemática y con mayor amparo las situaciones extremas de vulneración de derechos en una interpretación amplia del precepto de justicia internacional.

Que acabe la impunidad, que las voces de las víctimas no se queden en las páginas en blanco de los libros de historia, que suene la verdad y se haga justicia, estos son nuestros objetivos y que sólo el funcionamiento efectivo de un Tribunal Penal Internacional verdaderamente universal puede satisfacer.

Por todo ello las organizaciones cívicas de la Plataforma 2015 incorporamos plenamente a nuestra tarea de solidaridad y cooperación internacional, en contra de las políticas

económicas, financieras, militares y de intereses estratégicos estrechos y vulneradores de derechos una agenda capaz de crear una voluntad política irreversible en defensa de los derechos humanos y del derecho internacional para poner en el corazón mismo de toda acción política y como única legitima medida de su eficacia y eficiencia: el bienestar y la dignidad de todo ser humano sin exclusión.

NUESTROS COMPROMISOS

Difundir la recuperación de la Memoria Histórica y la lucha contra el Olvido como único camino para el respeto de los derechos humanos y la profundización de la democracia en cualquier país del mundo.

Promover, en su caso, campañas para la derogación de las Leyes de Amnistía e Indultos de los responsables de crímenes contra la humanidad.

Impulsar la aplicación de la Justicia Universal y la extensión de la jurisdicción penal como parte del proceso de globalización en el que estamos inmersos.

Denunciar a los Fiscales españoles que se empeñen en resistirse al reconocimiento del derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos a que se haga justicia en el marco de una jurisdicción de carácter universal.

Luchar por la independencia del poder judicial que se ve amenazada constantemente por la intervención de los poderes públicos y, en particular, por la política implementada desde el gobierno.

Organizar foros de debate para el logro del reconocimiento de los Derechos Sociales como parte de los derechos humanos.

Denunciar todas las formas de Corrupción, y en particular el uso de la misma como herramienta de las multinacionales para obtener beneficios económicos que incrementan la pobreza en detrimento de los derechos sociales

Fomentar la incorporación de la justicia universal en las legislaciones internas de los estados nacionales en particular para poder superar las restricciones que marcan el campo de intervención del TPI (no-retroactividad, derechos económicos y sociales etc.)

Denunciar las derivas de la "guerra contra el terrorismo mundial" llevada al extremo por el gobierno del presidente G.W.Bush, en particular las presiones para conseguir el "vasallaje" de los estados miembros de la UE.

Generar conciencia sobre la necesidad de defender el Estatuto del TPI en su más amplia interpretación universalista, comprometiéndonos a seguir luchando con la sociedad civil por la correcta y amplia aplicación del Estatuto de Roma.

ACCIONES INMEDIATAS

Debemos movilizar a la opinión pública española para presionar y aplicar a la acción concreta los principios antes definidos en relación a casos abiertos en nuestros tribunales, tales como:

- La reconsideración del "carpetazo" para el caso Carmelo Soria
- La fijación sin más delación de la vista del recurso por la denuncia de genocidio en Guatemala
- El apoyo al recurso contencioso-administrativo planteado para solicitar del Gobierno español que actúe con el fin de lograr, entre otras acciones, la nulidad del juicio celebrado en Malabo (Guinea)
- Impulsar y apoyar cualquier otra acción judicial, como denuncia por torturas, con el fin de impedir queden impunes los crímenes de lesa humanidad cometidos en Guinea.

HENAR CORBÍ MURGUI

NOTAS

∗ Pertenece a la Junta Directiva del MPDL.

LA TRAMPA DE LA GOBERNANZA

NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

JUAN CARLOS MONEDERO*

INTRODUCCIÓN: DEMOCRACIA TRANSPARENTE Y PODER POLÍTICO

Desde finales de los años setenta se empezó a construir en el mundo occidental una nueva práctica social, económica y política que iba a cambiar la faz del planeta. Como adelantado de esa gran transformación estuvo un nuevo sentido común, creado en centros de pensamiento neoliberales, a los que se les encargó la tarea de deslegitimar los discursos colectivos, de alentar el individualismo y de cuantificar y argumentar el agotamiento del Estado de bienestar y de las propuestas transformadoras. Si en los años 30 del siglo pasado se había empezado a entender la necesidad de crear mecanismos reguladores del capitalismo que evitaran el camino a las guerras mundiales, el impulso neoliberal desencadenado con las crisis del petróleo de 1973 y 1979 operó en la dirección opuesta. Fueron los años de la cruzada neoliberal y anticomunista, dirigida por Thatcher, Reagan y Bush, Kohl y Juan Pablo II y que terminarían por llevarse por delante al socialismo y al conjunto de la izquierda, bien porque renunciaron a buena parte de su ideario (Mitterrand, González, terceras vías) bien porque se hundirían electoralmente al ser entendidas como fuerzas del pasado (partidos comunistas y postcomunistas).

Por otro lado, si en los años 30 y 40 los partidos políticos y los sindicatos, como parte de la sociedad civil, fueron los que llevaron la democracia económica y política a las sociedades occidentales, en el cambio de siglo, ya como parte del Estado, han demostrado una mayor incapacidad para encarar las demandas emancipadoras de las sociedades. Este escenario, sin embargo, no ha impedido la articulación de nuevas formas de protesta y la irrupción de nuevas demandas democráticas. De alguna forma, la gallina de los huevos de oro del neoliberalismo terminó siendo sacrificada por sus propios dueños. El hundimiento de la URSS y el arrogante triunfo del mundo capitalista construyeron, al margen de toda prudencia, un capitalismo desbocado (Giddens). De ahí que la mundialización sin freno pusiera en la arena política el cuestionamiento del propio proceso globalizador. Una vez más, el cortoplazismo y la miopía que Galbraith señalara como rasgos propios del sistema capitalista, se encarnaban en forma de homogeneización cultural, pobreza extrema, polarización de la renta, miseria, hambre, enfermedad, autoritarismo y guerra. Países y continentes enteros, e incluso amplias zonas del primer mundo, terminaron en callejones sin salida inaceptables para la opinión pública mundial y las opiniones públicas nacionales. Pese al mayor control ejercido por los medios de comunicación, la queja de los damnificados por el modelo depredador neoliberal se dejó y deja aún oír en buena parte del planeta. Una reclamación de justicia global, que empezó a tomar cuerpo desde los años noventa, puso en la agenda política del recién iniciado siglo XXI nuevas y viejas demandas hermanadas por la idea de emancipación (R. Díaz Salazar)[1].

Es cierto que las fronteras donde las poblaciones se reconocían como ciudadanos se han tornado permeables y que su porosidad ha sido utilizada por los poderes políticos y económicos para justificar la ausencia de alternativas (el pensamiento TINA -There Is No Alternative - popularizado por Margareth Thatcher). Pero como siempre que existe una opresión existe un malestar. Desde los años sesenta, nunca en el mundo ha existido una protesta tan articulada ni tantas reclamaciones de otro tipo de democracia.

La voracidad con la que se han dirigido los desmantelamientos de la condición de ciudadanía alimentó una respuesta global que dirigía sus críticas hacia los lugares simbólicos a donde se había desplazado la soberanía que antaño estaba en los Estados. La discusión acerca de una democracia global pasó a la agenda política, apenas detenida por la contraofensiva puesta en marcha por los Estados Unidos a raíz del 11 de septiembre. También en términos electorales, y tras veinte años de hegemonía liberal, determinados resultados electorales, especialmente en América Latina, mostraban las señales del agotamiento del modelo neoliberal. Este cambio de dirección también sería recogido, si bien por lo general sólo nominalmente, en los discursos del Banco Mundial y el FMI. Y otro tanto ocurría con algunos intelectuales, entre ellos el premio Nóbel y Vicepresidente del Banco mundial, Joseph Stiglitz o el famoso financiero George Soros, caídos del caballo de la fe en el mercado absoluto ante sus abusos ilimitados que ponían en cuestión incluso su viabilidad.

Una suerte de recuperación del viejo axioma de Rosa Luxemburgo (socialismo o barbarie) se hace oír bajo la forma reglobalización o barbarie, respuesta a la exclusión de buena parte del mundo pobre, así como de ese cuarto mundo inserto en el floreciente primer mundo. Además de los grandes perdedores de este modelo, también se ha desarrollado la protesta de aquellas personas que, pese a no estar entre los damnificados materiales, se niegan a aceptar un mundo marcado por la violencia, la exclusión, el deterioro ecológico o la hipoteca vital trasladada a las generaciones futuras. Allí donde hace casi un siglo se entendió que sólo el socialismo podía frenar a la barbarie del capitalismo agresivo y guerrero, hoy parece extenderse la idea, bien desde una reclamación de un neokeynesianismo, bien en forma de una superación del capitalismo, de que hace falta un nuevo modelo globalizador no depredador y disolvente de las redes sociales.

La hegemonía neoliberal impulsó, por su parte, una explicación del deterioro económico y político alcanzado en el último cuarto de siglo. En vez de atacar las causas estructurales se intentó encontrar responsables en sitios inverosímiles (la televisión, los inmigrantes, el intervensionismo estatal, el exceso de participación, etc.). En esa discusión empezaron a dejarse de lado las preguntas clásicas sobre la legitimidad de la democracia o la superación del capitalismo, para dar entrada a conceptos como buen gobierno, gobernabilidad democrática, gobernanza y buena gobernanza, que sitúan en un segundo plano la cuestión del poder, los desmanes cometidos bajo el paraguas ideológico liberal y la ruptura del consenso social de posguerra. Esas carencias de lo sustantivo de la democracia intentaron solventarse con refuerzos adjetivos. La insatisfacción se expresó hablando de "déficit democrático", o adjetivando a la democracia como "delegativa", "de baja intensidad", "incompleta", "incierta" o, en la exacerbación de la paradoja, como "democracia autoritaria" (J. Nun). Pero la pregunta esencial (qué democracia) quedaba ausente del debate.

Nada de todo esto, sin embargo, permite afirmar que no se hayan producido cambios en el ámbito político, cambios que están transformando las estructuras básicas de la propia concepción de la política. Más allá de los aspectos netamente ideológicos, parece haber consenso en que existen nuevas formas de gobierno, propias de una situación diferente, que necesariamente incorporan los siguientes agentes: (1) el Estado central; (2) otros actores políticos institucionales (administraciones locales, regionales y municipales, organismos públicos internacionales); (3) actores políticos no estatales de carácter público (sindicatos, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, colectivos sociales); (4) actores políticos no estatales de carácter privado (empresas, organismos internacionales privados, grupos de interés, patronales, agencias de valoración, etc.).

Además, en vez del funcionamiento jerárquico estatal, lo político incorporaría un trabajo horizontal donde serían determinantes las redes organizativas, toda vez que los centros de gravedad sociales habrían desaparecido o no serían reconocidos como tales. El discurso de la posmodernidad acerca de la desaparición de un centro de referencia social de validez

colectiva se muestra aquí sustancialmente correcto, dando la política, de manera obligatoria, entrada a otros agentes sociales.

EL DISCURSO DE LA GOBERNABILIDAD Y LA GOBERNANZA

En estas nuevas formas de lo público es común que se presente y use el concepto de gobernabilidad, supuestamente depurado de connotaciones ideológicas. Se trataría de la simple posibilidad del ejercicio pacífico y consensuado del poder político. Sin embargo, esa idea de orden y consenso (ausencia de conflicto) que incorpora la gobernabilidad es el núcleo ideológico que después se trasladaría a otra palabra comodín, la gobernanza. En ese viaje se corre el riesgo tanto de asumir la retirada del Estado como articulador del interés común, como de aceptar una concepción de sociedad civil complaciente que ha perdido la capacidad crítica y el impulso social transformador[2].

Es importante resaltar que a partir de los años setenta, cuando empieza a concretarse el desmantelamiento del Estado social en el ámbito europeo, empiezan también a referirse dos ideas contrapuestas de sociedad civil, separadas por el papel que debe desempeñar un Estado que se está transformando para dar por válida la separación entre economía y política y, de esta manera, articular el poder del Estado al servicio de la explotación.

En este sentido, diferenciamos entre una sociedad civil liberal, que la presenta como ámbito del interés privado y lugar alternativo al Estado como redistribuidor, y otra emancipadora, que considera que hay un ámbito público no estatal formado por la ciudadanía activa, que se organiza de manera flexible y que puede transformar lo político bajo el prisma del interés colectivo. Mientras que la primera expulsa a la ciudadanía de la gestión de los asuntos públicos, privatizando y mercantilizando las relaciones sociales, la segunda intenta compensar los ataques contra la política institucional del bienestar y avanzar hacia nuevas formas políticas implicando a la ciudadanía en su cotidianeidad. Mientras la primera va a hacer descansar el equilibrio social principalmente en el mercado, la segunda está comprometida con la creación de redes sociales que brinden el cemento dinamitado por el discurso y la práctica neoliberales.

En las conclusiones del estudio presentado a la Trilateral con el título La crisis de las democracias. Informe sobre la gobernabilidad de las democracias (1975), Huntington, en colaboración con el francés Crozier y el japonés Watanuki, establecieron las líneas de choque frente al ímpetu democratizador de base que recorría el planeta. La oposición dentro y fuera del país a la masacre perpetrada por los Estados Unidos en Vietnam; los efectos críticos del mayo del 68; el impulso descolonizador; las movilizaciones populares en Europa, especialmente importantes en Italia, reclamando la democracia en las empresas; la revolución de los claveles en Portugal; la existencia de movimientos guerrilleros por toda América Latina; las huelgas obreras y ciudadanas en los estertores del franquismo, eran todos elementos que ponían en cuestión el orden político occidental de posguerra, quizá con mayor intensidad que en cualquier otro momento histórico porque también cuestionaban el orden soviético tras el aplastamiento de la Primavera de Praga por los tanques del Pacto de Varsovia en 1968.

La ingobernabilidad (que es la contracara de la gobernabilidad), en definitiva, es el concepto con el que se quiere justificar la quiebra de, al menos, cuatro bienes públicos: la legitimidad de la participación (otorgada por el Estado democrático), el bienestar material (otorgado por el Estado social), la seguridad jurídica (otorgado por el Estado de derecho) y la identidad cultural (otorgado por el Estado nacional o plurinacional). En el discurso de la ingobernabilidad el problema no es la quiebra de esas redes de seguridad institucional, sino

las dificultades para que el sistema de dominación y la obligación política de los ciudadanos se mantenga.

Por eso, la construcción de prácticas de gobierno transparente (de gobernación democrática, utilizando la alternativa semántica propuesta por Vidal Beneyto) va necesariamente a discutir con algunos de los aspectos centrales vinculados a la gobernabilidad. En la actualidad y en el ámbito occidental no es posible ni un Estado que carezca de forma democrática (sería contestado socialmente) ni una democracia sin Estado (sería mera fachada formal, donde la ausencia de un contrato social le impediría tener un contenido real). La discusión entre democracia real y formal ya no pertenece al siglo XXI. Ambas son necesarias.

De ahí que el impulso social crítico debe implicar una reinvención de la democracia y del Estado (B.Santos). Éste impulso debe funcionar como una solución superadora del momento anterior. No se trata ni de recuperar el pasado (el Estado keynesiano o fordista de posguerra) ni de negarlo (sustituirlo por una rearticulación sobre la base del mercado o, incluso, sobre un conjunto de movimientos sociales autoorganizados). Los cambios estructurales reclaman sus plazos. Por eso, la democracia del siglo XXI debe dar cuenta de las críticas al Estado social y democrático de derecho realmente existente realizadas durante décadas desde diferentes lugares: desde el pensamiento liberal (criticando el paternalismo, la ineficiencia, el clientelismo); desde el marxismo (su mantenimiento de la explotación, de la alienación, el debilitamiento de la conciencia crítica ciudadana); el ecologismo (productivismo esquilmador de la naturaleza); la crítica generacional (la hipoteca transmitida a los que vienen detrás); el anarquismo (el autoritarismo y la limitación de la libertad); el pacifismo (el entramado militar-económico, el keynesianismo de guerra, la violencia); el feminismo (el patriarcado, la desigualdad de género); la crítica posmoderna (el ahogamiento de la individualidad y de la diferencia, la homogeneización cultural, las jerarquías); o desde la periferia mundial (el incremento de las diferencias Norte-Sur, el neocolonialismo). Por esto que también se deba repasar críticamente las respuestas tradicionales dadas por los Estados de posguerra a las demandas ciudadanas. La experiencia del siglo XX debe incorporarse. Al ser la política tanto polis (la ciudad presente) como polemos (la ciudad a construir), la acción colectiva debe asumir como eje de su reflexión una clara noción de lo que quiere conservar, lo que quiere desterrar y lo que necesita construir.

Por tanto, deben constatarse con objetividad los errores cometidos en la gestión del sistema capitalista tanto en su vertiente socialdemócrata como desde la democristiana o liberal. La transformación de las democracias en democracias de audiencia (Manin), donde los partidos son parte del Estado, controlan los recursos del mismo así como los mediáticos, tienen una organización piramidal y viven de manera casi exclusiva para la lógica electoral, necesita ser repensada de manera crítica. El desmantelamiento del Estado social y democrático de derecho o el agotamiento del sistema no pueden evitarse simplemente con posiciones reactivas que no den respuesta a las críticas que reclaman su superación[3]. Por todo esto, las nuevas formas de democracia deben incorporar el valor más rico y menos utilizado de lo político durante la segunda mitad del siglo XX: la ciudadanía crítica organizada en la pluralidad de movimientos sociales.

UNA NUEVA CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA: REFORMA, REVOLUCIÓN, REBELIÓN

Las funciones tradicionales desempeñadas en las democracias liberales por los partidos políticos ya no son patrimonio exclusivo de estas asociaciones, aunque sigan siendo responsables directas del funcionamiento estructural del Estado. Si los partidos fueron la

herramienta por excelencia en la construcción de los Estados sociales y democráticos de derecho, en el siglo XXI las siguientes etapas emancipatorias van a tener como sujetos intermediarios nuevas formas.

El discurso de la gobernabilidad se tradujo en más Estados gendarme y menos Estados sociales y democráticos de derecho. O en la hermosa metáfora de Pierre Bourdieu, menos mano izquierda, la mano femenina del Estado (la que enseña, alimenta, cuida, alienta y conforta) y más mano derecha, la mano masculina (que coacciona, amenaza y castiga).

Toda sociedad está en tránsito. De ahí que, en un mismo momento histórico, convivan diferentes generaciones, modos de pensar, actitudes vitales, conciencias diferentes sobre el género o la raza, y cada una de ellas con una realidad vinculada al ámbito de socialización que haya funcionado de manera más eficaz sobre cada individuo. La articulación política transformadora en el siglo XXI va, necesariamente, a construirse sobre tres almas y tres cuerpos condenados a convivir: la reformista (simétrica, gradual, que gestiona los logros alcanzados y que transforma el marco institucional existente), la revolucionaria (frontal, urgente, que construye su propuesta frente al marco institucional actual y lo orienta con un programa de máximos) y la rebelde (tangente, de ritmo flexible, que va más allá de las formas políticas del siglo XX y que incorpora la propia libertad de los nuevos sujetos). Esas tres fuente se entrecruzarán, se dejarán el paso en cada momento según lo marquen las situaciones, se reforzarán entre ellas, se adaptarán a las situaciones históricas (aunque también se entorpecerán, competirán y se lastimarán mutuamente). El ocaso de la linealidad también deberá afectar a estos tres espacios, y los portadores de las mismas deberán saberse partes de una transformación que reclama un diálogo con las otras pautas de la emancipación social. El mero reformismo sin horizonte transformador deviene en simple gestión presentista que refuerza lo existente. Necesita faros que lo orienten. Como se apuntó antes, el sistema capitalista siempre está atravesado por contradicciones internas irresolubles. Lejos de solventar sus problemas, la fase actual de mundialización los ha agudizado. Por otro lado, la actitud estrictamente revolucionaria, con su programa de máximos, no otorga respuestas reales para lo existente, al tiempo que niega el valor de lo ya alcanzado. Necesita articularse con el reformismo y acabar con el divorcio mantenido entre estos dos planteamientos. Pero ambos pertenecen a un mundo anterior y a una conciencia en retirada. Y por eso ambos necesitan articularse a su vez con lo rebelde, propio de un mundo en transformación que no se identifica con los contenidos del reformismo y de la revolución, propios de la etapa moderna y de la cultura obrerista. Si el reformismo y la revolución implican una discusión sobre estructuras, la rebeldía incorpora la energía, nuevas bifurcaciones en el camino de la libertad. Si reforma y revolución quieren tomar el poder, la rebeldía desafía al poder negándole la centralidad que hasta entonces ha tenido.

Pero además, los cuerpos políticos donde se encarnan o han encarnado estas almas, los recipientes donde se han contenido estas fuentes deben replantearse. Los partidos políticos y los sindicatos deben abrirse a la sociedad, siendo capaces de garantizar su permanencia estructural con la necesaria renovación que evite su burocratización y cristalización. Las formaciones políticas revolucionarias no podrán ignorar el nuevo lugar donde se juega la transformación política, de manera que tendrán que replantear su exigencia militante, su inflexibilidad ideológica, su sacrificio del ahora oscuro por el mañana luminoso. Y las formaciones rebeldes deberán aprender a conjugar su diferencia con la necesidad de puntos de encuentro, a encontrar la formación de articulaciones que terminen con su cacofonía sin eliminar su identidad diferenciada, que solventen su miopía ante las estructuras y su facilidad para desaparecer. Y los tres continentes deberán saber que los demás existen y es necesario que existan. Se trata de reconstruir de nuevo la "totalidad concreta".

