

Nota de la Fundación Carolina

Febrero 2019

La Fundación Carolina —entidad titular de los derechos de propiedad de las obras— ha considerado de interés poner a disposición de la sociedad, vía online, todos los títulos de la colección con el sello siglo XXI, editados y publicados por la institución entre los años 2005 y 2011. De este modo los libros pasan a ser de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons:



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



CONSEJO EDITORIAL

Presidente:

Jesús Sebastián

Vocales:

Inés Alberdi, Julio Carabaña, Marta de la Cuesta,
Manuel Iglesia-Caruncho, Tomás Mallo, Mercedes Molina,
Eulalia Pérez Sedeño

Secretario:

Alfonso Gamó

OBJETIVOS DE DESARROLLO
DEL MILENIO
UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

IGNACIO SOLETO (coord.)

LEIRE PAJÍN

ZÉPHIRIN DIABRÉ

PAUL G. H. ENGEL

LUIS DE SEBASTIÁN

SUSAN GEORGE

JOSÉ LUIS HERRERO

JOSÉ MARÍA TORTOSA

MANUELA MESA

ÓSCAR UGARTECHE

IOLANDA FRESNILLO
Y GEMMA TARAFA

JOSÉ LUIS MACHINEA

JOSÉ ANTONIO ALONSO

KOLDO ECHEVARRÍA

PABLO GUERRERO

KLEMENS VAN DE SAND

JOSÉ MARÍA VERA



España
México
Argentina

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Primera edición, diciembre de 2006

© FUNDACIÓN CAROLINA
Guzmán el Bueno, 133. Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es

En coedición con

SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES, S. A.
Menéndez Pidal, 3 bis. 28036 Madrid
www.sigloxxieditores.com

© De los autores

Diseño de la cubierta: Pedro Arjona

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

ISBN-10: 84-323-1280-0

ISBN-13: 978-84-323-1280-9

Depósito legal: M. 51.870-2006

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»

28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

ÍNDICE

| | |
|--------------------------------------|----|
| PRÓLOGO, <i>Ignacio Soletó</i> | IX |
|--------------------------------------|----|

PRESENTACIÓN

| | |
|---|----|
| 1. ESPAÑA Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO, <i>Leire Pajín</i> | 3 |
| 2. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: UNA VISIÓN COMÚN DEL DESARROLLO, <i>Zéphirin Diabré</i> | 15 |

DESARROLLO Y COOPERACIÓN

| | |
|--|----|
| 3. LA POLÍTICA Y LA PRÁCTICA DEL DESARROLLO: MÁS PREGUNTAS QUE RESPUESTAS, <i>Paul G. H. Engel</i> | 27 |
| 4. ODM, COOPERACIÓN Y AGENTES SOCIALES, <i>Luis de Sebastián</i> | 39 |
| 5. LOS RETOS DEL DESARROLLO Y LAS RESPUESTAS DESDE LA CIUDADANÍA GLOBAL, <i>Susan George</i> | 53 |

SEGURIDAD GLOBAL, POBREZA Y DESARROLLO

| | |
|---|----|
| 6. AGENDAS DE SEGURIDAD, DESARROLLO Y LUCHA CONTRA LA POBREZA: ENTRE LA CONVERGENCIA Y LA COMPETENCIA, <i>José Luis Herrero</i> | 73 |
|---|----|

ÍNDICE

7. SEGURIDAD GLOBAL, POBREZA Y DESARROLLO: DISCURSO OFICIAL Y COMPORTAMIENTOS HEGEMÓNICOS, *José María Tortosa* 95
8. SEGURIDAD, DESARROLLO Y OBJETIVOS DEL MILENIO, *Manuela Mesa*..... 119

DEUDA EXTERNA Y DESARROLLO ANTE LOS ODM

9. UNA SÍNTESIS DEL TRIBUNAL INTERNACIONAL DE ARBITRAJE DE DEUDA SOBERANA (TIADS) MIRADA DESDE EL SUR, *Óscar Ugarteche*.. 133
10. LA DEUDA ILEGÍTIMA, *Iolanda Fresnillo y Gemma Tarafa* 153

ODM EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

11. OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: UNA MIRADA DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *José Luis Machinea*..... 163
12. ODM Y LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA, *José Antonio Alonso*..... 207
13. AMÉRICA LATINA EN LA AGENDA DEL MILENIO: UNA VISIÓN DESDE EL BID, *Koldo Echevarría*..... 239
14. AMÉRICA LATINA EN LA AGENDA DEL MILENIO: UNA VISIÓN DESDE EL BANCO MUNDIAL, *Pablo Guerrero*..... 251

VISIONES NACIONALES

15. COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES DE RENTA
MEDIA. EL CASO ALEMÁN, *Klemens van de Sand*.... 257
16. BALANCE DE UN AÑO Y RETOS PARA LA COO-
PERACIÓN ESPAÑOLA, *José María Vera*..... 269

PRÓLOGO

IGNACIO SOLETO

Director del Centro de Estudios para América Latina
y la Cooperación Internacional (CeALCI), de la Fundación Carolina

Cuando en mayo de 1996 los ministros y directores de agencias de cooperación al desarrollo, reunidos en el seno del CAD, aprobaron el informe «Dando forma al siglo XXI: el papel de la cooperación al desarrollo» probablemente no imaginaban la trascendencia que iba a tener ese documento.