Se trata de seguir buscando pautas que hagan cierto el contenido profundo de la democracia, expresado por Lincoln en su famoso discurso de Gettysburg en 1864: gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. El gobierno "del pueblo" implica la legitimidad de origen: es del pueblo de donde emana la capacidad de gobernar. El gobierno "por el pueblo" implica la legitimidad de ejercicio: es el pueblo el que directamente o a través de representantes libremente elegidos ejerce el gobierno. El gobierno "para el pueblo" implica la legitimidad de resultados: es el pueblo el que se tiene que ver beneficiado por la gestión del gobierno. La democracia es la conjunción de esos tres elementos. Por tanto, no vale el "todo para el pueblo sin el pueblo" (el despotismo ilustrado o tecnocrático) ni el "nada para el pueblo con el pueblo" (la falacia de la democracia formal hueca de contenidos), y mucho menos el "nada para el pueblo sin el pueblo" (la utopía neoliberal y el fin de la historia ante un escenario sin participación). La única reformulación correcta es "todo para el pueblo con todo el pueblo": la democracia avanzada, único contenido correcto para los usos ambiguos del buen gobierno, las formas transparentes de gobierno o la gobernanza democrática

Esta concepción del gobierno democrático debe, sin embargo, incorporar las enseñanzas históricas del siglo y medio transcurrido: (1) no hay democracia real sin democracia formal; (2) la democracia formal sin contenidos reales de igualdad está hueca; (3) la idea de pueblo debe construirse como una tensión dialéctica permanente entre los individuos y el colectivo, entre la comunidad política concreta y el resto de los habitantes del planeta, y entre la población actual y la población futura.

Por el contrario, el gobierno democrático sitúa la capacidad de disentir en primer plano, vincula la crítica al gobierno no democrático con la ausencia de democracia económica, no rehuye la confrontación pacífica de ideas y modelos, no acepta la inevitabilidad del devenir social, entiende la técnica como una capacidad humana y, por tanto, sabe que su uso está marcado por esa voluntad y no por determinismos que roban el albedrío humano.

En una palabra: la utopía, el motor que impulsa la transformación social hacia una dirección definida por las aspiraciones de una ciudadanía formada y consciente. Pero una utopía que al igual que rechaza el mito del Estado y el mito del mercado, no construye un mito de la sociedad civil como espacio mágico donde la realidad humana juega a olvidarse de su condición. Una vez más nos topamos con la necesidad de conjugar la transformación reformista, la revolucionaria y la rebelde. Las energías participativas de la ciudadanía tienen un límite (Font, 2001), y en ese sentido, toda la institucionalización social y el desarrollo tecnológico ayudan a ese ahorro de tiempo que permite abandonar la condición de idiotes (desentendido de lo público) y reencontrar una colaboración con lo público, de cada uno según sus capacidades.

NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Por todo esto no podemos olvidar las objeciones que tradicionalmente se han hecho a la participación: aumento de la lentitud en la toma de decisiones; aumento de los costes; no incorporación de valor añadido a la decisión; incremento del particularismo; cortoplazismo de los intereses particulares; miopía ante los problemas estructurales; erosión de partidos e instituciones; desinterés ciudadano en la participación; falta de constancia en la participación; recurrencia de las personas que participan; representación individual de los participantes (Subirats). Pero todas estas dificultades no pueden negar un hecho: el agotamiento de las formas tradicionales de lo político, verificables en la abstención, la desafección, la falta de afiliación, la desconfianza, el nihilismo y, en definitiva, la desarticulación social.

Por todo esto, el debate sobre las formas transparentes de democracia y gobierno son el núcleo de una discusión que quiera salvaguardar los modos y contenidos democráticos de la organización social. Sólo la democracia participativa puede llegar allí donde las formas tradicionales no llegan porque han sido superadas o desmanteladas. Los siguientes aspectos podrían, como conclusión, formar parte de ese debate:

- Establecer garantías de la existencia de regímenes políticos democráticos que cumplan, como punto de partida, con los requisitos de la democracia mínima: (1) las decisiones gubernamentales son adoptadas por representantes elegidos por la ciudadanía en (2) procesos electorales periódicos, libres y no amañados; (3) no existen obstáculos, salvo excepciones lógicas, para tener la condición de elector y elegible, y (4) se otorgan las garantías de existencia de libertad de expresión, de organización y asociación y de información. Dentro de esos planteamientos mínimos, también entrarían: (1) la idea de universalismo, es decir, imperio de la ley válido y obligatorio para todos; (2) la rigurosa separación entre lo público y lo privado, esto es, la no patrimonialización de lo público que lleva a su apropiación particular; (3) más allá de la responsabilidad vertical que se ejerce en las elecciones, una responsabilidad horizontal que se ejerce cotidianamente y está vinculada a una forma estricta de entender y hacer respetar a los gobernantes las reglas de juego. Estos rasgos permiten diferenciar entre una democracia consolidada, encarnada de manera típico ideal en los modelos nórdico y anglosajón, y democracias delegativas, donde las características se definen por la negación de los rasgos principales de las anteriores: (1) particularismo frente a universalismo, con la consiguiente discrecionalidad del poder e incumplimiento real de las normas; (2) confusión de lo público y lo privado, y los correspondientes clientelismos, corrupción y patrimonialización; (3) y frente a la responsabilidad horizontal, liderazgos caudillistas, populismo paternalista e impunidad del poder (O'Donnel). En una dirección similar pueden agregarse como requisitos una serie de elementos que habilitan mínimamente la condición de ciudadanía: (1) identificación clara de la condición jurídica de ciudadanía; (2) esperanza de vida similar al nacer, sin distinciones sociales o étnicas; (3) acceso a trámites judiciales y administrativos en la lengua materna; (4) inexistencia de desnutrición; (4) inexistencia de pobreza absoluta (Auditoria Ciudadana sobre la calidad de la democracia). A estos aspectos añadiríamos por último, en ese umbral mínimo de democracia: (1) niveles educativos similares, ligados a la escolarización infantil obligatoria; (2) asistencia sanitaria generalizada; (3) viviendas salubres; (4) seguridad ciudadana generalizada y ausencia de cualquier amenaza social (terrorismo de Estado, militarismo, paramilitarismo, delincuencia, violencia, terrorismo étnico o político, etc.)
- Posicionamiento general alternativo a la globalización en curso, por lo que significa de ataque a las redes sociales solidarias participativas. Mientras que las nuevas formas de democracia reclaman la inclusión, la globalización neoliberal genera exclusión. La democracia no puede ponerse en marcha en tanto en cuanto domine un modelo que, por definición, es disolvente de los lazos sociales. La democracia avanzada declara la existencia de una herencia común en toda la humanidad (y que incluye tanto a la naturaleza como a las generaciones futuras) que no es divisible ni enajenable. Por el contrario, es un presupuesto básico de la mundialización neoliberal el tratar todo como mercancías, articular su intercambio sobre la base del mercado, y considerar el presente como lugar de valoración del beneficio.
- Puesta en marcha de presupuestos participativos con vistas a definir por la ciudadanía el gasto público. Estos presupuestos seguirían un modelo donde: (1) la participación esté abierta a todos los ciudadanos al margen de cualquier estatus; (2) exista una combinación de democracia directa y democracia representativa, dándose los participantes sus propias reglas internas; (3) la asignación de los recursos se hará basándose en criterios técnicos y generales, y compatibilizando las exigencias técnicas, legales y financieras y las reglas establecidas por los

participantes (B.Santos). Las cifras del gasto público deben hacerse accesible a toda la población de la forma más sencilla posible. Pintar en una pared las cuentas públicas de un municipio pequeño (Brasil) es un ejemplo de esfuerzo de clarificación.

- Establecimiento de posibilidades materiales para obtener la información, recibir las consultas, transmitir la codecisión y articular la cogestión. Esta capacitación va desde la existencia de locales a la disposición de teléfonos y redes informáticas. Estas capacidades materiales deben adaptarse a las realidades de cada país. El desarrollo de formas alternativas de energía deberá ser un paso previo en aquellos países donde la inexistencia de redes eléctricas sea el primer impedimento para poner en marcha formas de democracia participativa.
- Celebración de auditorias ciudadanas sobre la calidad de la democracia, con el fin de incrementar la participación popular, hacer un diagnóstico correcto de los problemas de funcionamiento y generar una mayor corresponsabilidad con las decisiones políticas. La auditoria es un estudio participativo compuesto por diferentes niveles donde el elemento esencial es la transparencia del proceso y de los resultados La auditoria ciudadana incorporaría: (a) seguimiento y evaluación de las fortalezas y debilidades de la vida política; (b) forma diferenciada de participación al integrarse la ciudadanía en el análisis como actores y al ser públicos los resultados del mismo; (c) potencial transformador al ser la idea de calidad de la democracia la guía de las discusiones. (Taller "Calidad de la democracia y desarrollo humano en América Latina")
- En el ámbito jurídico, es necesario establecer dos órdenes: (1) ámbito nacional: garantía de la gratuidad real en todos sus niveles; establecimiento de protocolos basados en la igualdad y la competencia en la elección de jueces y magistrados; transparencia en la elección de los magistrados en todos los niveles judiciales, así como rendición de cuentas en las reelecciones; separación del poder Ejecutivo del Judicial; fomentar la participación popular en la administración de justicia (2) en el ámbito internacional, un gobierno nacional transparente tiene necesariamente que estar comprometido con los derechos humanos en todo el mundo. En este sentido, debe suscribir, apoyar y cumplir los Tratados Internacionales al respecto: Declaración Universal de los Derechos Humanos; Convención Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales; Convención Internacional de derechos civiles y políticos. Igualmente, debe apoyar la formación de un Tribunal Penal Internacional. Es esencial también la cooperación nacional en las diferentes formas de justicia supranacional y debe buscarse la pluralidad cultural y política en la creación de órganos supranacionales con capacidad sancionadora. Debe también impulsarse la deliberación en el ámbito mundial, única forma de encontrar también formas de responsabilidad mundial (decisiones tomadas por instituciones financieras en el primer mundo pueden afectar a la economía de un país a miles de kilómetros sin quedar afectado por ningún tipo de responsabilidad). Debe crearse una segunda cámara en la ONU que actúe como un Parlamento Mundial, paso previo a la posibilidad de impulsar un diálogo ciudadano de base en todo el planeta (D.Held)
- Fortalecimiento de los servicios técnicos e informativos parlamentarios, creando convenios con universidades y centros de investigación que actúen como auxiliares de la labor política institucional y también como forma de incluir a miembros de la sociedad en la deliberación política. El refuerzo del apoyo de técnicos debe facilitar la rotación en los cargos, sin que ello se traduzca en un poder espurio de los técnicos. La deliberación ciudadana debe contar igualmente con las posibilidades del conocimiento experto. Defensa de la división de poderes que permita a la oposición parlamentaria y a la ciudadanía ejercer las tareas de control y petición de rendición de cuentas al Gobierno. Posibilidad de petición de rendición de cuentas también a los partidos de la oposición. Igualmente, todas las instancias de control institucional (de justicia, tributaria y fiscal, electoral, administrativa, anticorrupción, etc.), así como todos los altos cargos de instituciones públicas y semipúblicas deben someterse al

escrutinio ciudadano con toda la información y con capacidad de poner en marcha procesos judiciales.

- Fomento general de la colaboración de las Universidades con la sociedad en la articulación de proyectos de democracia participativa
- Complementación de la democracia representativa con formas de democracia deliberativa con amplia participación popular. Si bien el Estado debe dar cuenta de la organización colectiva sobre la base de las leyes, corresponde a la sociedad civil (los movimientos sociales), a través de la democracia deliberativa y de la creación de una opinión pública informada, tres aspectos: (1) crear espacios más amplios para la acción social (presenta problemas negados por el sistema político); (2) hacer públicas las diferencias de identidad y exigir el reconocimiento de la diferencia; (3) ampliar la forma de la política, poniendo en la agenda aspectos que deben politizarse (no estatalizarse), esto es, incorporando a la polis cuestiones que estaban recluidas en el ámbito privado (Avritzer). La democracia deliberativa debe exigir a la institucionalización de los procesos de deliberación (reconocimiento institucional que incorpore esos procesos ciudadanos como parte necesaria del proceso que lleva a la elaboración y ejecución de leyes y políticas públicas)
- Habilitación de una iniciativa legislativa popular con capacidad real de traducirse en leyes.
- Establecimiento de organismos de demoscopia participados popularmente y que funcionen con principios de transparencia en el diseño de los cuestionarios y las muestras, en la recolección de datos, en su tratamiento y en su difusión pública.
- La pluralidad social debe recogerse también en las instituciones representativas, acabando con los sistemas bipartidistas alimentados con mecanismos desiguales (intereses empresariales, uso particular del Estado, influencia en los medios de comunicación, trato financiero privilegiado).
- Impulso transformador de partidos políticos y sindicatos, de manera que su condición de aparatos del Estado (financiados principalmente por los presupuestos públicos) se vea complementada con una mayor participación social en su estructura interna, en su ámbito de discusión y decisión y en la exigencia de rendición de cuentas. Los partidos deben articularse como atractores, es decir, estructuras fijas (en la gestión institucional de lo colectivo) pero con una vinculación flexible y abierta en su relación con el entorno, lo que les lleve a una constante transformación, a una oscilación incesante en su organización y tratamiento de la realidad política en relación con la sociedad. Al igual que las nuevas teorías del caos establecen que la relación entre el fondo y la forma de una partícula está ligada a la iteración (repetición) azarosa, la relación de los partidos con la sociedad debe seguir ese patrón no lineal. La vuelta atrás, es decir, el intento de recuperar el escenario monoteísta donde los partidos eran las estructuras políticas únicas, sería como intentar volver a meter la pasta de dientes dentro del tubo dentífrico. Se trata, por tanto, de incorporar a la política la superación de la física newtoniana (marcada de monoteísmo religioso) y sustituirla por formas más avanzadas que entienden que hay un orden íntimo, oscuro, complejo que, a cambio, otorga más información y garantiza una supervivencia negada a los cuerpos que construyen un equilibrio condenado a desaparecer (no a transformarse aumentando su complejidad).
- Debe también garantizarse que el funcionamiento interno de los partidos, y también en el mismo grado de las organizaciones sociales sea democrático. El desarrollo de procesos de primarias para la elección de candidatos debe ser una obligación incluida en el funcionamiento interno democrático de los mismos. Igualmente, tanto la libre afiliación a partidos políticos como a sindicatos debe formar parte de los derechos ciudadanos esenciales, no suponiendo este hecho ningún tipo de discriminación ni de privilegio. Los sistemas electorales deben incrementar la participación e implicación de los ciudadanos en la elección de sus representantes. También debe hacer una reducción y fijación del gasto de las campañas electorales, evitando que el mayor acceso a recursos cree discriminaciones que desvirtúen el

principio un hombre/una mujer, un voto. Debe dársele publicidad a la financiación privada antes de las elecciones. Los cargos de confianza de la administración deberán presentar su curriculum vite ante los medios de comunicación. Los programas electorales deben tener sustancia de contratos legales. Asambleas ciudadanas deberán evaluar en el periodo electoral el grado de cumplimiento de las promesas electorales. Los debates entre todos los candidatos electorales deberán ser obligatorios en los medios de comunicación en las franjas de máxima audiencia. Resultados electorales con una participación por debajo del 75% deberán ser declarados inválidos.

- Apoyo a todos los procesos contra la impunidad, desde la perspectiva de la reconciliación con restitución de lo sustraído. En este sentido, sólo una instancia internacional plenamente legitimada puede tener la capacidad de intervenir en procesos de conflicto interno, dando igualmente salida al problema de los inmigrantes, refugiados y exiliados.
- Creación de códigos de conducta ética de los funcionarios y de los políticos electos. Este código debe recoger sueldos suficientes como contrapartida de una exigencia de estricto cumplimiento de la legalidad y de una sanción agravada en el caso de conductas delictivas. Es necesario un esfuerzo general contra la corrupción, sólo alcanzable llevando la transparencia de personas y cuentas a todos los órdenes sociales: partidos, empresas, gobierno, parlamento, asociaciones, etc. Los políticos electos deberán hacer declaraciones contrastables y públicas de bienes antes y después de ejercer el cargo. Igualmente, los políticos elegidos deberán usar los servicios públicos, tanto ellos como sus familias (educación, sanidad, transporte, etc.). Grupos de ciudadanos elegidos por sorteo, junto a grupos de expertos, deberán evaluar periódica y públicamente a los representantes políticos, siempre con la máxima publicidad.
- Ayudar a las formas de democracia local y a la creación de redes de gobierno que conecten lo local con lo regional, lo nacional y lo supranacional. Instauración de consejos consultivos ciudadanos en todos los municipios. Estos consejos operan seleccionando por azar a un conjunto de personas que toman decisiones por mayoría o por consenso tras un proceso exhaustivo de información. Estos seleccionados trabajan en grupos, reciben compensación económica por su dedicación exclusiva, tienen toda la información que reclamen, obtienen apoyo externo y formulan resoluciones (J. Font). También debe fomentarse la gestión ciudadana de servicios públicos (en ayuntamientos, universidades, empresas públicas, etc.). Se trata de ir de manera paulatina avanzado en el tramo evolutivo (de menor a mayor implicación) "información, consulta, codecisión y cogestión".
- Asumir las realidades culturales de cada país, y dentro de cada Estado, de las diferentes naciones que puedan estar bajo esa administración, huyendo de generalizaciones que ahoguen las diferencias.
- Existencia de una opinión libre crítica y bien informada. Para ello, hay que garantizar el acceso social a los medios de comunicación públicos y privados. Consideración de la información como un bien público, de manera que no sea entendido como una mercancía que responde sólo ante los dueños de su propiedad y los criterios de asignación del mercado. El periodismo de investigación debe ser impulsado desde todos los niveles de la sociedad, sancionando severamente cualquier impedimento a su desarrollo, tanto desde espacios políticos como empresariales o sociales. Exigencia nacional e internacional de transparencia en los flujos económicos vinculados al narcotráfico, la prostitución, la pornografía y la venta de armas.
- Transformación de las televisiones y radios públicas en transmisores de educación y cultura, incorporando programas educativos, informativos, culturales, de ocio y de debate que contribuyan al avance de la sociedad en la dirección de una democracia avanzada. Todos los programas y anuncios sexistas, violentos, sectarios, xenófobos, racistas o que fomentes la disolución de los lazos sociales deberán ser evitados,

correspondiendo a un órgano de control social y políticamente plural y participativo la decisión final al respecto.

- Incorporación paritaria de la mujer en los órganos de decisión y deliberación políticos. Para ello deben ponerse a disposición de las mismas mecanismos de formación adecuada. De la misma manera que deben removerse todos los obstáculos que realmente impidan esa participación igual, considerando el especial lugar ocupado por las mujeres en el ámbito doméstico y el laboral.
- Fomentar los referéndum y dotarlos de carácter vinculante. Los debates previos a la existencia de referéndum deben acompañarse de la financiación suficiente como para que las diferentes opciones puedan ser explicadas correctamente.
- Por parte de las administraciones públicas deben articularse métodos de consulta ciudadana que tengan como base "una cultura reforzada de consulta y diálogo", siguiendo el modelo de la consulta realizada por la Comisión Europea respecto de las telecomunicaciones, y dotando de contenido vinculante a las decisiones finales decididas entre las diferentes partes.
- Creación de redes orientadas a objetivos específicos, donde participen empresas, comunidades, centros de investigación, universidades, colectivos, organismos regionales y locales, asociaciones especializadas e individuos. Iniciativas europeas como el "día sin coche" han seguido ese esquema de funcionamiento.
- Mayor participación de los expertos, invitados por las asociaciones. Fondos a disposición de las asociaciones para invitar a especialistas. Red de especialistas a disposición de los diferentes sectores sociales. Las Universidades, además de dedicarse a la docencia y la investigación, deben cumplir con una obligación de información a la sociedad.
- Incorporación de inmigrantes en la deliberación y solución de todos aquellos problemas que les afectan.
- Establecer fórmulas de democracia global donde se busque la construcción de una opinión pública supranacional y se respeten los principios de deliberación y decisión.

JUAN CARLOS MONEDERO

NOTAS

∗ Universidad Complutense de Madrid/ACSUR

11 Nótese que detrás de esta afirmación hay una tesis *dura*: el sistema capitalista nunca es capaz, en el medio y largo plazo, de superar sus contradicciones.

12 Sirva de ejemplo el que algunos autores pongan como referencia de sociedad civil a los premios Nóbel (Donolo). La casi absoluta tendencia hacia la ortodoxia en el caso de los premios de economía, o el simple recordatorio de algún premio Nóbel de la paz (Henry Kissinger) obligan a pensar que, previamente, haría falta aplicar a la propia concesión del Nóbel el proceso deliberativo que tienen otros premios, por ejemplo, los Nóbel alternativos. Sólo así podrían ejercer la autoridad moral que se les reclama. De lo contrario es mera cosmética reclamando obediencia.

13 Una de las razones que explican la complicación a la hora de discutir con el liberalismo es la distancia que existe entre su discurso y su práctica. De manera que, a menudo, cuando nos referimos al Estado social y democrático de derecho a salvaguardar, nos referimos principalmente a su estructura formal más que a su estructura real, deudora de todas las deficiencias señaladas.

III. LOS ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA GLOBALIZACIÓN

DE DÓNDE VIENEN Y HACIA DÓNDE VAN LAS POLÍTICAS COMERCIALES CON LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO UNA CRÍTICA Y UNAS PROPUESTAS

ANDREW MOLD*

"Demasiada gente ha optado por suprimir la generosidad y, en su lugar, practicar la caridad"

Albert Camus, La Caída

INTRODUCCIÓN

Hace unas semanas, en La Cumbre Iberoamericana que se celebró en República Dominicana, los líderes latinoamericanos hicieron llegar un mensaje muy claro y contundente a los gobernantes españoles y portugueses: "No a la ayuda, sí al comercio". Así expresaron su cansancio con los escasos resultados de los flujos de ayuda recibida y, al mismo tiempo, con un discurso por parte de los países industriales aparentemente generoso con los países del Sur pero, en la práctica, sumamente mezquino en términos de facilitar acceso a sus propios mercados. Este tipo de declaración puede resultar desconcertante para muchos activistas preocupados por los temas de desarrollo en los países del Norte. Generalmente se ha hecho mucho hincapié en la ayuda internacional en los debates sobre cómo sacar a los países pobres de su difícil situación, siendo el movimiento 0,7% un buen ejemplo de ello. Ahora parece que ni siquiera los propios receptores valoran su aportación al desarrollo de sus pueblos.

Hoy en día la suma de las importaciones y exportaciones equivale a más de un 44% del PIB mundial y, para algunos países pobres, pequeños y dependientes de las importaciones desde los países industriales, la importancia del comercio internacional es aún mayor (Figura 1). Un estudio realizado por la UNCTAD estima que los países en vías de desarrollo pierden unos 700 mil millones de dólares anualmente en concepto de exportaciones perdidas debido a las políticas proteccionistas en los países industriales[1]. Cuando se tiene en cuenta que el valor total de la AOD no llega a 50 mil millones de dólares; fácilmente se puede comprender porqué a los propios dirigentes de los países del Sur les importa tanto este asunto.

Es, sin duda, motivo para la reflexión. En años recientes ha habido una paulatina toma de conciencia de que la lucha por un sistema mundial más justo implica mucho más que lograr un determinado nivel de AOD. Poco a poco se ha reconocido que el desarrollo no es un proceso fácil e implica ciertos sacrificios tanto en el Norte como en el Sur. En cierto modo, se podría afirmar que el debate sobre el 0,7% ha oscurecido las cuestiones de real importancia para los países del Sur. En este sentido, el comercio internacional debe ser uno de los asuntos más centrales en la agenda internacional.

Figura 1: La importancia del comercio para los Países Menos Adelantados:

Las exportaciones + importaciones como % del Producto Interior Bruto, 1960-1998

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2000.

Sin embargo, pese a la trascendencia del tema, la política comercial de los países industriales frente a los países en vías de desarrollo está repleta de contradicciones. Pese a que absolutamente todos los países industrializados han recurrido en algún momento de su historia a la utilización de los aranceles y el proteccionismo para incubar sus industrias nacientes (y España fue un buen ejemplo de ello), hoy en día se niega a los países en vías de desarrollo (PVD) el derecho a aplicar estas mismas políticas[2]. En estas condiciones, resulta muy difícil para los PVD lograr una industria competitiva propia – su industria nacional sencillamente no puede competir con las importaciones desde los países industriales y el resultado es la desaparición del tejido industrial local. Asimismo, merece la pena reflexionar sobre si es coherente que los países industriales aboguen por la liberalización en el movimiento de capitales y de bienes a escala mundial y, sin embargo, al mismo tiempo apliquen una política más restrictiva a la migración. En definitiva, se puede discrepar con el modelo contemporáneo dominante de liberalización y globalización de mercados, pero en realidad es un modelo que ni siquiera se aplica de forma coherente.

LA PROBLEMÁTICA DEL COMERCIO DESIGUAL

Con este trasfondo, en este breve documento se va a hacer referencia principalmente a los problemas de los países menos adelantados (PMA), una lista de 49 países según la definición de la ONU, ya que se entiende que los problemas de la pobreza y la marginación son mayores y más urgentes[3]. Con ello, no hay que ignorar los enormes problemas con que se enfrentan los demás países en vías de desarrollo. En realidad, dos tercios de los pobres del mundo (según la definición del Banco Mundial) se encuentran en tan sólo cinco países – Brasil, China, Nigeria, India e Indonesia – y, por definición, estos países no pueden entrar en la lista de los 49 PMA. No obstante, la situación de estos cinco países es sustancialmente diferente a la de los PMA: son economías muy grandes, con una base de recursos más diversificada y una capacidad de conseguir financiación en los mercados financieros mucho mayor que en el caso de los PMA. Por tanto, dada la brevedad de este documento, se va a centrar la línea de argumentación en estos últimos.

Tomando estas observaciones como punto de partida, existen varios problemas fundamentales que se deben plantear en cualquier evaluación de la política comercial:

Tal como comentamos anteriormente, el PNUD ha estimado que en las industrias de baja intensidad tecnológica (calzado, textiles, productos de metal, madera y caucho, plásticos, etc.) los PVD pierden hasta 700 mil millones de dólares en ingresos procedentes de sus exportaciones debido a las barreras impuestas por los países industrializados. Si vamos a predicar las ventajas de una política comercial liberal, al menos hay que ser consecuentes con ello y no impedir las importaciones de los PVD[4].

Este argumento también es válido en el caso del sector agrícola donde medidas proteccionistas como la Política Agrícola Común (PAC) perjudican claramente las exportaciones de los PVD. En el año 2000, los países ricos subvencionaron a sus productores en el sector agrícola por un valor de $245 mil millones, aproximadamente cinco veces la ayuda oficial para el desarrollo (AOD). El apoyo total al sector agrícola alcanza unos $327 mil millones. En la Unión Europa, este apoyo equivale a más de $16.000 por granjero y en EE.UU. la situación es aún peor ($20.000 por granjero)[5]. De nuevo, comparado con la escasa generosidad de la ayuda internacional, resulta muy difícil justificar tal nivel de subvención. Este grado de proteccionismo afecta negativamente en diversas formas a los PVD:

Significa que los PVD no pueden exportar productos agrícolas a los mercados industrializados, incluso en productos como el azúcar o el arroz en los que tienen una ventaja comparativa natural. Cuando se tiene en cuenta que los PMA rara vez pueden competir en la producción de bienes industriales y tampoco en la provisión de servicios (ya que la brecha de competitividad es demasiado grande entre los países ricos y los PMA), esta prohibición significa condenar a estos países a un déficit crónico y creciente en su balanza comercial. Como resultado, en ausencia de suficientes flujos de capitales privados, los PVD acaban siendo totalmente dependientes de la AOD y otros flujos oficiales de crédito. ¿Acaso es una forma sensata de organizar la economía mundial?

Las políticas proteccionistas en el sector agrícola producen un efecto perverso en los mercados mundiales de ciertos productos. En el caso del azúcar blanco, por ejemplo, la UE es el exportador mundial más importante (a través del refinamiento de la remolacha). El precio de sus exportaciones representa tan sólo una cuarta parte de sus costes de producción. Como consecuencia, los PVD productores de azúcar de caña (como Cuba) se encuentran en una situación de baja demanda y bajos precios en el mercado mundial.

En los PVD en general, pero muy especialmente en los PMA, estas políticas atentan contra su seguridad alimentaría. En Haití, por ejemplo, la liberalización en el sector agrícola a finales de los años 1980 llevó a una caída de producción de arroz de más del 40 por ciento. En África Subsahariana, el déficit alimentario ha llegado a ser crónico en muchos países (cuando hace 30 años su balanza comercial era positiva). Esto no se debe a un cambio fundamental en las condiciones de producción de estos países sino, fundamentalmente, refleja una política de liberalización impuesta por organismos como el FMI. Sus propios productores sencillamente no pueden competir con las importaciones agrícolas subvencionadas procedentes de los países ricos[6].

Existe el problema de la "tariff escalation" – la imposición de aranceles más elevados en las importaciones de productos procesados que en las materias primas. Los países industriales aplican tales políticas precisamente para mantener el valor añadido en su territorio –no quieren que las industrias se desplacen hacia los países del Sur. Evidentemente, esta política desincentiva a los PVD a establecer sus propias industrias de procesamiento. Como consecuencia, los PVD no logran diversificar sus exportaciones y siguen dependiendo de la exportación de unas materias primas, e incluso acaban importando productos elaborados con recursos procedentes de sus propios países. Un buen ejemplo de este tipo de política proteccionista es la utilización de aranceles escalonados en la industria de la alimentación –

en la UE, los aranceles aplicados son mucho más altos en los productos procesados que en los no-elaborados.

Muchos PVD se quejan de un proteccionismo "encubierto", a través de la aplicación de estándares técnicos muy exigentes o condiciones fitosanitarias que no permiten la importación de sus productos. Como ejemplo, hace unos años se informó del florecimiento de una industria pesquera de agua dulce en Uganda, pero la UE impuso unas normas nuevas de higiene excesivamente estrictas que acabaron impidiendo dichas exportaciones. También existe el riesgo del abuso en la aplicación de las medidas anti-dumping – bajo la legislación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los socios comerciales pueden tomar medidas contra los países que venden sus exportaciones por debajo de su coste en el mercado doméstico. No es ninguna casualidad que sean precisamente los países industriales quienes más recurren a este mecanismo legal para controlar las importaciones.

Sobre todas estas cuestiones, en principio por lo menos, la OMC tiene un papel fundamental. En cierto sentido, desde un punto de vista de negociación política, la OMC tiene la capacidad para proteger a los países en desarrollo de los abusos de sus socios comerciales más poderosos: Si cada país negocia con sus socios comerciales por separado, los países pobres se verán presionados para hacer concesiones injustas. Desde luego, este argumento a favor de la existencia de una organización comercial multilateral no carece de validez - solamente hay que analizar el contenido y la forma de negociar el Tratado de Libre Comercio entre Méjico y los EE.UU., o los acuerdos que la UE ha firmado con los países del Sur del Mediterráneo (los EMA), para entender hasta qué punto los países fuertes imponen su voluntad sobre los más débiles[7]. Lejos de aplicar teorías económicas abstractas, en las negociaciones comerciales bilaterales destaca el grado de "realpolitik" y mercantilismo de los países industriales.

Aceptados los argumentos teóricos a favor de un organismo multilateral para el comercio mundial, habría que reconocer que, en la práctica, la situación es más compleja y mucho más frustrante para los PMA:

Para los países más pobres, el problema de acceso a mercados (el cometido más importante de la OMC) no es tan relevante- sencillamente no tienen la capacidad para competir y exportar a los mercados industriales más que sus materias primas. En efecto, están marginados del comercio mundial y sufren las consecuencias de precios muy bajos en los mercados de materias primas.

Los PMA sufren por tener poco peso en el seno de la OMC. A su favor, por lo menos la OMC es una organización más democrática, en el sentido de que cada país tiene un voto. La situación es, por tanto, muy diferente a la reinante en el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, en la que los países industrializados disfrutan de votos en bloque. Sin embargo, once de los países más pobres ni siquiera tienen representación en Ginebra. A los demás, les falta la capacidad burocrática y técnica como para hacer notar su presencia en la OMC. El resultado es que se llega a acuerdos sin contar con la opinión de los países más pobres.

Bajo la influencia de las grandes empresas y los lobbies se está ampliando la agenda de la OMC para incluir asuntos no directamente relacionados con el comercio. En este sentido, quizás lo más perjudicial para los PVD a largo plazo son los TRIP (Trade Related Intellectual Property Rights). Los TRIP representan un intento por extender y fortalecer la protección de la propiedad intelectual en los PVD. Pero incluso algunos economistas más ortodoxos (y también el Banco Mundial) son críticos con las medidas propuestas. Muchos son los argumentos que se pueden utilizar en contra de los TRIP. Por ejemplo, se afirma que la falta de protección de propiedad intelectual merma la capacidad de los PVD para

atraer las inversiones extranjeras. Sin embargo, uno de los países menos respetuosos con los regímenes de propiedad intelectual, China, ha sido precisamente el PVD que más inversiones extranjeras ha recibido. Un mayor fortalecimiento de la legislación referente a las patentes incluso podría desembocar en una situación en la que habrá menos, no más, inversiones extranjeras (las empresas multinacionales podrían mantener sus ventajas monopolistas en otros mercados sin necesidad de realizar nuevas inversiones). Queda claro que los principales ganadores de un régimen de patentas más estricto a escala mundial serían las grandes empresas multinacionales localizadas en los países industriales. De los $40 mil millones que generaría la aplicación de los TRIP, se estima que casi la mitad se quedaría en manos de las empresas transnacionales norteamericanas. Los países perdedores serían claramente los países importadores de tecnologías – es decir, los PVD[8].

El problema mayor para muchos PMA siguen siendo los bajos precios de las materias primas, una cuestión en la que la OMC no tiene capacidad de respuesta. Los precios de casi todos los productos primarios han descendido dramáticamente desde mediados de los años 70. Hoy en día, los PVD tienen que exportar aproximadamente el doble de la cantidad que en el año 1980 de materias primas y productos agrícolas para poder comprar la misma cantidad de productos industriales. Actualmente, los precios mundiales de productos como el azúcar o el café están tan bajos que a los pequeños agricultores les resulta muy difícil mantenerse a sí mismos y sus familias con los ingresos que les genera la venta de dichos productos[9]. No es solamente el nivel sino también la volatilidad de los precios lo que dificulta muchísimo la planificación de los gastos públicos de los países en vías de desarrollo. En los años en los que los precios de los productos primarios sufren un revés, descienden los ingresos del gobierno y se recorta el gasto social. Así pues, los miembros más pobres de la comunidad son los que cargan con el peso del ajuste. De nuevo, quien gana más en esta situación no es solamente el consumidor sino las grandes empresas multinacionales. Por ejemplo, un estudio reciente del Banco Mundial señala que mientras el precio del café descendió un 18% en los mercados mundiales entre 1975 y 1993, aumentó un 240% para los consumidores de los EE.UU. en el mismo período. Las que han salido ganando han sido, principalmente, las grandes empresas comerciales internacionales que han multiplicado sus márgenes espectacularmente

¿QUÉ HACER? UNAS PROPUESTAS

En resumen, existen muchas lagunas en el área de políticas comerciales para que sean compatibles con el desarrollo de los pueblos de Sur. Hace falta un compromiso real con los PVD – un buen precedente fue la iniciativa EBA (véase el recuadro), iniciada por la Comisión Europea en el año 2000 pero, a mi modo de ver, se necesita ir más allá. En la actualidad, en muchos ámbitos las políticas adoptadas frustran, en lugar de fomentar, el desarrollo económico y social. En este sentido, habrá que evaluar las políticas comerciales desde una perspectiva holística: en el contexto de una economía mundial cada vez más interdependiente, no basta con limitarse al estudio de los flujos comerciales. Por ejemplo, habrá que incorporar en el análisis una consideración profunda sobre el papel de las empresas multinacionales – hoy en día, las empresas multinacionales son responsables de dos tercios de los flujos comerciales mundiales. Asimismo, cualquier reformulación de la política comercial debe tener en cuenta también las políticas migratorias- en términos prácticos, la migración no es más que el comercio con el bien más valioso de todos- es decir, el capital humano.

El Acuerdo "*Everything But Arms*" (EBA) (Todo Excepto Armas)

Actualmente existen más de 30 regímenes comerciales distintos vigentes entre la UE y sus contrapartes comerciales. Salvo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y el Acuerdo de Cotonou con los 39 países ACP (África, Caribe, Pacífico), estos acuerdos se han formulado en base a consideraciones políticas y económicas nacionales. En octubre 2000, el responsable de comercio de la UE, Pascal Lamy, anunció un plan ambicioso que eliminaría los aranceles y cuotas existentes para todas las importaciones procedentes de los 49 PMA. La concesión comercial unilateral conocida como propuesta "Todo Excepto Armas" (EBA) fue pensada para facilitar el pleno acceso de todos los bienes producidos en los PMA salvo las armas y municiones. Además, se decretaría la incorporación gradual en una etapa de tres años de los productos "sensibles" como el plátano, el azúcar y el arroz. La propuesta fue ratificada por el Parlamento Europeo en febrero de 2001.

En este espíritu, se hacen las siguientes recomendaciones:

En primer lugar, habría que asignar más AOD a los países más necesitados. La política actual, incluyendo la política española, va justamente en el sentido contrario, como demuestra la Tabla 1. Especialmente importante para contrarrestar la marginación de los países más pobres de los circuitos mundiales de comercio y capitales es la inversión en capital humano (educación y salud). La AOD necesita respaldar a los gobiernos de los PVD en estos gastos. A la vez, se necesita reorientar la ayuda hacia fines productivos- una proporción demasiado significativa se dedica a la compra de productos manufacturados de los países donantes ("tied aid") en lugar de promocionar la producción en los países receptores.

Tabla 1: Ayuda Oficial para el Desarrollo (porcentajes), 1989-2000

	1989-1990	1999-2000
Países menos adelantados (PMA)	37,3	30,1
Otros países de bajos ingresos	31,1	34,4
Total Países de bajos ingresos	68,4	64,5
Países de ingresos medios bajos	25,4	30,5
Países de ingresos medios altos	6,2	4,9
Total	31,6	35,4
Países de altos ingresos	0,0	0,1

Los PVD y, especialmente, los PMA necesitan una mayor asistencia técnica en temas comerciales para fortalecer su capacidad negociadora en el seno de la OMC. Los críticos de la OMC señalan que la mayor parte de las grandes decisiones importantes se toman entre un grupo pequeño de países detrás de puertas cerradas. La OMC es una organización tan importante para los PVD que se debe revindicar una mayor transparencia en su funcionamiento.

Como los grandes beneficiarios de la globalización de la economía mundial, también habría que contemplar formas de aumentar la presión fiscal sobre las empresas multinacionales. La evidencia empírica sugiere una dramática caída en la recaudación de impuestos de sociedades sobre las empresas multinacionales a escala mundial. Un sistema de fiscalidad como la propuesta expuesta en Mold (2001)[10], basado en un sistema mundial de impuestos unitarios, sería un avance importante – mayor transparencia y menos capacidad por parte de las empresas para eludir la imposición fiscal.

Al mismo tiempo, hay una necesidad urgente de plantear la formación de algún tipo de Comisión Internacional de Monopolios, quizás siguiendo un modelo similar al de la OMC. Es evidente que la mayor parte de los PVD no tienen los medios ni la capacidad técnica para imponer una legislación anti-monopolio y, sin embargo, la actuación desenfrenada de las grandes empresas puede ser muy perjudicial a sus intereses. Es más, este tipo de propuesta es totalmente coherente con el modelo de libre mercado y, por tanto, debería recibir el respaldo del FMI y el BM. Si no fuese así, quedaría en entredicho su propio compromiso con "el buen funcionamiento del mercado". Hasta la propia OMC, en su declaración ministerial en Doha en 2001, reconoció la necesidad de avanzar en esta dirección[11].

Se debería reconocer el derecho de los PVD para proteger sus propios sectores agrícolas de la competencia injusta – la seguridad alimentaria es tan frágil en muchos de los países más pobres que necesitan mecanismos para asegurar la capacidad productiva de sus propios sectores agrícolas. En este sentido, se debe permitir a los países del sur mayores márgenes para imponer aranceles y restricciones cuantitativas a las importaciones de productos agrícolas, especialmente cuando dichas importaciones consisten en productos subvencionados procedentes de los países industrializados. Algunos críticos incluso llegan al extremo de proponer que, siguiendo el modelo de la UE, los PVD adopten sus propias PAC. Personalmente, creo que tal sugerencia no es más que una quimera – la mayor parte de los PVD simplemente no tienen los recursos para imponer una política proteccionista de esta naturaleza. Es más, la PAC representa una forma sumamente costosa e ineficiente de organizar la producción agrícola. Seguramente habrá mejores modelos de desarrollo agrícola para el Sur.

Los países industriales deberían hacer un mayor esfuerzo para fomentar los procesos incipientes de integración regional entre los propios PVD. Tal como se argumentó anteriormente, una gran parte de los problemas de los países del Sur tiene su origen en su escasa capacidad de negociación con los países industriales. Si lograsen un mayor grado de integración económica y política entre sí (en pactos regionales como el MERCOSUR, SADC y el Pacto Andino), estos países tendrían una mayor fuerza económica y negociadora. La UE (que, para muchos países del Sur, representa el modelo paradigmático de integración regional al que ellos mismos aspiran) tiene los medios y la experiencia acumulada para aconsejar a los integrantes de estos procesos y, por ello, debería ponerlos a su disposición.