En el mismo se reflejaba, por primera vez de forma sistemática, el compromiso con el logro de una serie de objetivos para el desarrollo, a la vez que se apuntaba una nueva estrategia para lograrlos, la que posteriormente se popularizaría con el nombre de «Estrategia de Asociación para el Desarrollo».

La historia de cómo esos objetivos de desarrollo internacional acabaron convirtiéndose en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) nos la recuerda el antiguo Presidente del CAD, James Michel, en el artículo «The birth of the MDGs» (*DAC News*, septiembre, 2005) y, en este libro, también alude a ese proceso la ponencia preparada por el profesor José Antonio Alonso.

Lo que aquí nos interesa destacar es que los ODM, y la Estrategia de Asociación para el Desarrollo, han acabado por convertirse en el referente fundamental de la agenda de desarrollo internacional, no solo para las organizaciones multilaterales y las instituciones públicas de los países donantes y destinatarios de la ayuda, sino, lo que es quizás más interesante, para buena parte de la sociedad civil organizada del Sur y del Norte.

En el caso concreto de nuestro país, la andadura de los ODM no fue siempre fácil. Durante muchos años, el mencionado informe del CAD fue, en el mejor de los casos, ignorado por la mayoría de

los actores de la cooperación. En otros casos, la definición de esos objetivos y la estrategia para conseguirlos fueron minusvalorados, ya fuera por considerarlos instrumentos para fortalecer el *statu quo* vigente —al impedir la puesta en marcha de las «verdaderas» reformas que necesitaba el sistema internacional para acabar con la pobreza—; o, sencillamente porque se entendía que la pobreza era inevitable y que, por lo tanto, no merecía la pena invertir esfuerzos y gastar recursos públicos en unos objetivos «arbitrarios» que, además, suponían reformar radicalmente, democratizándola, la forma en que se gestionaba la ayuda y las relaciones entre los distintos actores —internos y externos— del desarrollo.

Fue desde la universidad de donde llegaron los primeros análisis sobre los Objetivos y la Estrategia, y desde donde se hicieron los primeros intentos de difundirlos y promoverlos. Sin embargo, fue necesaria la colaboración entre la universidad y las ONGD —quiero recordar aquí la campaña de sensibilización «Agenda 2015» que lanzaron conjuntamente el Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo (IPADE) y el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, de la Universidad Complutense de Madrid, a principios del año 2000—, para que los objetivos de desarrollo internacional empezaran a ser incorporados por algunas administraciones descentralizadas en sus planes de actuación y que algunas organizaciones de la sociedad civil comenzaran a perder sus recelos y ver el potencial movilizador «de una idea simple pero poderosa, que refleja el esfuerzo para que la globalización no esté solamente dirigida por los intereses de los poderosos sino que también sea gestionada para responder a los intereses de los pobres», como diría años más tarde el Administrador del PNUD, March Malloch Brown.

Hubo que esperar hasta finales del año 2000, cuando se celebró la hasta entonces mayor reunión de dignatarios de la historia, la Cumbre del Milenio, para que en nuestro país el compromiso con los ODM, con la legitimidad que obtuvieron al haber sido asumidos por los representantes de los 189 países participantes, empezaran a trascender del reducido núcleo de expertos, administraciones y ONGD especializadas que hasta ese entonces se habían ocupado de reflexionar sobre las implicaciones que podría tener para nuestra cooperación la nueva estrategia internacional de desarrollo.

Un hito importante para el reconocimiento del papel de los ODM en nuestro país fue la conformación en 2002 de la «Plataforma 2015 y más», que aglutina a 14 ONGD progresistas con una larga trayectoria de cooperación con los pueblos del sur. Estas organizaciones se constituyeron en Plataforma para llevar a cabo actuaciones conjuntas encaminadas a que se cumpliesen los objetivos aprobados en la Cumbre del Milenio tanto mediante sus actuaciones directas sobre el terreno, como a través de sus programas de educación, sensibilización y presión política.