Bajo el Artículo 66.2 de la OMC, los países desarrollados tienen la obligación de "promover la transferencia tecnológica hacia los PMA". Sin embargo, en la práctica se ha hecho muy poco, o nada, para hacer de esta obligación una realidad. Los PMA serán incapaces de integrarse en los mercados internacionales sin un correspondiente incremento en sus propias capacidades tecnológicas. Es necesaria la puesta en marcha de mecanismos para facilitar la transferencia tecnológica a todos los países en vías de desarrollo como, por ejemplo, incentivos fiscales a las empresas que licencian tecnología a los PVD o la aportación de más fondos públicos para promover la colaboración científica y técnica entre el Sur y el Norte[12].

Finalmente, se debería extender la iniciativa EBA a todos los países de bajos ingresos – carece de sentido dar AOD por un lado pero a la vez negar acceso a nuestros mercados a los productos de estos países. La mayor parte de los estudios llega a la conclusión de que el impacto sobre la producción europea sería mínimo, e incluso en los sectores más sensibles a la competencia con los PVD, los costes serían asumibles con tal de imponer una política adecuada de compensación y reestructuración.

CONCLUSIONES

Cabe subrayar que los PVD siguen siendo dependientes en gran medida de las transacciones con los países en el Norte. Al mismo tiempo, nuestra dependencia sobre las importaciones del Sur es mínima. Por ejemplo, mientras un 36% de las exportaciones de los PMA tiene como destino la UE, las importaciones procedentes de los PMA representan menos del 1% del total para la UE. Dicho de otra forma, las relaciones comerciales Norte-Sur siguen caracterizadas por un alto grado de asimetría. Por tanto, en el tema del comercio internacional la responsabilidad de los países industriales para adoptar políticas sensatas y justas es sin duda mayor. Teniendo en cuenta la trascendencia del sector agrícola para algunos países del Sur (un sector que aún emplea un 80 por ciento de la población activa en algunos PMA), es especialmente urgente encontrar soluciones a los problemas en este campo.

No ha sido la intención del autor de este documento facilitar una visión excesivamente técnica de las dificultades con las que se enfrentan los países del Sur en el ámbito del comercio internacional. Más bien, se ha pretendido dar una visión amplia de los problemas de mayor urgencia en las relaciones comerciales Norte-Sur. Sin embargo, de esta revisión de los temas polémicos y de actualidad que más inciden en la situación de los países más pobres, salta a la vista la complejidad del tema. Las soluciones a estos problemas no serán fáciles, y algunas medidas aparentemente bien intencionadas podrían incluso tener un impacto negativo sobre algunos de los países pobres (o algunas clases o grupos sociales dentro de ellos). Es importante recordar que hoy en día los intereses de los países del Sur son heterogéneos, no monolíticos. Los intereses de un país industrializado como Brasil pueden ser muy diferentes de los intereses de un país como el Congo, que sigue siendo casi exclusivamente un productor de materias primas. En este contexto, una medida que podría ayudar a un grupo de países, como la EBA, podría dañar los intereses de otros. Un ejemplo serían los países del Caribe, que no se incluyen dentro de la iniciativa del EBA, y, por tanto, podrían perder su situación favorecida dentro del marco de preferencias comerciales comunitarias.

No obstante, esta complejidad no debería impedir que nos movamos en la dirección adecuada. Como ejemplo, en más de una ocasión se ha escuchado la opinión de que, como en Marruecos los sindicatos tienen una influencia escasa, los trabajadores marroquíes no se beneficiarían en absoluto de una liberalización en el sector hortofrutícola. Los argumentos

de este tipo han sido manejados muy hábilmente por parte de empresarios españoles para mantener el status quo. Pero no se debe caer en la trampa de aceptarlos – a España le corresponde abogar por una política justa y generosa en cuanto a sus relaciones comerciales con sus socios del Sur (del mismo modo que Alemania lo hizo en su momento con España cuando esta última estaba integrándose en la UE). Y le corresponde a Marruecos remediar los problemas que tiene en su distribución de renta y la falta de representación de sus sindicatos. Todos estos cambios llevan tiempo. Pero no hay mayor ironía que mantener la situación actual, restringiendo las importaciones de productos hortofrutícolas desde Marruecos y a la vez incentivando el trabajo clandestino de marroquíes en la producción de los mismos productos en España.

Finalmente, quisiera hacer una observación más general. Para que una política verdadera progresista salga de la iniciativa 2015+, habría que adoptar una posición pragmática sobre sus contenidos. Esto no significa prescindir de un cierto idealismo, pero tampoco hay que perder el horizonte de la política de lo factible. En este sentido, habría que empezar señalando con el dedo la larga lista de incumplimientos dentro del sistema comercial vigente: plantear la necesidad de un control internacional sobre las empresas multinacionales, controlar su evasión fiscal, denunciar los impedimentos que se impongan a la importación de productos de los países del Sur, etc. La lista de incoherencias es larga, y las urgencias del Sur muchas. Cuando se haya ganado esta batalla, habrá tiempo para plantear otros objetivos para lograr un mundo más justo.

ANDREW MOLD

NOTAS

∗ Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Vice-Secretario General, UIMP. El autor agradece a Daniela Forte sus observaciones sobre este documento.

11 Véase UNCTAD (1999), Trade and Development Report 1999, Ginebra y Nueva York.

12 Esto es cierto incluso de los EE.UU. que, pese a su retórica librecambista, aplicó aranceles de más del 40 por ciento sobre el valor de sus importaciones en muchas industrias y prohibió la entrada de muchos otros productos. En contraste, el promedio de arancel que existe en los PVD hoy en día no llega al 15 por ciento. Teniendo en cuenta la enorme brecha que existe ahora en términos de productividad entre los PVD y los países industriales, los aranceles de este nivel podrían considerarse insuficientes para permitir la aparición de una industria nacional.

13 Los países que figuran en la lista de los 49 PMA son: Sudán, Mauritania, Malí, Burkina Faso, Níger, Chad, Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea, Sierra Leona, Senegal, Liberia, Togo, Benín, República Centroafricana, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé y Príncipe, República Democrática del Congo, Ruanda, Burundi, Angola, Etiopía, Eritrea, Djibuti, Somalia, Uganda, Tanzania, Mozambique, Madagascar, Comoros, Zambia, Malawi, Lesotho, Haití, Islas Salomón, Tuvalu, Kiribati. Vanuatu y Samoa, Yemen, Afganistán, Bangladesh, Maldivas, Nepal, Bután, Myanmar, Laos y Camboya. Cabe señalar que, entre los países en vías de desarrollo, esta lista de países es la única reconocida por la OMC como merecedora de un trato especial en las negociaciones de comercio multilateral.

14 Un caso muy claro de esta hipocresía son las medidas proteccionistas adoptadas por la administración norteamericana a las importaciones de acero, una medida que claramente perjudica a los productores en países como Brasil o Corea del Sur.

15 Cabe señalar que existe una idea generalizada en España de que este país tiene una ventaja comparativa muy fuerte en el sector agrícola. Habría que informar a la opinión pública que, en realidad, las cosas no son así – que hubo un auge en la producción de ciertos cultivos gracias a las subvenciones facilitados por la PAC (ej. lino) y en otros por los aranceles impuestos a las importaciones de terceros países (ej. tomates). Incluso nuestros vecinos al sur, Marruecos y Túnez, se han visto muy perjudicados por el cierre de fronteras en la UE a sus productos agrícolas – sus exportaciones de productos mediterráneos fueron mucho mayores antes de la entrada de España, Grecia y Portugal a la UE (su producción de aceite de oliva se ha visto diezmada por la política europea, por ejemplo). La política de promocionar hasta este punto la producción de ciertos productos agrícolas en zonas como Andalucía es muy cuestionable a largo plazo (por mucho que sea conveniente a nivel político), teniendo en cuenta la fragilidad de los suelos y la escasez del agua.

6 Cabe señalar que el impacto de estas liberalizaciones sobre los más pobres en estos países es ambiguo- los pobres en las zonas urbanas pueden ganar a corto plazo, debido a la caída de precio de los alimentos, debido a su vez a la importación de productos subvencionados. Sin embargo, perjudica claramente a los productores campesinos, que ya viven con ingresos a

nivel de subsistencia. A la larga, evidentemente tales políticas minan la capacidad de producción local y atentan contra la seguridad alimentaria.

17 Para una discusión sobre los EMA, véanse "Los Acuerdos Regionales de Comercio como respuesta a la pobreza en el mundo: Crítica del acuerdo Euro-Mediterráneo" por Andrew Mold (2002), en *La Responsabilidad de la Unión Europea en la lucha contra la pobreza- Claves de la Presidencia Española 2002. Una Evaluación de Intermón Oxfam*.

18 Para tener una idea de la envergadura de esta brecha tecnológica, en el año 1997 en los países industriales se registraron unos 600.000 patentes, frente a tan sólo 17 en toda la región de África Subsahariana. Se puede encontrar más información sobre este tema en Andrew Mold (2002), "Freedom to Innovate? The Economic Implications of a Strict Property Rights Regime on Developing and Developed Countries", Institute Real Elcano, Madrid, Documentos de Análisis (13/12/2002), http://www.realinstitutoelcano.org/analisis.asp

19 Desde 1997, los precios de café han caído un 70 por ciento en los mercados mundiales. Tal como señala un reciente informe de Oxfam International (2002), para los trabajadores en los países industriales es muy difícil contemplar el impacto de una reducción salarial de tal magnitud, pero esto es exactamente lo que les ha estado pasando a los pequeños productores de café en los PVD durante los últimos años. Muchos ahora caen bajo el umbral de la pobreza.

110 "*Paying a Fair Share- A Proposal for Unitary Taxes on the Profits of Multinational Corporations*", disponible en la siguiente dirección: http://www.ucm.es/info/icei/publica/doctra.html

111 Para una propuesta de este tipo, véanse Ajit Singh (2002), "*Competition and Competition Policy in Emerging Market: International and Development Dimensions*", G24 Technical Group, Marzo.

112 Veáse el informe de la Comisión de Derechos de Propiedad Intelectual (CIPR), "Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy", Londres, septiembre 2002.

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA

CECILIA CARBALLO DE LA RIVA*

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN

La dimensión de responsabilidad social de las empresas, y todo lo que ello conlleva, es un concepto que desde hace tiempo viene desarrollándose en los países de cultura anglosajona. No se va a analizar en el presente documento cada una de las vertientes existentes en el universo empresarial, pero sí es destacable que lo más común es encontrar variaciones en el concepto empresa. En primer lugar, hacer mención a las empresas que no han incluido entre su visión–misión este tipo de metas pero que, tras analizar la demanda de los usuarios, integran poco a poco los comportamientos socialmente responsables. Con esto se entienden todos aquellos comportamientos que cuidan y aseguran una gestión ética. Tras este planteamiento subyace la duda de si este tipo de comportamientos se deben más a posturas reactivas que mejoran la imagen de las empresas o grupo de empresariales de cara al incremento de sus cuentas de resultados, pero que no tienen aún integrada esta filosofía ni esta forma de hacer las cosas. En segundo lugar cabe mencionar la construcción y proliferación de empresas que desde sus inicios incluyen estos postulados, dando lugar a diversas iniciativas (empresas de reinserción, empresas que comercian con productos denominados de comercio justo, asegurando el justiprecio a los productores y el justo pago por los costes de transacción, etc). Por tanto, sus actuaciones desde el comienzo estarían orientadas al respeto de estos valores con independencia de su campo de especialización.

El concepto de la responsabilidad de las empresas, con independencia de sus focos de origen, se desarrolla y trabaja al tiempo que surgen diferentes modalidades de control o medición para acreditar estas "buenas prácticas" y hacer de las empresas entes que respondan a sus responsabilidades económico–financieras, a sus responsabilidades sociales y a sus responsabilidades medioambientales. Para comprobar el alcance de estas dimensiones se deberían tener en cuenta diferentes elementos: el elemento primero es el diálogo con los interesados (actores implicados-stakeholders) de la organización. Un segundo elemento importante es la utilización de indicadores de prestación cuantitativos y cualitativos y de puntos de comparación. El impacto social así como la calidad de las relaciones son de esta forma sistemáticamente medidas y evaluadas. Porque "medir, es conocer", no se trata de dejarse llevar por informaciones de tipo anecdótico sino de obtener un instrumento lo más objetivo y preciso posible, a la vez que comparable. Un tercer eje es la comprobación externa. La certificación social es en primer lugar una metodología y un útil de gestión de la empresa que reconoce que los objetivos recogidos en la visión–misión de la misma tienen una clara correspondencia con sus diferentes actuaciones. La difusión de su legitimidad y de su reputación, la fiabilidad de sus procesos y de los informes originados a raíz de la obtención de su certificación por un organismo externo le proporcionan una corresponsabilidad con el entorno en el cual opera.

INICIATIVAS DE CARÁCTER INTERNACIONAL/EUROPEAS

Las primeras aportaciones en el campo de la contabilidad y auditoria social se realizan en los Estados Unidos de Norteamérica y fueron consideradas como un tema marginal. Destaca la célebre frase del economista y premio Nóbel de Economía, Milton Friedman "a corporation's social responsibility is to make a profit"[1] que se ha convertido en el referente clásico de esta actitud contraria a la medida de la rentabilidad social de las empresas.

Dentro de las iniciativas que han pretendido ampliar la perspectiva meramente informativa de la contabilidad figura The Corporate Report publicado por el ICAEW (Institute of Chartered Accountants in England and Wales) en el año de 1975. La reacción de las compañías hasta el momento se ha centrado en la elaboración de códigos de conducta, aunque esta solución puede presentar entre otros los siguientes inconvenientes: en primer lugar, que estos códigos internos son inevitablemente caros e ineficientes, ya que las normativas y costumbres cambian de forma significativa según los países y culturas, y las corporaciones los contemplan como algo de su propiedad, y en segundo lugar, que casi ninguno cuenta con una auditoria independiente que verifique su grado de aplicación.

Internacionalmente, uno de los primeros intentos en esta línea es el de la norma SA-8000 que ha sido promovida por la agencia acreditadora del Council on Economic Priorities, organización no lucrativa afincada en Nueva York y que tiene por objetivo el proporcionar a los consumidores e inversores información sobre la responsabilidad social y medioambiental de las empresas. Está basada en las convenciones de OIT. y en las declaraciones internacionales sobre derechos humanos (Declaración Universal sobre los Derechos Humanos (1948) y Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de la Infancia (1989)). La intención es que sea una norma aplicable tanto a las entidades que lo soliciten como a sus proveedores, cualquiera que sea el país y el sector productivo, y en ella se cubren temas de seguridad e higiene, trabajo infantil, trabajo forzado, derechos sindicales, horarios de los trabajadores y remuneraciones.

En Europa, por su parte, se ha publicado la norma AA-1000, realizada en noviembre de 1999 por el Institute of Social and Ethical Accountability (ISEA). En este caso se trata de una organización profesional comprometida con el reforzamiento de la responsabilidad social y la ética de las organizaciones. Entre las organizaciones fundadoras del ISEA se encuentra British Telecom (BT), la multinacional de la cosmética The Body Shop y la compañía norteamericana productora de helados Ben & Jerry's Homemade.

El proceso regulado en la norma está dirigido a mejorar el proceso de rendición de cuentas y el grado de desempeño. La definición de la rendición de cuentas está referida a la que se practica con los stakeholders de la organización. La naturaleza de la rendición de cuentas viene definida por el compromiso que la organización mantiene con sus stakeholders.

Parece relevante hacer referencia al Pacto Mundial, conocido como la Global Compact Initiative, promovido, en 1999 por la ONU. Esta iniciativa, a la que ya se han sumado cerca de medio centenar de empresas a nivel mundial, propone a las empresas adoptar nueve principios universales en los ámbitos medio ambiental, de los derechos humanos y laborales. El Foro económico de Davos-Nueva York de 2001 quiso impulsar esta idea con la propuesta de un Pacto por la Ciudadanía Corporativa. En segundo lugar, la reciente publicación por parte de la Comisión Europea del Libro Verde[2], en junio de 2001 y de la comunicación de la Comisión en julio de 2002 relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible que puede considerarse un paso hacia una visión más global e integradora dentro de esta propuesta de certificación independiente.

Tanto el Libro Verde como el Global Compact ponen de relieve la diferencia entre el modelo americano, promovido por la ONU, de adhesión voluntaria y pérdida de credibilidad social en el caso de no cumplirse con lo pactado, y el modelo europeo, más enfocado a un sistema de certificación-auditoria independiente.

Cabría enumerar aquí, aunque no se va a desarrollar por cuestión de espacio, que en Europa existen múltiples Institutos y organismos independientes (muchas veces vinculados a Universidades) como el SIRI Group, la New Economics Foundation o EIRIS, que desde diversos aspectos de la realidad investigan y producen material escrito sobre el

comportamiento ético y socialmente responsable de las empresas, funcionando muchos de ellos como observatorios permanentes.

EL CASO DE ESPAÑA

España, de momento, es más un embrión de iniciativas que un ejemplo a seguir. Cabe destacar la existencia de normas certificadoras que se van desarrollando bajo el paraguas de las normativas o recomendaciones comunitarias. En este sentido la evolución es clara hacia algún tipo de normativa que permita la realización de una auditoria por terceros externos a la compañía, en la línea de las normas ISO 9000 para los sistemas de gestión de la calidad, e ISO 14001 para los sistemas de gestión medioambiental. Así, recientemente ha sido creado en el organismo certificador AENOR, un grupo de trabajo para la creación de un instrumento de medida acerca de la gestión ética de las empresas que desarrolle una norma certificadora para galardonar a aquellas empresas que cumplan determinados principios o mejor dicho, que no incumplan determinados estándares mínimos en materia de respeto al medio ambiente, respeto a los derechos humanos, etc. Así, se han creado nueve comisiones de trabajo en el seno de dicho Comité (Instrumentos Financieros Éticos; Gestión Ética y Social de las empresas; Marketing con Causa; Códigos profesionales; Sistemas de Gestión para ONL; Sostenibilidad; Bioética; Gestión de valores). De ellos, el primero ha finalizado su trabajo con la publicación de la norma UNE 165001 "Requisitos para instrumentos financieros éticos" y acaba de crear el comité técnico de certificación de dichos instrumentos. Por su parte, el segundo grupo de trabajo está finalizando ya la norma sobre gestión socialmente responsable de las organizaciones y se acaba de constituir el tercer grupo de trabajo para elaborar una norma sobre gestión ética para las organizaciones no lucrativas (ONL).

Una segunda iniciativa a tener en cuenta es la seguida por la fundación Empresa y Sociedad. Fundada a mediados de los años 90 con el objetivo de "estimular el alcance y la calidad de la acción social de la empresa para generar un efecto multiplicador en el flujo de recursos empresariales hacia proyectos sociales" (Fundación, 2000), sus primeros pasos fueron hacia la certificación de las campañas de marketing con causa, mediante la creación de un sello de acción solidaria que cumpliera una serie de características (coherencia, calidad, compromiso, cumplimento del código de conducta y comunicación). Poco a poco ha ido evolucionando en sus postulados para plantear actualmente la necesidad de integrar la acción social en un proyecto estratégico de la empresa. Partiendo de la costumbre, al parecer cada vez más frecuente, de emitir informes específicos por parte de las empresas acerca de su actividad medioambiental, parece ser conveniente "integrar la acción social y medioambiental en la Memoria Económica Anual, que pasa así a ser un documento único planteado desde el concepto de responsabilidad social de la empresa".

Otra de las iniciativas existentes en España es la propuesta por el Foro para la Evaluación de la Gestión Ética-Forética. Se trata de una institución sin ánimo de lucro, promovida por grandes empresas españolas como Unión Fenosa, RENFE o Merck, Sharp&Dome, y cuya finalidad es fomentar la cultura de la gestión ética. Para ello ha desarrollado un modelo de Sistema de Gestión Ética, que se basa en el desarrollo interno de documentos para cada empresa y, a continuación y en la línea de lo expuesto por el Libro Verde, desarrollar un sistema de certificación externo. Parte de las diferentes áreas de gestión de la empresa, que para esta organización son ocho (alta dirección, clientes, proveedores, personal, entorno social, inversores, competencia y administraciones), para aplicar a cada una de ellas una serie de valores éticos mediante a creación de glosarios, planes de mejora o protocolos de actuación que luego se puedan medir y comprobar su realización.

Por último, diferentes empresas españolas acaban de constituir un foro de reputación corporativa y el llamado club para la sostenibilidad, cuya finalidad es fomentar un comportamiento sostenible y responsable de la empresa española.

Cambiando de actores, pues hasta ahora los impulsores de estas iniciativas nacen del sector empresarial, existen varias iniciativas que tienen como promotores al sector social. La Fundación Ecología y Desarrollo, ESADE o Economistas sin Fronteras, entre otras, tratan de fomentar las inversiones socialmente responsables, realizando para ello investigaciones éticas y sociales de las empresas. El propio IUDC-UCM, en una buena combinación de lo académico con lo social, también realiza este tipo de investigaciones. Asimismo el IESE ha creado recientemente un instituto para el estudio del gobierno sostenible de la empresa.

Un buen ejemplo de una iniciativa de certificación social nacida de un ámbito no empresarial puede ser la Campaña Ropa Limpia. Se trata de una campaña a nivel europeo que pretende sensibilizar a los consumidores y a la opinión pública sobre el origen y las condiciones de trabajo que los productores emplean en sector textil, así como promover un comercio más justo y equitativo con el Sur y un consumo más responsable en el Norte. La campaña pone énfasis en la denuncia y la presión a empresas multinacionales para que cambien prácticas que perjudican a los países y poblaciones más desfavorecidas del Sur y del Norte. En España la organización encargada de su coordinación es la ONGD Setem, que ha difundido una serie de recomendaciones para el establecimiento de una certificación social en el sector textil.

Para finalizar, hay que hacer referencia a la proposición de ley sobre responsabilidad social corporativa que el Partido Socialista presentó la primavera del 2002 a la mesa del Congreso, que recoge algunos aspectos ya regulados en países como Reino Unido, Francia o Alemania.

RECOMENDACIONES PARA FOMENTAR LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA EMPRESA ESPAÑOLA

En primer lugar y a fin de dar ejemplo, sería necesario convertir los requerimientos de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) en obligatorios para las empresas que desarrollen las actividades económicas o financieras contratadas o promovidas por las administraciones públicas nacionales e internacionales y sus organismos; y asegurarse de que no se establecen nuevos acuerdos o programas económicos, financieros o comerciales en que no se incluyan estos criterios. También sería preciso promover sistemas de control en las actividades públicas que estimulen y apliquen principios de RSC.

En segundo lugar sería necesario el establecimiento de un mecanismo de seguimiento, de la implantación y eficacia de la RSC, verdaderamente independiente e imparcial y que sea aceptado internacionalmente.

En tercer lugar, para promover la transparencia de las empresas en todas las actuaciones que lleve a cabo, sería preciso que publicasen sus políticas sobre RSC y que emitieran informes regulares sobre sus perfiles sociales y medioambientales. Este requerimiento podría ser voluntario u obligatorio.

Del mismo modo, sería oportuno que las autoridades públicas exigieran responsabilidades a las organizaciones y empresas denunciadas por comportamientos socialmente no responsables y tomaran en especial consideración a aquellas empresas que destaquen en

el campo de la RSC, difundiendo sus actuaciones para que sirvan de ejemplo a otras organizaciones

CECILIA CARBALLO DE LA RIVA

NOTAS

∗ Polítologa. Ha sido consultora en temas de cooperación internacional, investigadora asociada del IUDC-UCM, y actualmente es Directora Ejecutiva de IPADE.

11 “La única responsabilidad social de una empresa es incrementar su beneficio”, Friedman, M. 1970. (reimpreso del original de 1962). "The Social Responsibility of Business Is to Increase its Profits". En: *New York Times Magazine*. 13 de setiembre.

12 Que oficialmente lleva el subtítulo “Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas”

CRISIS FINANCIERAS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO:

CÓMO PREVENIRLAS PARA REDUCIR SUS CONSECUENCIAS ADVERSAS

ALICIA GARCÍA HERRERO Y JUAN A. GIMENO*

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, las crisis financieras parecen haberse convertido en un rasgo característico del nuevo sistema económico globalizado. No sólo no parecen remitir sino que aumentan en número y tienen consecuencias cada vez más graves.

A lo largo del último cuarto de siglo se han sucedido una tras otra. Podemos destacar, tanto por su magnitud como por el contagio a otras regiones, la crisis latinoamericana de la deuda de 1982-83, la crisis mexicana de 1994-95, la asiática de 1997-98 y la rusa de 1998. Es probable que –cuando tengamos un poco más de perspectiva histórica- tengamos que añadir la crisis argentina a esta triste lista.

Todas ellas redujeron el crecimiento de los países afectados y aumentaron la pobreza de su población, especialmente en el caso de la crisis de la deuda. El fuerte aumento de la pobreza como consecuencia de las crisis financieras es un hecho recurrente en los países en vía de desarrollo por la casi imposibilidad que tienen las familias de renta baja y media para diversificar sus activos y cubrirse de una posible devaluación o de la pérdida de sus depósitos en el caso de una crisis bancaria.

Las crisis, además, han ido acompañadas de fuertes exigencias por parte fundamentalmente del FMI, cuyo cumplimiento era obligado para conseguir la financiación necesaria para salir de la situación. Al margen de las críticas que han merecido las recetas aplicadas, incluso desde la más pura perspectiva ortodoxa de estabilización, una característica habitual ha venido siendo la escasa atención a las consecuencias sociales de los planes de ajuste y de las propias crisis financieras. Así, los niveles de pobreza han aumentado en una buen parte de los países en desarrollo.

CAUSAS DE LAS CRISIS

Tradicionalmente, las crisis de los países del Sur se achacaban a una mala gestión macroeconómica, frecuentemente unida a niveles elevados de corrupción, que producía importantes déficits públicos y una excesiva acumulación de deuda así como una apreciación del tipo de cambio real que reducía su capacidad exportadora.

En las últimas décadas las causas de las crisis han sido cada vez menos claras y, consecuentemente más difíciles de resolver. De hecho, en los años noventa se han producido procesos de estabilización y reformas estructurales considerables en muchas regiones en desarrollo pero no se han eliminado – ni siquiera reducido - las crisis financieras o sus consecuencias negativas.

Una de las razones fundamentales de este hecho es la dependencia de los países en desarrollo de flujos de capitales externos, en buena parte volátiles. Más todavía cuando la

oleada de entradas de capital extranjero en los primeros años de la década de los noventa se ha caracterizado por su alto componente especulativo y de búsqueda de beneficios a corto plazo.

El grado de volatilidad de la financiación a los países en desarrollo depende en parte de las políticas que estos llevan a cabo; pero sólo en parte, ya que hay otras muchas variables exógenas a los países que quieren acceder a la financiación que los inversores toman en cuenta para determinar el plazo de su inversión.

Además, la casi completa liberalización de la cuenta de capital que se ha ido produciendo en los años noventa en un buen número de países en desarrollo permite a los inversores actuar de una manera más libre y rápida. Así, la búsqueda de una alta rentabilidad en un corto espacio de tiempo aumenta la volatilidad de los flujos y la probabilidad de que ocurra una crisis.

Una vez más, nos encontramos ante un comportamiento desequilibrado en los planteamientos del Norte respecto al Sur. Desde la posición de fuerza que da el dominio de los recursos financieros y, en buena medida, de las Instituciones Internacionales, se impone a los países del Sur la apertura de sus fronteras y la plena liberalización de los movimientos de capital, mientras se corresponde con un proteccionismo brutal en materias primas y otros sectores estratégicos.

Abre tus puertas a mis intereses que yo cerraré las mías cuando me convenga. Y la aceptación de este trato desigual es condición necesaria (no siempre suficiente) para recibir el apoyo financiero para salir de las sucesivas crisis. Crisis que, a su vez, vienen en buena parte propiciadas por esa estructura de cambio desigual y esa puerta abierta al juego especulativo. Recuérdese que, en los últimos años, los intercambios reales no llegan a la décima parte del volumen que representan las transacciones financieras.

PREVENCIÓN DE CRISIS

Dado que la naturaleza de las crisis en los países emergentes es, en parte, extrínseca a ellos, dada la dependencia de estos países del capital exterior, y que las consecuencias de las mismas sobre el crecimiento y sobre la pobreza son muy graves ¿qué se puede hacer para evitarlas?

A primera vista, uno podría pensar que la solución es simple ya que la causa – al menos en los caos en los que llevan a cabo políticas económicas apropiadas - parece estar claramente identificada; esto es reducir la dependencia del capital exterior. Pero los países en desarrollo no tienen suficiente ahorro interior para financiar la inversión que necesitan para crecer más y reducir así las diferencia de renta con los países desarrollados. Menos todavía cuando, por una parte, existe una grave situación de endeudamiento previo. Sólo su servicio absorbe la práctica totalidad de esas escasas disponibilidades de ahorro. Pero el problema de la deuda externa exige una atención específica al margen de esta reflexión.

Por otra parte, no es infrecuente que muchos de los ahorradores nacionales de los países en vías de desarrollo dirijan sus fondos al exterior, con lo que drenan las disponibilidades internas y se convierten en activos agentes de la presión contra la propia moneda. El caso de Argentina es probablemente paradigmático en este sentido.

En cualquier caso, los países del Sur necesitan atraer capital extranjero para crecer más. La dificultad estriba en atraer capital extranjero sin que la economía se desestabilice. El modo

más directo de hacerlo es introducir controles de capital para limitar las entradas, al menos las que tienen un objetivo de corto plazo y especulador, porque no siempre funciona, especialmente en el largo plazo.

Chile, desde finales de los ochenta y Malasia desde 1997 han utilizado controles de capital con relativo éxito, pero no es el caso de otros países en los que este acabó por ser un instrumento muy costoso. Por ejemplo, los controles que introdujo Venezuela en 1995 como respuesta a la crisis bancaria, redujeron sustancialmente las importaciones con un impacto muy negativo sobre el crecimiento. Además este efecto negativo resultó ser muy asimétrico entre pobres y ricos ya que estos últimos encontraron medios de evitar los controles de cambio y seguir importando bienes y servicios, en buena medida de productos de lujo, mientras que hubo desabastecimiento de bienes de primera necesidad. Algo muy parecido está ocurriendo en Argentina en los últimos meses.

A la vista del coste que supone limitar las entradas de capital en términos de menor crecimiento por la mala asignación de recursos económicos, parece conveniente explorar otros instrumentos de prevención de crisis que sustituyan – o en su caso acompañen - a los controles de cambio.

Adicionalmente – o en sustitución a la introducción de controles de capital – los países se beneficiarían de atraer flujos de capital menos volátiles, en especial flujos de inversión directa que tienden a generar spillovers en los países receptores, con el consiguiente aumento de la productividad y la eficiencia.

Uno, de carácter más bien preventivo y no de resolución de crisis, es mantener un régimen de cambio flotante que evite movimientos muy bruscos en el tipo de cambio, como los que se producen durante las crisis cambiarias de muchos de estos países. Un régimen de tipo de cambio flotante, permite una apreciación nominal cuando se producen entradas de capital, lo que reduce las ganancias previstas de los inversores en moneda extranjera y, con ello, la afluencia de capitales extranjeros, sin necesidad de utilizar controles de cambio.

La fijación del tipo de cambio, que algunos países latinoamericanos han elegido como opción estabilizadora, puede tener sentido con carácter excepcional para frenar procesos inflacionarios galopantes, siempre que vayan acompañados de políticas adecuadas y de medidas compensatorias para las clases más débiles. Pero no pueden mantenerse largo tiempo cuando las circunstancias económicas del país son tan divergentes de las del país emisor de la moneda contra la cual se fija del tipo de cambio. De nuevo, el caso argentino muestra las consecuencias de mantener demasiado tiempo una paridad ficticia.

Otro recurso disponible es la restricción fiscal, que incrementa el ahorro nacional y reduce la demanda total y, por tanto, las necesidades de entradas de capital extranjero para el mismo nivel de inversión. Aún así, una restricción fiscal puede aumentar la pobreza si no se ejecuta de una manera apropiada, por lo que debería evitarse que reduzca el gasto público dirigido a las familias de renta más baja o que aumenten la carga fiscal a las mismas. Por último, la buena administración de la deuda adquiere una importancia crucial en la prevención de las crisis si se considera que los flujos de capital que entran en un país deben devolverse en un horizonte temporal y en unas condiciones que dependen de factores, al menos en parte, fuera del control de las autoridades, como pueden ser los tipos de interés internacionales. Así, un país en desarrollo debería hacer una política de gestión de deuda muy conservadora a pesar del coste financiero que pueda tener a corto plazo porque le dará más margen para reaccionar a cambios adversos en las condiciones de financiación.

Todo ello, remite a un entorno de funcionamiento democrático de los gobiernos, con gestión transparente y control social de las políticas públicas.

GESTIÓN DE LAS CRISIS

Aunque las estrategias de prevención de crisis son importantes, el hecho de que las crisis se sigan produciendo evidencia la necesidad de mejorar la gestión de las mismas. No existe mecanismo que pueda garantizar que no vayan a producirse nuevas crisis.

Un importante rasgo significativo de la gestión de crisis en países emergentes es el recurso frecuente a lo que podríamos considerar un prestamista internacional de última instancia, el FMI, aunque dicha denominación sea un punto aún sujeto a discusión. La naturaleza externa de muchas de estas crisis y la necesidad de obtener moneda extranjera para hacer frente a una buena parte de los pasivos adicionales acumulados por la crisis, especialmente si se produce una fuerte devaluación, justifica la figura de prestamista de última instancia del FMI. El papel del FMI ha ido alcanzando mayor relevancia a medida que lo hacía la financiación que necesitaban los países para salir de sus crisis, consecuencia directa del aumento de los flujos de capital a los países en desarrollo.

La experiencia reciente de Argentina muestra la importancia que tiene recibir ayuda internacional para gestionar una crisis, no sólo porque ayuda a cubrir una parte de las necesidades de financiación sino también porque permite armar un programa macroeconómico en el que confíen los mercados a los que los países tienen que seguir accediendo mientras tengan déficits que financiar.

Desde esta perspectiva, se evidencia la relevancia de una institución como el FMI pero también la necesidad de conseguir en el mismo un funcionamiento más democrático y más equilibrado entre los intereses del Norte y del Sur dentro de dicha institución.

También los acreedores privados de los países en crisis deben jugar un papel en el manejo de la misma. De hecho, al realizar una inversión con mayor riesgo – aunque lógicamente acompañada de mayor rentabilidad – deben ser conscientes de que una crisis es el momento en el que el riesgo se convierte en un hecho, por lo que conlleva pérdidas. Es importante que las pérdidas se distribuyan de una manera equitativa entre los países en crisis y los acreedores externos pero también entre estos últimos ya que la variedad de inversionistas hace a veces difícil dicha distribución.

Por último, la gestión de las crisis bancarias merece un capítulo aparte. La precaria situación de los balances de los bancos centrales en los países en desarrollo hace que su papel en la gestión de crisis bancarias sea relativamente limitado respecto a los países industrializados lo que reduce el margen de maniobra. Esto es especialmente cierto en el caso de países con regímenes cambiarios muy fijos, como cajas de conversión o incluso dolarización. Por este motivo se deben encontrar vías sustitutivas de inyección de liquidez en momentos de dificultad sistémica, como líneas de crédito con instituciones privadas. Además es importante que haya confianza en el funcionamiento y solvencia del fondo de garantía de depósitos para evitar retiros masivos de depósitos por la desconfianza de los depositantes.

En resumen, aunque se ha intentado mejorar en la prevención y gestión de crisis con distintas opciones, algunas de las cuales se han descrito brevemente en los puntos anteriores, el camino por recorrer es aún largo ya que las crisis en los países en desarrollo se siguen produciendo, con consecuencias nefastas para el crecimiento y la pobreza.

Y el riesgo es tanto mayor cuanto más parezca fomentarse la especulación internacional.

ALICIA GARCÍA HERRERO Y JUAN A. GIMENO

NOTAS

∗ Banco de España y UNED, respectivamente. Colaboradores de Economistas sin Fronteras. Las opiniones vertidas en este artículo son estrictamente personales.

11 Aunque la mayoría de los países afectados fueron latinoamericanos también hubo otros como Filipinas.

¿COMPROMISOS FACTIBLES?

LAS INSTITUCIONES DE BRETTON WOODS Y LOS "OBJETIVOS DEL MILENIO"

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA*

LAS INSTITUCIONES DE BRETTON WOODS Y EL COMPROMISO CON LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

En junio de 2000 las máximas autoridades del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, junto con los Secretarios Generales de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), firmaban conjuntamente el documento Un mundo mejor para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional[1], por el que se comprometían a asumir las metas de desarrollo acordadas por la OCDE a mediados de los años noventa a partir de distintas "Cumbres" de Naciones Unidas[2].

Este documento tiene gran importancia para el sistema internacional de cooperación internacional al desarrollo, y en especial para el FMI y el Banco Mundial. Es la primera declaración firmada conjuntamente por Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods. Estas últimas siempre habían mantenido una prudente distancia de Naciones Unidas, más proclive a los intereses de los países pobres, para preservar su libertad de acción y su capacidad de promover políticas favorables a los intereses de los países industrializados. Por otra parte, compromete expresamente al FMI y al Banco Mundial con los objetivos internacionales de desarrollo, y en especial, con la reducción de la pobreza. Como señala la declaración política firmada por esos cuatro dirigentes, "Las instituciones que representamos se sirven de esos objetivos de desarrollo como marco común para orientar sus políticas y programas, así como para evaluar su eficacia".

Una declaración de este tipo, aunque pueda interpretarse como un simple pronunciamiento retórico, no debería ser menospreciada debido al papel decisivo que tienen las instituciones de Bretton Woods en la lucha contra la pobreza y el desarrollo. Un papel, en cualquier caso, mucho más importante que el que corresponde a Naciones Unidas si atendemos al volumen de recursos de los que disponen y a su gran influencia política. A través de esos recursos y de la condicionalidad que comporta su uso, ambas organizaciones ejercen una influencia apreciable, y a veces determinante, en la orientación de política económica y en las estrategias de desarrollo de los países pobres. En los años noventa se ha producido un espectacular aumento de los flujos financieros privados hacia los países en desarrollo, pero el Banco Mundial sigue siendo la principal fuente multilateral de financiación del desarrollo para los países más pobres, poco o nada atractivos para la inversión privada.

Por otra parte, desde el estallido de la crisis de la deuda en 1982 más de un centenar de países en desarrollo y en transición han aplicado los programas de ajuste estructural exigidos por ambas organizaciones. Diseñados conforme a la matriz de política económica del llamado "Consenso de Washington"[3], estos programas no se limitaron a intentar lograr la estabilización macroeconómica a corto o mediano plazo, como había ocurrido en el pasado. En ocasiones, han llegado a niveles de detalle difíciles de justificar para instituciones que, en principio, dicen respetar la soberanía nacional de sus Estados miembros. Aplicados durante largos periodos —en algunos casos se ha sucedido un programa tras otro durante 10, 15 o 20 años— el ajuste estructural dio fin a las estrategias nacionalistas de desarrollo

del periodo postcolonial y fue un instrumento clave para la adopción generalizada de un nuevo modelo económico basado en la apertura al exterior y los sectores exportadores.

Finalmente, el despliegue de la Iniciativa para los países Pobres Más Endeudados (PPME), a la que desde 2000 se acogen más de veinte países, ha dado al FMI y al Banco Mundial un papel central en la condonación de la deuda externa. En el marco de la iniciativa PPME, la condicionalidad de estas instituciones, como ocurrió con la crisis de la deuda o las crisis financieras de México, Asia o Argentina, vuelve a ser el marco de referencia obligado para la política de desarrollo y la actuación de otras organizaciones de cooperación, sean multilaterales o bilaterales, oficiales o no gubernamentales. Y lo que es más importante, el visible empeoramiento de la pobreza que han experimentado muchos países en los años ochenta y noventa es imputable, aunque sólo en parte, al sesgo recesivo del ajuste y a sus efectos regresivos en la distribución de la riqueza[4].

El compromiso con la reducción de la pobreza y los "objetivos del milenio" es particularmente relevante para el FMI. Poco antes, esta organización seguía sosteniendo que la lucha contra la pobreza estaba fuera de su mandato estatutario —pese a que éste compromete a la institución con "el pleno empleo"—, y que sus funciones se limitaban a hacer frente a los desequilibrios macroeconómicos y restaurar el crecimiento. Esta posición fue más difícil de sostener tras la "crisis asiática" de 1997-98, que se abordó con programas "estándar" de ajuste de marcado carácter recesivo, poco o nada acordes a la realidad de los países afectados, que agravaron la crisis y empujaron a millones de personas al desempleo y la pobreza, a pesar de multimillonarios "paquetes de rescate" —18.000 millones de dólares en Tailandia, y la cifra récord de 57.000 millones en Corea del Sur — arbitrados por el FMI.

En paralelo a la renuncia de Michel Camdessus como director gerente del FMI en diciembre de 1999, en parte atribuible a la mala gestión de la crisis asiática, y la elección de Horst Köhler como su sucesor, se abrió un intenso debate sobre el papel del FMI y la reducción de la pobreza, en el que se estableció que este organismo, aunque centrado en la estabilidad macroeconómica, no podía dejar al margen esta cuestión. Se puede pensar que este visible cambio de política era la consecuencia de las lecciones aprendidas en Asia; o bien, de manera más cínica, que el FMI asumía este objetivo para reclamar una posición preeminente en la Iniciativa PPME de reducción de la deuda externa, y de esta forma mantener su influencia en los países más pobres. El hecho es que en septiembre de 1999, el FMI transformó el desprestigiado Servicio Ampliado de Ajuste Estructural (ESAF, por sus siglas en inglés), de carácter concesional, en el nuevo "Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza" (PRGF, en las siglas en inglés).

El Banco Mundial ya había anunciado que la lucha contra la pobreza constituía su objetivo prioritario en 1990, aunque las políticas de la institución apenas experimentaron cambios respecto a las aplicadas en el decenio anterior, centradas en el ajuste y el pago de la deuda externa. Con la llegada a la presidencia de James Wolfensohn en 1995, el Banco reafirmó ese objetivo, pero comenzó un proceso de revisión de sus políticas, aún inacabado. Ese proceso condujo al cuestionamiento del "Consenso de Washington" y su propia estrategia de lucha contra la pobreza[5], y a revisar el enfoque clásico de las políticas de ajuste, hasta el punto de distanciarse abiertamente del FMI al cuestionar la forma en la que éste hizo frente a la crisis asiática[6]. En esa revisión de políticas se ha dado más importancia a los problemas distributivos y la desigualdad, en contraposición con la preocupación obsesiva por el crecimiento de la etapa anterior, y a la dimensión institucional del desarrollo, el denominado "buen gobierno" y la importancia de un Estado fuerte y eficaz[7].

Este nuevo enfoque fue planteado abiertamente por Joseph Stiglitz, Vicepresidente y Economista-Jefe del Banco Mundial desde diciembre de 1996[8]. A lo largo de 1998 Stiglitz se

distanció abiertamente del "Consenso de Washington" y planteó la necesidad de un "post-consenso de Washington" en dos importantes conferencias públicas[9]. En ellas Stiglitz trazó los fundamentos de un nuevo paradigma del desarrollo basado en tres grandes ejes: la democracia, la equidad y la sostenibilidad. En una clara "rehabilitación" del Estado, Stiglitz cuestionó implícitamente los últimos veinte años de actuación del Banco Mundial y el FMI, y justificó la intervención pública en campos como la creación de infraestructura; el desarrollo tecnológico; la provisión de bienes públicos, marcos reguladores y sistemas de incentivos adecuados; el apoyo al tejido productivo y en especial a las empresas pequeñas y medianas; la regulación del sector financiero; y la reducción de la pobreza y la desigualdad, a través de políticas sociales financiadas con un sistema fiscal eficaz.

En este importante "viraje" hacia la reducción de la pobreza el Banco adoptó otras iniciativas relevantes. Incorporando las ideas del "Post-consenso", el Presidente Wolfensohn propuso en enero de 1999 orientar la actuación de la institución a través de un nuevo "Marco Integral de Desarrollo" (MID) guiado por un enfoque global y de largo plazo; la dirección del proceso por parte del país receptor (country ownership); la "asociación" con todas las partes implicados —sociedad civil, sector privado, ONG y otros actores externos, incluyendo el FMI y a Naciones Unidas—; y orientación a los resultados, medidos en términos de reducción de la pobreza[10].

Finalmente, se realizó una investigación sin precedentes sobre la magnitud de la pobreza global con vistas a la publicación del Informe sobre el desarrollo mundial de 2000-2001, centrado en la lucha contra la pobreza. De sus preocupantes resultados se deduce fácilmente que los años noventa han sido una "década perdida" en la reducción de la pobreza. El informe, dirigido por Ravi Kanbur, suponía cambios importantes: por primera vez, la elaboración se abrió al debate público, y se proponía una innovadora estrategia de reducción de la pobreza basada en la ampliación de oportunidades políticas, económicas y sociales para los pobres, en contraste con visiones reduccionistas de etapas anteriores, en las que casi el único elemento en juego era el crecimiento económico.

LOS LÍMITES DE LA REFORMA Y EL PAPEL DE ESTADOS UNIDOS

En este nuevo enfoque de lucha contra la pobreza, las instituciones de Bretton Woods han encontrado serios obstáculos internos y externos, como la resistencia a la reforma de buena parte del personal, atrincherado en posiciones neoliberales y modus operandi tradicionales. La oposición más eficaz, sin embargo, procede de los Estados miembros, en tanto accionistas y "propietarios" de estas organizaciones, y en particular de Estados Unidos, que tiene un peso determinante en sus órganos de gobierno.

Aunque Wolfensohn contaba con el respaldo de la Administración Clinton, el Departamento del Tesoro y la cúpula del FMI, resentida por las críticas de Stiglitz a su papel en la crisis asiática, forzaron la renuncia de Stiglitz en febrero de 2000, y de Ravi Kanbur en junio de ese mismo año[11]. Estos hechos indican la falta de acuerdo —"Disenso de Washington" lo llamó The Economist[12] — dentro y entre los partícipes del Banco, sobre la estrategia de lucha contra la pobreza y el papel respectivo del ajuste estructural, el crecimiento económico, las políticas distributivas, o el empoderamiento. Dada la preeminencia de Estados Unidos en los órganos de Gobierno de las instituciones de Bretton Woods —algo a lo que, como se señala más adelante, contribuye la falta de actuación conjunta de la Unión Europea—, el Tesoro cuenta con la fuerza suficiente para obstaculizar cualquier intento, por moderado que sea, de modificar los enfoques tradicionales del Banco. Ni Stiglitz ni Kanbur eran radicales; ninguno de ellos ha rechazado los supuestos básicos sobre el mercado y el crecimiento en los que también se basaba el "Consenso de Washington"; pueden ser

considerados meros reformadores que no hicieron otra cosa que dar coherencia y llevar a la práctica los planteamientos del presidente Wolfensohn y cuestionar un paradigma fallido. Sin embargo, esos sectores forzaron su renuncia.

Finalmente, hay que señalar que la nueva administración de George W. Bush no respalda a Wolfensohn, cuyo nombramiento y agenda, y en especial el énfasis en la pobreza, vienen de la era Clinton. El Departamento del Tesoro ha señalado que su política hacia el Banco se basa en el "Informe Meltzer", publicado en 2000 a instancias del Congreso de Estados Unidos[13]. En él se propone una radical reforma del Banco y el FMI, y una drástica reducción de su tamaño, de forma que las necesidades de financiación de los países en desarrollo sean cubiertas por el mercado y el capital privado, y no por los bancos multilaterales de desarrollo de carácter público. Durante 2001 y 2002 ha habido claras divergencias entre Wolfensohn y la Administración Bush en torno a esta cuestión. En la Conferencia de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo, celebrada en México en marzo de 2002, el Banco se sumó a la propuesta de algunos países europeos de duplicar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que durante los noventa había descendido a mínimos históricos, argumentando que sin esos recursos adicionales sería imposible alcanzar los "Objetivos del Milenio". Aunque también se argumentó que el aumento de la ayuda era necesario para atenuar los problemas socioeconómicos que pueden alentar el terrorismo global, la propuesta encontró la oposición frontal de la Administración Bush. Ésta ve en la liberalización comercial la clave del desarrollo, y considera que la ayuda es tan sólo un instrumento de la política exterior. Ello explica que, al tiempo que se negaba a aceptar las propuestas de Monterrey, Bush aumentara la ayuda bilateral para los países aliados en la "guerra contra el terrorismo", como Pakistán, y haya empujado al Banco Mundial y al FMI a esa misma política[14].

De igual forma, el informe Meltzer había planteado acabar con las grandes operaciones de rescate (bail-outs) del FMI en mercados emergentes de la etapa Clinton, imponiendo la "disciplina" del mercado a gobiernos e inversores privados, y esa ha sido la "doctrina" oficial del Secretario del Tesoro, Paul O'Neill. Sin embargo, tanto el Tesoro como el FMI han actuado con muy poca coherencia. Argentina ha sido, en la práctica, el único lugar en el que se ha aplicado la "doctrina O'Neill". La falta de apoyo del FMI ha sido uno de los factores que ha llevado a ese país a la suspensión de pagos de diciembre de 2001 y a una gravísima crisis económica y social. Desde entonces el FMI ha rescatado las economías de Uruguay, Brasil o Turquía, en este último caso, debido a obvios intereses estratégicos, ya que Turquía es un país clave para un posible ataque estadounidense a Irak. El "doble rasero" del FMI no es el único problema. El FMI no fue capaz de evitar, ni tan siquiera de prever la crisis argentina. Ante las crisis de Asia o de Rusia esta institución ha respondido a las críticas alegando que eran situaciones sin precedente alguno, en las que no contaba con ninguna experiencia. En Latinoamérica, sin embargo, el FMI lleva implicado casi dos décadas, y en general se trata de economías que han aplicado las políticas del "Consenso de Washington" —aunque no siempre de forma consistente— sin lograr la estabilidad, el crecimiento sostenido y el desarrollo social que les fue ofrecido como recompensa años atrás[15]. En cierta forma, el FMI es a la vez bombero e incendiario, ya que entre las causas de las crisis se encuentran, precisamente, las prescripciones de esta institución. Esto resulta particularmente cierto en lo referido a la liberalización de los mercados financieros y la eliminación de los controles a los movimientos de capital, que ponen estas economías a merced de un mercado internacional de capitales muy volátil[16].

Finalmente, en lo que se refiere a los países más pobres, la iniciativa PPME de reducción de la deuda presenta resultados desiguales. Países como Mozambique, Uganda, o Malí, muestran que los recursos liberados por la cancelación de la deuda contribuyen eficazmente a los "Objetivos del Milenio". Sin embargo, la Iniciativa no cuenta toda la financiación necesaria, y los inadecuados cálculos del FMI y el Banco Mundial han llevado a

otros países a la paradójica situación de pagar más servicio de la deuda tras la aplicación de la iniciativa PPME[17].

LA CONTRIBUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE BRETTON WOODS A LOS "OBJETIVOS DEL MILENIO"

Este examen, por supuesto no exhaustivo, de algunas contradicciones e inconsistencias de las instituciones de Bretton Woods, pone de manifiesto que el compromiso adquirido en 2000 no se está llevando a la práctica de manera coherente. Según el compromiso adquirido en ese año, los "Objetivos del Milenio" constituyen el "marco común para orientar sus políticas y programas, así como para evaluar su eficacia". Hacer realidad ese compromiso requiere reformas más profundas e iniciativas más audaces. Se ha hablado, en distintas ocasiones, de "un nuevo Bretton Woods". En el actual contexto internacional, en el que el optimismo reformador de la posguerra fría ha quedado atrás y se imponen las duras realidades del poder, la hegemonía y la fuerza, tal objetivo parece lejano. Sin embargo, las reformas son necesarias si se pretende que la Declaración del Milenio no sea la enésima declaración de buenos propósitos que se firma a sabiendas de que no se va a cumplir. Debe plantearse, por lo tanto, un programa de reformas que afecten a la manera en la que el Banco Mundial y el FMI conducen sus actividades. Ello requiere, en primera instancia, que los Estados miembros, y en particular Estados Unidos, como principal accionista; y la Unión Europea, que debiera actuar de manera unificada en sus órganos de gobierno, aseguren que su respectivo compromiso con esos objetivos informa y orienta sus políticas hacia el Banco y el Fondo. Sin esa condición previa, es poco lo que se puede esperar de ambas instituciones.

La reforma del FMI y el Banco Mundial ha sido objeto de un gran número de trabajos[18], y no es el propósito de este texto revisar esas aportaciones, ni proponer un programa comprehensivo de medidas. Tan sólo se plantearán algunos ámbitos en los que es necesario actuar para asegurar que las instituciones de Bretton Woods responden al desafío global de la lucha contra la pobreza y los "Objetivos del Milenio":

1. Del "Consenso de Washington" al desarrollo humano y sostenible: la revisión del marco de políticas de las instituciones de Bretton Woods, y en particular, del Banco Mundial, iniciada con el "post-consenso de Washington" propuesto por Stiglitz, o el "Marco Integral de Desarrollo" del Presidente Wolfensohn[19], supone abandonar el esquema tradicional del ajuste estructural y su visión reduccionista, centrada en los problemas macroeconómicos y la liberalización a ultranza, insertando dentro del mismo componentes sociales y ambientales antes ausentes. De esta forma se puede dar paso a verdaderas políticas de desarrollo, que privilegien la equidad, la cohesión social y el mantenimiento y regeneración del medio ambiente conforme a criterios de sostenibilidad. Esto es particularmente importante para el FMI, en el que esos criterios siguen estando ausentes de sus operaciones, con la sola excepción del nuevo "Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza".

2. La democratización y el "buen gobierno" de las Instituciones de Bretton Woods: la orientación de las políticas del FMI y el Banco Mundial y la adopción del "Consenso de Washington" responde, en gran medida, a la fuerte influencia de Estados Unidos en sus órganos de gobierno[20] y al hecho de que ese país utiliza las instituciones de Bretton Woods como "correa de transmisión" de sus objetivos de política exterior, que en ocasiones coinciden con los poderosos intereses financieros de Wall Street[21]. La democratización de estas instituciones, dando más voz y voto a los países en desarrollo, podría contribuir a reorientar sus políticas, dar más peso a las estrategias nacionales de desarrollo y de esta

forma asegurar la aplicación del principio de "apropiación" (country ownership) de las reformas, tal y como sugiere la experiencia de bancos regionales cono el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), en los que esa representación es más equilibrada.

La agenda de la democratización y el "buen gobierno" no se limita a reequilibrar la representación de los Gobiernos. La actuación del Banco Mundial y en especial del FMI presenta serias carencias en cuanto a los principios de responsabilidad y rendición de cuentas, y a pesar de las mejoras introducidas en el periodo Wolfensohn, el diálogo y la participación de la sociedad civil y los afectados por los proyectos es insuficiente. Para ello es necesario aumentar la transparencia de ambas instituciones y en especial del FMI, cuya actuación sigue siendo muy opaca.

3. Estabilidad financiera y "nueva arquitectura financiera internacional": la consecución de los "Objetivos del milenio" requiere un entorno de estabilidad en las finanzas internacionales, y no sólo políticas gubernamentales responsables. Ello supondría mejoras en la coordinación macroeconómica de las principales divisas y áreas monetarias —algo en lo que el G-7 se ha mostrado poco eficaz— y mejorar el papel del FMI en la prevención y gestión del riesgo, y en la respuesta a las crisis. En ese marco, se requiere un enfoque más cauteloso y gradualista sobre la liberalización de los movimientos de capitales —como han hecho la India y China—, permitiendo el mantenimiento de ciertos controles a los movimientos de capital y la fijación de "topes" al estilo chileno. La introducción de un gravamen sobre las transacciones cambiarias —el "impuesto Tobin"— contribuiría a reducir el riesgo, y además proporcionaría recursos adicionales para respaldar los programas nacionales de desarrollo orientados a lograr los "Objetivos del Milenio". Particular importancia tiene, en este ámbito, el establecimiento de un proceso equitativo y transparente de arbitraje de la deuda externa y la suspensión de pagos. Durante 2002 el FMI ha planteado un "Mecanismo de Reestructuración de la Deuda Soberana" (MRDS) que establecería una negociación ordenada para reducir o renegociar la deuda exterior aplicando una congelación de los pagos y una posterior "quita" de deuda. Durante años, el FMI había venido rechazando tal medida. Se trata de una iniciativa positiva, pero su diseño final debería asegurar un trato justo tanto para deudores como acreedores, evitando un trato privilegiado de estos últimos, en desmedro de las necesidades de desarrollo del país afectado[22].

4. Condonación de la deuda e Iniciativa PPME: la iniciativa de reducción de deuda de los países pobres más endeudados (PPME) requiere una revisión para asegurar que en todos los casos existen beneficios tangibles, e insertarse en una estrategia de desarrollo más amplia que tenga presente los "Objetivos del Milenio". Los criterios de elegibilidad, que actualmente limitan el acceso a los países más pobres, deberían ampliarse para acoger países con un mayor nivel de renta, pero que ven comprometidas sus posibilidades de desarrollo por un nivel de endeudamiento insostenible.

5. Asegurar más y mejor ayuda concesional del Banco Mundial para financiar la consecución de los "Objetivos del Milenio": por la importancia de esta institución como fuente de financiación concesional a los países más pobres, se requiere un vínculo expreso entre esos flujos y los "Objetivos del Milenio". Esos objetivos, en lo referido tanto a las necesidades de desarrollo como al desempeño del receptor, deben tener una posición preeminente en los criterios de elegibilidad aplicados por la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la "ventanilla" concesional del Grupo Banco Mundial, y constituir un marco común de actuación para el Banco, Naciones Unidas y otros donantes. Contribuirán también a alcanzar esos objetivos la mejora de los términos financieros de los créditos de esta institución, aumentando el componente de donaciones, y la garantía de que existirá un volumen de fondos adecuado. A corto plazo, esto supone más apoyo de los donantes, y el

rechazo de las propuestas del "Informe Meltzer", que amenazan la integridad financiera de estas instituciones y pueden conducir a un marco de financiación del desarrollo más restrictivo que el actual. A largo plazo, la idea de establecer "impuestos globales" asociados a la provisión de bienes públicos globales y la financiación del desarrollo sigue siendo una reivindicación necesaria para reformar el actual sistema de ayuda al desarrollo, que al estar basado en los principios de voluntariedad y discrecionalidad, no asegura un flujo de recursos estable, ni su distribución conforme a las metas acordadas en foros internacionales.

IMPLICACIONES PARA ESPAÑA Y SU POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO[23]

En distintos estudios se ha señalado que la política hacia el Banco Mundial y otros organismos multilaterales financieros no se inserta en una política de cooperación al desarrollo global, coherente y de largo plazo. La relación con esos organismos ha estado dominada por objetivos comerciales, y la redefinición de esos objetivos sigue anclada en una definición limitada y cortoplacista de los intereses nacionales, ajena a los objetivos de desarrollo que deben presidir la política española de cooperación, según lo establecido en la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo (LCID) de 1998. Hasta mediados de los años noventa estos se limitaban a asegurar una adecuada "tasa de aprovechamiento comercial" en beneficio de exportadores y contratistas españoles. El aumento de las inversiones españolas en los "mercados emergentes" y particularmente en América Latina ha hecho de la estabilidad macroeconómica de esos países un asunto de vital importancia para las empresas españolas.

Esta situación ha generado importantes disfunciones en la política de cooperación multilateral, y en relación al Banco Mundial ha impedido que España pueda jugar un papel destacado en este organismo, y que pueda hacer oír su voz en los debates sobre sus políticas y otras cuestiones relacionadas con el desarrollo internacional.

La Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo exige la plena integración de las relaciones con el Banco Mundial y otras instituciones multilaterales en el marco más general de la política de cooperación al desarrollo. La LCID, en primer lugar, orienta al conjunto de la cooperación española, incluyendo la que se ejecuta por cauces multilaterales, a las metas internacionales de desarrollo humano y sostenible, de fomento de la paz, la democracia y los derechos humanos y de lucha contra la pobreza. Ello obliga a redefinir las prioridades de la cooperación multilateral, dejando los objetivos comerciales y de inversión, hasta ahora prioritarios, en un segundo plano.

La búsqueda de coherencia entre los objetivos de la LCID y la actuación de los organismos multilaterales demanda una activa implicación en el proceso de formulación de sus políticas, y en una perspectiva más general, en la reforma de estas instituciones y el debate sobre la "Nueva Arquitectura Financiera Internacional".

El escaso peso político de España en el Banco Mundial añaden atractivo a una estrategia basada en la concertación de posiciones y la formación de coaliciones con otros países, y en particular con los 15 Estados miembros de la Unión Europea y los 11 de la "zona euro". Una mayor coordinación frente a organismos como el FMI y el Banco Mundial, tal y como exige el Tratado de la Unión Europea, podría contribuir a una política más eficaz, a contrarrestar la hegemonía de Estados Unidos en la Institución, y a dar a las políticas del Banco Mundial una orientación más marcada hacia el desarrollo humano y sostenible y la lucha contra la pobreza.

Hay que resaltar que el Plan Director 2001-2004 no define orientaciones precisas para cada uno de los organismos multilaterales, lo que plantea la necesidad de elaborar un plan de acción que complete y desarrolle el Plan Director en lo referido a cada una de ellas.

Finalmente, una política hacia el Banco Mundial plenamente integrada en la cooperación española al desarrollo también requeriría de la participación y el diálogo de políticas con las ONGD, las organizaciones sociales y el Parlamento. Ello supone un suministro regular y transparente de información sobre las políticas de esta Institución y la actuación española en sus órganos de gobierno.

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

NOTAS

∗ Profesor de Relaciones Internacionales (Universidad Complutense de Madrid). sanahuja@cps.ucm.es

11 El documento, elaborado con motivo de la XXIV sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada en junio de 2000 para revisar el cumplimiento de los compromisos de la "Cumbre" de Desarrollo social de Copenhague de 1995, fue firmado por el Director Gerente del FMI, Horst Köhler; el Presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn; el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi A. Annan; y el Secretario General de la OCDE, Donald J. Johnston (disponible en http://www.paris21.org/betterworld)

1 2 Ver el documento *Shaping the 21st Century; the Contribution of Development Cooperation,* disponible en http://www.oecd.org/dac. Los objetivos internacionales de desarrollo, poco después de la declaración conjunta de Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial y la OCDE fueron asumidos por el conjunto de la comunidad internacional a través de la "Declaración del Milenio", aprobada por la Asamblea General a través de la Resolución A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000.

3 La expresión "Consenso de Washington" se utiliza aquí en su sentido original, tal y como fue acuñada en 1989 para referirse a las reformas adoptadas en América Latina, aunque posteriormente se ha utilizado, incorrectamente, como sinónimo de neoliberalismo. Ver John Williamson, *Latin American Adjustment. How much has happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990, pp. 20-21.

4 Un examen detallado de esta cuestión en José A. Sanahuja, *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2001, pp. 160-180.

5 Véase, entre otros, Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry (eds.), *Beyond Washington Consensus. Institutions Matter,* Washington, Banco Mundial, 1998; y Alison Evans, *Poverty Reduction in the 1990s. An Evaluation of Strategy and Performance*, Washington, Banco Mundial, Dpto. de Evaluación de Operaciones (OED), 2000.

16 James D. Wolfensohn, *La otra crisis. Discurso ante la Junta de Gobernadores*, Washington, Banco Mundial, 6 de octubre de 1998.

17 Ese es el planteamiento del *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 1997, dedicado al Estado. Ver también "It's the Government, Stupid!", *The Economist*, 28 de junio de 1997, pp. 93-97.

18 Stiglitz, un académico procedente de Stanford, Yale, Princeton y Oxford, formó parte del equipo económico de Clinton, y tras su paso por el Banco Mundial recibió el premio Nóbel de economía de 2001 por su aportación sobre el progreso técnico y los efectos en los mercados de la información asimétrica.

1 9 Joseph E. Stiglitz, *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post–Washington Consensus*, Washington/Helsinki: Banco Mundial/WIDER, The 1998 WIDER Annual Lecture (Helsinki) 7 de enero, y *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes*, Ginebra: The 1998 Prebisch Lecture, UNCTAD, 19 de octubre.

110 Sanahuja 2001, op. cit, pp. 176-180.

111 Ver el interesante análisis de estos hechos de Robert Wade (2001), "Showdown at the World Bank", *New Left Review* nº 7, enero-febrero, pp. 124-137.

112 "The Washington Dissensus", *The Economist*, 23 de junio de 2000, p. 111.

113 International Financial Institutions Advisory Commission (IFIAC) ("Meltzer Commission"), *The IFIAC Report*, Washington, IFIAC, marzo de 2000.

114 “Bribing allies”, *The Economist*, 27 de septiembre de 2001.

115 Sobre el caso argentino, ver el interesante trabajo de Michael Mussa (2002), *Argentine and the IMF: from Triumph to tragedy*, Washington, Institute for International Economics, Policy Analisys in International Economics nº 67, julio.

116 “Doubts inside the barricades”, *The Economist*, 28 de septiembre de 2002, pp. 75-77.

117] CAFOD, Oxfam, Christian Aid y Eurodad, *A Joint Submission to the WB and IMF Review of HIPC Initiative and Debt Sustainability*, agosto de 2002 (mimeo).

118 Ver, entre otros, Montek Ahluwalia (1999), “The IMF and the World Bank in the New Financial Architecture”, UNCTAD, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. XI, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas;)John Williamson (2000), *The role of the IMF: A guide to reports*, Washington, Institute for International Economics, working paper nº 00-5, mayo; Overseas Development Council (2000), *The Future Role of the IMF in Development*, Washington, ODC; el “Informe Meltzer”, ya citado; Bretton Woods Commission, *Bretton Woods: Looking for the Future*, Washington, 1994; Stuart Holland, *Towards a New Bretton Woods. Alternatives for the Global Economy*, Nottingham, Spokesman, 1994; John Cavanagh *et al.* (eds.), *Beyond Bretton Woods: alternatives to the global economic order,* Londres, Pluto Press, 1994; José Antonio Sanahuja, *Cambio de rumbo: propuestas para la transformación del Banco Mundial y el FMI*, Madrid, Centro de Investigación para la Paz, 1994.

119 James D. Wolfensohn, *Propuesta de un Marco Integral de Desarrollo,* Washington, 21 de enero de 1999.

120 Ese país cuenta con el 16,5% de los votos, pero su influencia es mayor de los que sugiere esa cifra, debido a la fragmentación de otros grupos de países, incluyendo los países en desarrollo y la Unión Europea, debido a que la fragmentación que impone el sistema de representación en el Directorio Ejecutivo a través de grupos de países o “sillas” y la ausencia de una acción concertada por parte de los Estados miembros de la UE, que cuentan con el 30% de los votos, pero no actúan de manera coordinada.

121 Véase al respecto la contundente crítica de Joseph E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus 2002, pp. 247-268.

122 Un tratamiento más detallado de esta cuestión en Stiglitz, op. cit., p. 296 y en el documento de la Confederación de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), *Propuestas sindicales para reformar el sistema financiero internacional*, disponible en http://www.icftu.org. Sobre las dificultades que enfrenta la propuesta del FMI sobre el MRDS, por la oposición del sector privado, ver “Battling over the bankrupt”, *The Economist*, 5 de octubre de 2002, pp. 82-83.

123 Esta sección recoge, de manera muy sintética, las propuestas incluidas en el informe del autor *El Banco Mundial y la política española de cooperación al desarrollo*, Madrid, Intermón Oxfam, abril de 2000 (disponible en: http://www.intermonoxfam.org/html/est_deu_ban.html)

LOS RETOS ECONÓMICOS DE UNA GLOBALIZACIÓN ALTERNATIVA

ÁNGEL PRESA*

Si analizamos el fenómeno de la globalización en los últimos 20 años, debemos aceptar que se han producido muy pocos hechos nuevos, aunque importantes, que son fundamentalmente el desarrollo acelerado de la tecnología y la nueva configuración del mercado de capitales. Tecnología informática y de las comunicaciones que permite organizar las empresas en redes, deslocalizando y segmentando los procesos de producción tanto como convenga. Tecnología que permite mantener activo el mercado financiero las 24 horas del día en todo el planeta. Como todos sabemos, las condiciones humanas han mejorado más en el último siglo que en todo el resto de la historia. Sin embargo, casi la mitad de la población mundial vive inmersa en la pobreza.

Según el Informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Empleo en el Mundo, en la actualidad, un tercio de la población activa mundial (cerca de 1.000 millones de personas) se encuentra en situación de desempleo o subempleo. Sólo en los países de la OCDE, más de 35 millones de personas están en paro. La inseguridad laboral se ha convertido en un hecho cotidiano en los países más ricos del mundo, mientras las condiciones de miseria y semiesclavitud se extienden por amplias zonas del planeta.

Responsables cualificados de las desigualdades e injusticias que provoca el proceso actual de mundialización son los organismos financieros internacionales.

Después del fracaso de Seattle, la reunión de Qatar de la OMC de noviembre de 2001 tampoco ha avanzado en la construcción de unas relaciones comerciales respetuosas con el desarrollo sostenible y los derechos humanos.

El mandato de la OMC de eliminar las barreras no arancelarias al comercio proviene del requisito fundamental, heredado del GATT, de excluir de la regulación a "los métodos y procesos de producción", lo que planteado en otros términos quiere decir las condiciones sociales y ambientales bajo las cuales se producen los bienes y servicios. Para la OMC, una vez que un bien comercial cruza las fronteras, le da lo mismo que ese objeto o servicio se haya elaborado o no en un entorno social y laboral respetuoso con los derechos humanos y el medio ambiente.

El FMI, al igual que el BM, ha declarado su apoyo al respeto de las normas fundamentales del trabajo. Los sindicatos hemos acogido dichas declaraciones con satisfacción pero no estamos nada convencidos de su sinceridad, sobre todo porque las políticas de estas instituciones financieras siguen recomendando o imponiendo privatizaciones ideológicas y la desintegración de los servicios públicos, recortes drásticos en los sistemas de protección social e intervenciones contra los derechos de los trabajadores.

Para construir un orden mundial que beneficie a todos los ciudadanos es indispensable que la OMC, el BM y el FMI den un giro significativo a sus políticas actuales y asuman y defiendan las normas de protección laboral y medioambiental como premisas fundamentales de un comercio justo y de un desarrollo integral y sostenible.

Desde la CIOSL defendemos la necesidad de que en los acuerdos de préstamos del BM se incluya una cláusula de derechos de los trabajadores. La idea consiste en incorporar los 8

convenios fundamentales de la OIT (87 y 98 sobre libertad sindical y derecho de negociación colectiva, 29 y 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, 100 y 111 sobre la prevención de la discriminación en el empleo e igual remuneración por trabajo de igual valor y 138 y 132 sobre trabajo infantil.)

La CIOSL también está llevando a cabo una campaña para vincular los derechos de los trabajadores a los acuerdos comerciales. Es una manera de abordar el problema de las naciones que intentan conseguir ventajas desleales explotando a los trabajadores y violando los derechos fundamentales. Nuestra reivindicación es que los convenios de la OIT antes enunciados se conviertan en parte integrante de los acuerdos comerciales.

Por lo que respecta a las inversiones, la CIOSL y el Secretariado Profesional Internacional defiende que los inversores deben asumir responsabilidades de buen comportamiento asociándolas con nuevos derechos de inversión. Como parte de los acuerdos internacionales de inversión, los gobiernos nacionales deben mantener y, en muchos caso, aumentar su respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores.

La inestabilidad financiera mundial se ha incrementado desde el 11 de septiembre. La CIOSL insta al BM y al FMI a tomar medidas para combatir la recesión y reglamentar el anárquico sistema financiero internacional. Entre otras medidas proponemos:

- Una acción conjunta fiscal y monetaria que estimule el crecimiento económico y la creación de empleo;
- El reconocimiento del derecho de los gobiernos a controlar los flujos de capital extranjero en beneficio de la estabilidad interna macroeconómica y social;
- Un acuerdo sobre el derecho de los países en desarrollo a proceder a una suspensión temporal del pago de la deuda cuando las circunstancias lo requieran, con una participación obligatoria del sector privado en las suspensiones y en los programas globales de escalonamiento de la deuda;
- La creación de un impuesto que grave las transacciones de divisas a fin de reducir los flujos especulativos y recaudar fondos para financiar la lucha contra la pobreza.

Por lo que respecta a la deuda externa, aunque las instituciones financieras internacionales han aprobado la anulación parcial de la deuda para 23 países, el movimiento sindical internacional estima que se deben redoblar los esfuerzos para conseguir una anulación de la deuda más amplia o total. En cualquier caso, debemos considerar que la condonación de la deuda no puede suponer un regalo a los gobiernos corruptos y dictatoriales que detentan el poder en numerosos países menos desarrollados. Creemos que al lado de medidas que reduzcan o eliminen la deuda debe existir una política internacional que trabaje decididamente en la instauración de sistemas democráticos en todo el planeta.

Las empresas multinacionales tienen cada vez un mayor poder económico y social. Las cuentas de resultados de empresas como General Electric o General Motors sobrepasan el PIB de países como Noruega, Polonia o Grecia. Conviene recordar que los países industrializados detentan el 97% de todas las patentes del mundo. En un sector tan de actualidad como es el de la biotecnología, las cinco principales compañías, con sede en Estados Unidos y Europa, controlan más del 95% de las patentes de investigación genética.

El creciente poder de las multinacionales les permite perturbar los convenios colectivos o las estructuras de la negociación, con la siempre presente amenaza de trasladarse a países con salarios más bajos y más débiles o inexistentes organizaciones sindicales.

Muchos gobiernos en todo el mundo intentan atraer inversiones extranjeras ofreciendo todo tipo de incentivos a las empresas. Uno de esos incentivos es la creación de zonas francas,

donde se eluden los aranceles aduaneros. En las zonas francas industriales trabaja un gran porcentaje de mujeres, en demasiadas ocasiones sometidas a una tremenda explotación.

Como consecuencia de la política de privatizaciones que propicia la ideología neoliberal imperante, las multinacionales están desempeñando también un importante papel en los servicios públicos (agua, energía, sanidad, transportes), motivadas fundamentalmente por las ganancias y no por ofrecer unos servicios de calidad.

Los sindicatos, sobre todo a través de los Secretariados Profesionales Internacionales y del TUAC (Comité Sindical Consultivo de la OCDE), estamos propiciando la firma de acuerdos y códigos de conducta.

Existen dos grandes códigos de conducta que las empresas internacionales, los gobiernos y los sindicatos se han comprometido a respaldar: la Declaración Tripartita de la OIT relativa a los Principios Concernientes a Empresas Multinacionales y Política Social y las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. Ambos documentos abarcan toda una gama de cuestiones, desde relaciones laborales, salud, seguridad y medio ambiente.

El principal problema de los códigos de conducta es el carácter voluntario de los mismos y el poco celo de muchos gobiernos para promover su cumplimiento.

Los sindicatos también estamos negociando algunos acuerdos con las empresas que, en este caso, sí que tienen carácter vinculante. Se han firmado 15 acuerdos marco con sectores específicos y grandes empresas, entre ellas, Telefónica, Danone o Ikea, donde se estipulan procesos de resolución de conflictos y el desarrollo de relaciones laborales mundiales decentes.

Un tema en el que estamos empezando a intervenir cada vez más, aunque queda muchísimo por hacer, es en el control del comportamiento corporativo y en las inversiones, especialmente en los fondos de jubilación. Se estima que los fondos de jubilación (bienes invertidos en nombre de empleados y ex empleados), ascienden a 12 billones de euros en las 15 principales economías del mundo. La mayoría de las veces, los trabajadores y los sindicatos no participan en las decisiones sobre las inversiones de estos fondos, ni controlan, por tanto, las normas éticas que deben regir estos procesos.

Por último, quisiera referirme a los comités de empresa europeos, sobre los que existe una Directiva de la UE de septiembre de 1994. Desde su entrada en vigor en 1996 hasta ahora, se han creado casi 700 comités de este tipo. Los sindicalistas de la misma empresa pueden ahora discutir e impulsar medidas conjuntas, más allá de las fronteras nacionales. No obstante, las diferencias de idioma, cultura y sistemas de relaciones laborales están ralentizando a veces este proceso de solidaridad europea. En cualquier caso, hay que fortalecer el trabajo de los comités de empresa europeos, no sólo porque deben de ser uno de los pilares que sirvan para construir la Europa social, sino porque pueden ser un referente útil a otras zonas del planeta inmersas en la actualidad en procesos de regionalización.

ÁNGEL PRESA

NOTAS

∗ Mi intervención en este seminario no es tanto como representante de la UGT, sino como miembro de la internacional sindical CIOSL, organización fundada en 1949, y donde estamos afiliados 157 millones de trabajadores y trabajadoras de 225 organizaciones sindicales en 148 países.

SOLUCIONES INMEDIATAS PARA EL PROBLEMA DEL SOBREENDEUDAMIENTO EXTERNO

MANUEL IGLESIA-CARUNCHO
Y JAIME ATIENZA AZCONA*

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN

Dos décadas después de la crisis que originó la declaración mexicana de suspensión de pagos de 1982, la deuda externa constituye todavía un problema grave para numerosos Países en Desarrollo (PED). El stock de deuda externa total de los PED, equivale a más de un tercio de su PNB, como promedio. Pero en los 41 HIPC -Países Altamente Endeudados y de Bajos Ingresos- la relación "deuda externa a largo plazo / PNB" alcanzaba un insostenible 77% al finalizar los años 90. Es como si España adeudara alrededor de 77 billones de pesetas. Además, en algunos países que padecieron conflictos armados, como Angola, Mozambique o Nicaragua, el ratio "deuda total / PNB" superaba el 300%, lo que es sencillamente abrumador. El pago del servicio de la deuda supone así, todavía hoy, la transferencia de más del 4% del Producto Nacional Bruto (PNB) del mundo en desarrollo, como promedio –como si España pagara todos los años 4 billones de pesetas a acreedores externos-.

Como es conocido, el proceso del sobre-endeudamiento ha sido perverso debido al ascenso que registraron los tipos de interés a comienzos de los 80, lo que disparó el servicio de la deuda y motivó una "espiral" de endeudamiento -acumulación de nuevos préstamos para pagar las devoluciones-, muy difícil de atajar. En Latinoamérica, la deuda aumentó en 134 mil millones de dólares entre 1982 y 1990, a pesar de que, en el mismo periodo, transfirió a los países desarrollados la cantidad neta de 223.600 millones de dólares -25 mil millones de dólares anuales de media-. Otro ejemplo: entre 1991 y 1995, la deuda de los PED se incrementó en medio billón de dólares, mientras los préstamos recibidos en ese período ascendieron a poco más de 100 mil millones. Es decir, por cada nuevo dólar recibido como préstamo en los PED, la deuda se incrementó en más de cuatro. Ello indica que se utilizó buena parte de los nuevos préstamos en el pago del servicio de la deuda, con lo que ésta se multiplicó sin cesar.

La imposibilidad para muchos países de hacer frente al servicio de la deuda es manifiesta todavía hoy, años después de la aprobación de los primeros programas de reestructuración, y ello sea cual sea el enfoque elegido para analizar si la deuda es sostenible o no. Por ejemplo, al finalizar los 90, las IFI consideraban insostenible la deuda cuando la proporción "deuda total / exportaciones" superaba el 200-250% o el ratio "servicio de la deuda / exportaciones" excedía el 20-25%. Pues bien, en esos años, 81 países superaban esas proporciones. Otra cifra ilustrativa: en esos 81 países, el servicio de la deuda superó el 4% del PNB. La magnitud colosal de este ratio confirma una vez más que el problema del sobre-endeudamiento no se limita a los 41 HIPC.

Por otra parte, el 4,4% del PNB pagado por los PED en promedio como servicio de la deuda al finalizar los 90 supera el gasto público total en educación de estos países, situado en esos años en el 3,6% del PNB, y más que duplica el gasto público en salud -el 2,1% del PIB-. Los PED se ven forzados así a desatender la educación y salud de su población, con el consiguiente impacto sobre la pobreza.

Pero no son esos los únicos impactos negativos del sobre-endeudamiento en el país deudor, pues las divisas requeridas para el servicio de la deuda compiten con las necesarias para financiar las importaciones de bienes y servicios del país, con consecuencias adversas sobre el crecimiento económico. La tasa de crecimiento se ve también afectada por la retracción que provoca el recorte del gasto público en la inversión pública y privada. Y, en fin, los desequilibrios fiscales -el déficit público- inducidos por el pago del servicio de la deuda aumentan la presión sobre los mercados de capitales, con un efecto negativo sobre la financiación de la inversión.

LOS PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE DEUDA

A pesar de la gravedad de la situación, los programas de reducción de deuda han sido tardíos e insuficientes. En lo que respecta a la deuda oficial bilateral, cuya reestructuración se discute en el Club de París, no se admitieron quitas o reducciones de la deuda hasta 1988, de acuerdo a los Términos de Toronto. Las reducciones aprobadas en Toronto resultaron insuficientes, por lo que, en 1994, se aprobaron los Términos de Nápoles, que permitían una reducción de hasta dos tercios de la deuda consolidada de los HIPC. Estos resultarían también insuficientes y acabarían cediendo su lugar, en 1996, a los Términos de Lyon, donde se contemplaron reducciones de hasta el 80% de la deuda consolidada. Ahora bien, hasta 1998, los Términos de Lyon más avanzados -el 80% de la reducción del stock de la deuda- se habían aplicado únicamente a dos países, Uganda y Costa de Marfil.

Además de los programas de condonación, están los programas de conversión de deuda oficial bilateral, que permiten la conversión de parte de la deuda en proyectos de inversión, de desarrollo o medioambientales. Los acreedores oficiales establecieron un tope del 20% de la cantidad adeudada a cada acreedor como porcentaje máximo negociable bajo este esquema, sin que la deuda concesional esté sujeta a ese límite. Las ventajas de los programas de conversión para el país acreedor son obvias: cobra de inmediato una parte de la deuda y ofrece a sus operadores económicos una oportunidad de expandir sus actividades internacionales y a las ONGD la de ejecutar proyectos de desarrollo y/o medioambientales en el país deudor. Para el deudor, aunque tienen algunos inconvenientes, sirven para reducir una parte de su deuda nominal y para efectuar el pago en moneda local de la otra parte de la deuda negociada -la que utilizan el inversor o la ONGD para sus proyectos-.

La tardanza mayor se ha dado en la deuda oficial multilateral, la otra que interesa aquí, lo que ha perjudicado sobre todo a los países de menor desarrollo, ya que este tipo de deuda supone un porcentaje considerable de su endeudamiento total. El FMI y el Banco Mundial no admitían ninguna condonación con el fin de mantener sus índices de solvencia de "primera línea", para lo que se apoyaban en su carácter de acreedores preferentes y en el hecho de que los PED necesitan acuerdos previos con el FMI como requisito para renegociar la deuda con los demás tipos de acreedores. No obstante, en 1996, el FMI y el BM anunciaron la Iniciativa HIPC, donde admitieron por primera vez la posibilidad de reducir este tipo de deuda. Es relevante mencionar que, para acceder a estas ventajas, se tenían que cumplir los programas de ajuste estructural aprobados por el FMI[1]. Ahora bien, a mediados de 1999, esta Iniciativa sólo se había aplicado a dos países.

La Iniciativa HIPC adolecía todavía de dos serias limitaciones: el escaso número de países que se beneficiarían de la misma, pues sólo unos pocos cumplían las condiciones exigidas; y el hecho de que la reducción de la deuda se condicionase al cumplimiento de los programas de ajuste estructural durante seis años, estando estos programas asociados a un impacto social adverso.

A partir de ahí se sucedieron una serie de nuevas propuestas, coincidiendo en ellas organismos de NNUU, gobiernos de países en desarrollo y numerosas ONGD. Una de las más completas fue bautizada como Jubileo 2000. Su objetivo era la cancelación de la deuda de los países más pobres para el año 2000. Se proponía mejorar la Iniciativa HIPC en aspectos como que se aplicase a todos los HIPC y no a unos pocos; que el alivio fuese inmediato, sin esperar seis años; que, para determinar la cuantía de la deuda "soportable" se considerasen criterios de desarrollo humano y no sólo la capacidad de pago; y que se incrementasen los flujos de ayuda al desarrollo, para evitar que la cancelación de deuda se contrarrestase con reducciones de AOD.

Con la presión de las ONGDs y una creciente sensibilización ciudadana[2] se consiguió una Iniciativa HIPC reforzada, que mejora el tratamiento de la HIPC original en tres asuntos importantes: i) la reducción de hasta el 90% del stock de deuda negociada en el Club de París; ii) la reducción del período necesario para beneficiarse de la Iniciativa; y iii) la sustitución de los programas de ajuste ortodoxos por "estrategias de reducción de pobreza" -los Poverty Reduction Strategies Paper (PRSP)-.

Es importante destacar que la reducción de la deuda no es tan amplia como hacen creer aquellos porcentajes –el 90%- debido a dos razones: porque el tratamiento se aplica sólo a la deuda existente con anterioridad a la "fecha de corte"[3]; y porque no se lleva a cabo sobre la deuda total, pues se excluye la deuda a corto plazo y la concesional

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE ALCANCE GENERAL

Conclusiones:

- El problema de la deuda es el de una pesada herencia arrastrada desde la crisis internacional de hace más de dos décadas y agravada por la propia perversidad del proceso. Aunque factores internos a los PED y una cuantiosa fuga de capitales hayan agravado el problema, no hay justificación alguna para más demoras en la aplicación de soluciones definitivas.
- La carga de la deuda externa actual, desde una perspectiva del desarrollo, es insostenible para 50 países de bajos ingresos y 30 de ingresos medios. Todos ellos enfrentan anualmente el pago de un servicio superior al 4% del PNB, lo que supone una sangría permanente de sus escasos recursos, dificultades para su desarrollo y un motivo más del bajo nivel de vida de sus habitantes.
- Los programas de reestructuración de deuda han beneficiado sobre todo a los acreedores: por un lado, permitiendo ganar tiempo a la banca internacional para que pudiera reducir sus elevados niveles de exposición; por otro, por la liberalización comercial y financiera sin precedentes conseguida en los PED. No obstante, los programas de reducción de deuda comercial (privada) parecen haber tenido un impacto positivo en los países de renta media.
- La Iniciativa HIPC reforzada supone un avance para un pequeño grupo de países pese a sus muchas limitaciones. Lo más relevante es el cambio de orientación de los programas de ajuste hacia la reducción de la pobreza, algo muy importante aunque se queda por ahora en la letra más que en la acción. Parece razonable pedir a los PED la inversión de los montos condonados en desarrollo social y en garantizar a los más desfavorecidos el acceso a activos, como el crédito, la capacitación y la tierra.

Propuestas de alcance general:

Desde la sociedad civil se plantean propuestas de diferente alcance y significación ante la realidad del problema descrito. No son en todo caso incompatibles unas con otras, aunque introducen matices:

(a) Condonación de toda la deuda de los países más empobrecidos del planeta. Condonación parcial, sometida a auditoria independiente para diferenciar las deudas lícitas de aquellas otras ilícitas, ilegales u odiosas. Cambio en los mecanismos de negociación de la deuda, eliminando como foro el Club de París y evitando que el FMI sea el actor principal en la toma de decisiones; todo ello mediante el establecimiento de un mecanismo de arbitraje independiente para resolver los problemas que pudieran aparecer entre deudores y acreedores. Condicionalidad establecida a que los países reinviertan, de acuerdo con la sociedad civil organizada, los recursos liberados en inversiones en desarrollo humano que favorezcan a los sectores más pobres de la sociedad.

(b) Condonación total, inmediata e incondicional de todas las deudas de todos los países en desarrollo. Teniendo en cuenta que el conjunto de la deuda es injusta e inmoral y que es preciso restablecer un orden favorecedor de quienes han sido excluidos tradicionalmente.

A favor de (a): cambiar los mecanismos de negociación y las reglas del juego, y evitar entregar un cheque en blanco a gobiernos y élites que han sido las causantes y co-responsables del endeudamiento excesivo de sus países. Tener presente un esquema de futuro que parte de una hipotética condonación amplia de numerosas países. Pretende reformar radicalmente el sistema pero no eliminarlo al completo, cosa en apariencia alejada de la capacidad de la sociedad civil global. Permite mantener posiciones de discusión y negociación con instituciones y poderes públicos. En contra de (a): puede entenderse que se legitima el proceso al someterse a negociación cuando el imperativo moral invitaría (¿), y que se mantiene el status quo al tratar de convencer a los países ricos de que aumenten sus medidas de favor a los pobres, cuando son medidas de justicia.

A favor de (b): contiene una posición filosófica y éticamente más contundente, al implicar la eliminación del sistema de crédito mundial, un sistema viciado e injusto. Defiende una liberación del Sur de sus obligaciones con el Norte, histórica y éticamente cuestionables. En contra de (b): omite que tras una condonación masiva, al día siguiente seguiría existiendo el crédito. Puede entenderse que libera a los países y élites del Sur de su vergonzosa responsabilidad en la existencia de esa deuda y en el mantenimiento de la opresión y la explotación de sus mayorías pobres. Permite una posición más contundente, pero menos abierta a la discusión pública y la negociación en un escenario global en que quienes nos encontramos defendiendo la justicia social y económica todavía somos franca minoría.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS REFERIDAS A ESPAÑA

Para el caso de España valen las mismas propuestas que se han explicado en el ámbito global. La realidad es que España ha cumplido con sus compromisos dentro de la muy limitada iniciativa HIPC, con lo cual tanto la propuesta (a) como la propuesta (b) supondrían un cambio revolucionario en la concepción de esa política. Asimismo, España debería poner fin a su política de créditos a la exportación, implantar una política de conversión de la deuda centrada en la generación de fondos para realizar inversiones sociales y desligar los recursos de los mismos.

En el marco parlamentario España debería implantar una ley que considere las medidas avanzadas al menos en el apartado (a). En este caso, se excluye el (b), por entenderse que queda lejos de ser un marco de medio plazo regulable.

En cuanto a la estructura institucional, las decisiones de tratamiento de la deuda deberían integrarse plenamente en las políticas de cooperación para el desarrollo, imperando sus criterios sobre otros de naturaleza comercial o geoestratégica.

MANUEL IGLESIA-CARUNCHO Y JAIME ATIENZA AZCONA

NOTAS

∗ Manuel Iglesia-Caruncho es Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido cooperante en Nicaragua y Honduras y Coordinador General de la Cooperación Española en Uruguay y Cuba. Jaime Atienza Azcona es Economista. Técnico de Caritas, trabajando sobre desarrollo, migración y deuda externa**.** Fue coordinador técnico de la campaña "Deuda externa ¿deuda eterna?".

11 Las condiciones para que un país fuese “elegible” eran cuatro: i) tener una baja renta per cápita; ii) haber agotado el resto de posibilidades de alivio de deuda; iii) registrar un ratio “valor actualizado neto de la deuda / exportaciones” superior a 200-250% y un ratio “servicio de la deuda / exportaciones” superior al 20-25% -indicativo de un nivel de deuda *insostenible*; y, iv) sostener durante seis años los programas de ajuste acordados con el FMI, momento en que se accedería al “punto de terminación”, en el que las IFI reducirían parte de la deuda que les corresponde.

12 En junio de 1999 se habían recogido 18 millones de firmas en todo el mundo a favor de la condonación.

13 Las negociaciones del *Club de París* fijan inicialmente una “fecha de corte”, entre 6 meses y un año anterior al primer ejercicio de reestructuración celebrado para un país determinado, que se mantendrá invariable a lo largo de toda la historia deudora del país en cuestión. La deuda renegociable es únicamente la contraída con anterioridad a la fecha de corte.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Seminario de la "Plataforma 2015 y más"

El abanico de temas y la multiplicidad de ideas y planteamientos surgidos en torno a las ponencias de los expertos y en los debates correspondientes realizados con motivo de este primer Seminario, han sido lo suficientemente variados y profundos como para hacer difícil la tarea de concretar y resumir, aunque sólo sea como conclusiones y propuestas.

No obstante, se ha puesto de manifiesto una clara coincidencia y coherencia de planteamientos y de perspectivas, cuyos hilos conductores permiten destacar algunos puntos esenciales que, aparte de su carácter de conclusiones de unos debates, aspiran a ser para la "Plataforma 2015 y más" otros tantos compromisos y tareas.

En todos ellos late como substrato vital la idea misma de desarrollo, la necesidad de cambio, la igualdad social, la libertad, la democracia y la solidaridad.

DEMOCRATIZACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

1) Se manifiesta y se propugna una visión **compartida acerca del objetivo último** de la cooperación para el desarrollo: la erradicación de la pobreza y la promoción de un desarrollo humano y sostenible en un mundo justo, que requiere cambios estructurales, tanto en los países ricos del mundo desarrollado como en los países empobrecidos, que lo hagan posible.

2) Crecimiento económico no equivale a mayor **equidad social**. Y, puesto que las desigualdades se mantienen o incrementan, es preciso introducir elementos correctores, para lograr una mayor redistribución de la renta y la riqueza, tales como una fiscalidad progresiva y un mayor gasto social. Con este fin, es necesario demandar a las instituciones internacionales que incluyan entre sus objetivos no sólo la disminución de la pobreza, sino también mayor igualdad social.

3) **La vinculación entre desarrollo y derechos humanos** es el gran desafío y debe ser un principio fundamental para la cooperación solidaria. Se trata de promover una concepción integral de los derechos humanos, en la cual todos los derechos – civiles y políticos; económicos, sociales y culturales y el derecho al desarrollo– tienen idéntica legitimidad y deben ser igualmente exigibles. Esta vinculación da sentido a la concepción misma del desarrollo, entendido éste como desarrollo humano integral, orientado al bienestar y dignidad del conjunto y de cada una de las personas, sin distinción de raza, sexo, religión o procedencia.

4) La globalización actual hace aún más vulnerables a las redes sociales solidarias y participativas. Por ello, hay que **promover la participación de la sociedad civil** en todos los ámbitos de la vida colectiva, y en particular en todo lo concerniente a la cooperación para el desarrollo y a la defensa de los derechos humanos.

5) La democracia participativa debe **basarse en una opinión libre, crítica y bien informada**, para lo cual debe garantizarse el acceso y control social de los medios de comunicación públicos y privados.

6) Estamos viendo que los objetivos de las **políticas de género** que promueven la igualdad entre hombres y mujeres se aceptan pero no se cumplen. Para conseguir la incorporación paritaria de la mujer a los órganos de decisión y deliberación políticos se debe poner a su disposición mecanismos de formación adecuada. Asimismo hay que remover los obstáculos que impiden la participación igualitaria de la mujer en los ámbitos doméstico, político y social, mediante políticas que incidan en la educación y tomen en cuenta la discriminación positiva, las medidas paliativas y la valoración de las actividades no remuneradas y el reparto de tareas.

7) Y un compromiso: **Ejercer presión social para promover una ciudadanía europea** solidaria con los que menos tienen, que asuma como tarea prioritaria lograr que la política de cooperación al desarrollo de la UE, y en la medida de lo posible en todo el mundo, contribuya efectivamente a la plena realización de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de los pueblos y personas de los países más empobrecidos.

En concreto, la Plataforma considera necesario actuar en los siguientes ámbitos.

8) **Inmigración**. Se apoyarán políticas de cooperación y codesarrollo basadas en un enfoque global del fenómeno migratorio, que hunde sus raíces en la pobreza de los PED, y dirigidas a un desarrollo sostenible con el que se pueda afrontar este proceso. La Plataforma defiende una concepción común de políticas de inmigración y asilo, y trabajará a través de CEAR en la defensa en Europa del derecho de asilo, en el marco de las actividades del European Council for Refugees and Exiles (ECRE) y del European Network Against Racism (ENAR).

Asimismo apoya una política inmigratoria que excluya toda discriminación, racismo o xenofobia y conduzca a la plena integración del inmigrante e implique el pleno reconocimiento de sus derechos y obligaciones, equiparables a los de todo ciudadano europeo.

9) **Lucha contra la impunidad**. La Plataforma apoya todos los procesos contra la impunidad, desde la perspectiva de la reconciliación con restitución de lo sustraído, en los que sólo una instancia internacional plenamente legitimada puede intervenir. Por ello apoya el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y defiende su competencia universal, oponiéndose a la concesión de cualquier forma de inmunidad procesal. Por otro lado, la Plataforma se solidarizará y trabajará activamente con aquellas organizaciones y personas comprometidas en la lucha contra la impunidad y la defensa de los derechos humanos en los países en que éstos se conculquen.

10) **Prevención de conflictos y lucha por la paz**. Exigimos el abandono de las dinámicas armamentísticas que requieren consumos exorbitantes y promueven una visión militarizada de la seguridad. Apoyamos la aplicación efectiva del "dividendo por la paz" propuesto por el PNUD en 1994 y el principio de que ningún país tenga unos gastos militares superiores a los de enseñanza y salud. Apoyamos igualmente el Plan de Acción de las Naciones Unidas para el control de las armas ligeras y la eliminación de las minas antipersona existentes; asimismo, el control y transparencia del comercio de armas mediante un código de conducta vinculante, una legislación contra el tráfico ilegítimo de armas y un registro internacional obligatorio de transferencias de armas convencionales.

Finalmente, la cooperación internacional puede ayudar a sistematizar y obtener información y a difundirla a través de redes en la prevención de conflictos. En cualquier caso, la Plataforma expresa su convicción de que los conflictos deben resolverse por procedimientos políticos y diplomáticos. En consonancia con ello, la Plataforma apoyará activamente la

Jornada Internacional contra la Guerra, convocada para el 15 de febrero de 2003 en el Foro Social Europeo de Florencia.

LUCHA CONTRA LA POBREZA Y DESARROLLO SOSTENIBLE

1) **La Ayuda Oficial al Desarrollo**, como mecanismo corrector de las desigualdades, es más necesaria que nunca. No obstante, es insuficiente, porque es escasa y porque se ha condicionado demasiadas veces a políticas que, lejos de favorecer el desarrollo humano sostenible, están asociadas al interés del donante (como conseguir una apertura comercial rápida e indiscriminada) Una AOD más generosa y de mayor calidad debe ser complementaria a otros instrumentos que signifiquen cambios en el orden internacional. Su eficacia requiere un marco de estabilidad de los recursos financieros destinados a AOD, políticas internas que favorezcan el desarrollo humano, mejorar los niveles de coherencia de los objetivos de la ayuda, que pueden entrar en conflicto con otras políticas del donante, como la política agrícola o la comercial, así como una estrecha coordinación entre los distintos donantes en su acción de ayuda.

2) Consideramos que la **ayuda influye positivamente en el desarrollo** y no compartimos las posturas que afirman que hay que reorientar la ayuda en favor de países con políticas económicas ortodoxas. Aunque la comunidad internacional no puede ser indiferente a la actuación de los gobiernos de los Países en Desarrollo (PED) no es coherente exigir, a cambio de la ayuda, la aplicación de políticas con efectos negativos para el país receptor

3) Los **intereses propios del donante** – económicos, políticos, estratégicos – son la causa principal de las **incoherencias entre las políticas del donante y el objetivo del desarrollo**. Entre ellas se cuentan: la cuantía de la ayuda (lejos del prometido 0,7% de PIB), la falta de un sistema automático de generación de recursos financieros para ayuda al desarrollo, la vinculación de la ayuda a la compra de bienes y servicios del donante, la inadecuada distribución geográfica y sectorial de la ayuda, las elevadas barreras arancelarias a determinados bienes producidos en los PED (como los agrícolas), el escaso avance en el alivio de la deuda externa y las políticas migratorias inadecuadas. Estas incoherencias contradicen en la práctica la voluntad teórica de los países desarrollados de cooperar al desarrollo. Su eliminación es un reto para los gobiernos y agencias de cooperación.

4) **En el caso de España**, exigimos el **cumplimiento de los compromisos internacionales** en lo que respecta a la cuantía de la ayuda, lo cual incluye: a) aumentar la AOD al 0,7% del PIB, y al 0,33% como mínimo en el 2006; b) destinar el 0,15% del PIB a los Países Menos Avanzados (PMA); y c) destinar el 20% de la AOD a servicios sociales básicos.

Asimismo, se exige **mejorar sustancialmente la gestión de la ayuda, lo cual implica para la Plataforma**: trabajar conjuntamente en los PED, a través de nuestros socios locales, para promover planes-país de reducción de la pobreza, en un marco financiero estable, transparente y participado con los distintos agentes; exigir la reforma de la AECI y apoyar el establecimiento de mecanismos de transparencia, seguridad jurídica y control de la discrecionalidad en las actuales vías de financiación de las ONGD; exigir criterios de adecuación de los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD) a los objetivos de desarrollo social básico; insistir en la coordinación entre donantes y fortalecer el diálogo con las ONGD y su Coordinadora. La Plataforma contribuirá a reforzar el papel del Consejo de Cooperación como órgano representativo de verdadera colaboración.

5) La dimensión del **Medio Ambiente** debe ser **incorporada a las estrategias y programas** de la cooperación al desarrollo de dos formas: una específica, en proyectos

centrados en la mejora de la calidad del medio ambiente, y otra transversal, considerando la presencia del elemento medioambiental y su evaluación en todos los proyectos que se realizan.

6) Asimismo, la perspectiva de **Género** debe considerarse en un **doble plano**: como objeto de proyectos específicos, en los que los problemas o los agentes o las beneficiarias son mujeres, y como elemento transversal que asegure dicha perspectiva en los proyectos y programas de cooperación. La Plataforma 2015 y Más apoyará todas las iniciativas y políticas que promuevan este enfoque y las propuestas de nuevos proyectos de equidad de género.

7) Se propone, además, **buscar fórmulas de trabajo** para que haya una mayor cooperación sectorial entre las ONGD que forman parte de la Plataforma, vigilancia de la actuación de los organismos financieros internacionales en la cooperación multilateral, el apoyo a nuevos mecanismos de financiación al desarrollo que favorezcan los anteriores planteamientos, y el seguimiento de la actuación de las empresas españolas que han empezado a integrarse en el sector de la cooperación para un desarrollo sostenible.

REFORMAR LA ECONOMÍA

1) **Deuda externa**. Exigimos soluciones inmediatas al problema del sobreendeudamiento externo de los PED. En el ámbito internacional se apoyarán iniciativas, como las campañas emprendidas por distintas redes europeas, encaminadas a democratizar los mecanismos de negociación sobre condonación y reestructuración de deudas y a promover mecanismos equitativos e independientes de arbitraje.

En España se exigirá la ampliación a países de renta media de la condonación y reconversión de la deuda en proyectos de desarrollo, y la aprobación de una ley que regule y dé transparencia a estos procesos, integrándolos en la propuesta de debate público sobre desvinculación de la ayuda y sobre la creación de un Fondo plurianual para la gestión de la deuda.

2) Respecto de la **reforma de las instituciones financieras internacionales**. La Plataforma apoyará especialmente las iniciativas para dar más voz y voto a los PED y, además de exigir respeto a los principios de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, demandará procesos de diálogo que permitan la participación de la sociedad civil y de los afectados por las políticas y programas de estas instituciones.

Como medida concreta, participará en la campaña para la "Reforma de la Instituciones Internacionales" del Foro Mundial de Redes de la Sociedad Civil. En España se exigirá al Ministerio de Economía que promueva en estas instituciones la renuncia al ajuste estructural tradicional y su visión reduccionista, mediante su sustitución por auténticas políticas de desarrollo. Se pedirá a los partidos políticos que incluyan en sus programas electorales compromisos en esta dirección.

3) En cuanto a la **prevención de crisis financieras internacionales**, se recuerda que los Objetivos del Milenio requieren estabilidad en las finanzas internacionales, mejoras en la coordinación de áreas monetarias y reformas profundas en el papel del FMI en la prevención y gestión del riesgo y de las crisis. En este marco, la Plataforma 2015 y Más defenderá la creación de mecanismos de control de los movimientos de capitales y la introducción de gravámenes sobre las transacciones internacionales (tasa Tobin). En este sentido la Plataforma se integrará en redes que, como ATTAC, trabajan en esta dirección.

A largo plazo, la Plataforma reivindica el establecimiento de impuestos globales asociados a la provisión de bienes públicos globales y a la financiación del desarrollo, ya que actual sistema no asegura recursos financieros estables, ni su cuantía suficiente.

4) En el caso de la **responsabilidad social de las empresas transnacionales españolas** se considera necesario hacer obligatorios los requerimientos de responsabilidad social corporativa para las empresas adjudicatarias de los FAD, contratadas por las Administraciones Públicas, o por organismos internacionales.

En España, la Plataforma continuará trabajando en el Comité de Gestión Ética y Social de las Empresas, puesto en marcha por AENOR, para la elaboración de una norma, que asumirá, y mantendrá contactos con los grupos políticos que hacen el seguimiento de este tema. En el ámbito internacional, los miembros de la Plataforma que han firmado el "Global Compact" de Naciones Unidas harán un seguimiento del Grupo de Trabajo que prepara el desarrollo de los principios del Pacto para las empresas españolas.

5) La Plataforma promoverá la **aprobación de reglas de comercio internacional** favorables a los PED; por ejemplo mediante una nueva institución con capacidad para regular los mercados mundiales de materias primas. Además, se apoyará el derecho de los PED a mantener sus propios sectores agrícolas, tener acceso a los medicamentos esenciales y a que la protección de la propiedad intelectual no les dificulte el acceso a tecnologías necesarias para su desarrollo.

Madrid, La Casa Encendida, 14-15 de noviembre 2002