Fruto de ese trabajo, de la presencia en España de la Campaña del Milenio de Naciones Unidas, del efecto demostración que tuvo para nuestras administraciones públicas la paulatina asunción de los ODM por parte de los principales organismos y agencias internacionales de desarrollo pero, sobre todo, fruto de la llegada al poder de un nuevo gobierno fuertemente comprometido con la lucha contra la pobreza y a favor del multilateralismo fue que los ODM llegaron a convertirse en el principal, aunque no único, eje articulador de la política de desarrollo internacional de nuestro país. Este principio quedó expresamente reconocido en el Plan Director de la Cooperación Española, aprobado en enero de 2005, con un amplísimo consenso de todas las fuerzas políticas y de los agentes públicos y privados de la cooperación.

En el libro que aquí se presenta se recogen las ponencias presentadas en el Seminario Internacional «Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una responsabilidad compartida» que tuvo lugar en la Casa de América de Madrid del 22 al 24 de junio de 2005. Este seminario se planteó como un escenario apropiado para plasmar el apoyo del nuevo gobierno español a los Objetivos del Milenio y como una aportación al proceso preparatorio de la Cumbre de Naciones Unidas de septiembre 2005.

En cuanto a contenidos, el seminario proponía que el debate se estructurase en torno a cuatro líneas de reflexión: el grado de cumplimiento de los ODM; las carencias o limitaciones de los Objetivos; la adaptación de los ODM a los Países de Renta Media; y, por último, los resultados de la actuación española en apoyo a los ODM.

En la inauguración del seminario, la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional expuso las principales líneas de acción fu-

tura de la cooperación española, subrayando, además de la alineación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la disposición a realizar una política homologable con la de los principales donantes, lo que suponía aumentar la ayuda a los Países Menos Adelantados, destinar al menos un 20% a los sectores sociales básicos, avanzar hacia una mayor coherencia del conjunto de las políticas públicas dirigidas hacia los países en desarrollo con los objetivos de lucha contra la pobreza e incrementar las contribuciones financieras y la participación directa en las diferentes organizaciones de Naciones Unidas.

El máximo representante de Naciones Unidas en el Seminario, el Administrador Adjunto del PNUD, Zéphirin Diabré, manifestó en su conferencia su satisfacción por el nuevo protagonismo de España en la agenda internacional del desarrollo, destacó el importante efecto demostración que podía tener la nueva política española de cooperación para otros donantes y animó a los responsables públicos y a los representantes de la sociedad civil a que España continuase avanzando en la coherencia de sus políticas y en los temas vinculados a la apertura a las exportaciones de los países desarrollados.

Durante los debates, la pobreza se planteó como una cuestión referida tanto a las carencias en los niveles de ingreso —que es la visión más tradicional— como a la falta de oportunidades de futuro y grados de libertad. Se aludió a la dimensión de género y a la peor situación relativa de la mujer en términos de pobreza, así como a la mayor incidencia en el medio rural y, por consiguiente, a la importancia de trabajar para promocionar el desarrollo rural.

En relación con la deuda, la mayoría de las intervenciones coincidieron en señalar que no podía entenderse como un problema en sí mismo; siendo el verdadero problema el sobreendeudamiento, que lleva a los países a dificultades económicas y a restricciones presupuestarias en las inversiones sociales y económicas. Por ello se destacó la necesidad de seguir esforzándose en una política de reducción y conversión de deuda por desarrollo, política en la que, como informó el director general de Financiación Internacional del Ministerio de Economía, España iba a redoblar sus esfuerzos. Por su parte, expertos y representantes de la sociedad civil subrayaron la necesidad de aumentar el volumen de recursos afectados y el número de países beneficiarios de las medidas de reducción de la deuda, plantearon la

necesidad de un nuevo marco de renegociaciones justo y transparente —un Tribunal Internacional de Arbitraje de la Deuda Externa Soberana auspiciado por Naciones Unidas— y plantearon la necesidad de buscar la respuesta adecuada a la pregunta «¿Quién debe a quién?», referida a las deudas no financieras —históricas y ecológicas— del mundo rico con las sociedades en desarrollo.

Otro de los ejes centrales de seminario fue el análisis de los ODM en los países de renta media (PRM). En este sentido, el Secretario de Estado para la Unión Europea expuso la tesis, defendida por España en Europa, y que forma parte de su política exterior y de cooperación, que era importante cooperar con países de renta media, en especial con los de América Latina y el Norte de África, a los que España está unida por importantes lazos históricos, culturales, políticos y geográficos. España ha sido e iba a continuar siendo valedora ante la Unión Europea de la necesidad de aumentar la cooperación con esos países.

Por su parte, un representante del Gobierno alemán expuso la práctica que lleva a cabo su país consistente en aumentar la cooperación con los países denominados «ancla», tales como Brasil, India, Sudáfrica o Nigeria, por entender que el liderazgo y efecto multiplicador en las regiones en desarrollo de estos grandes países permitiría a medio plazo mayores efectos en términos de desarrollo. En el encuentro se expresaron también opiniones sobre la necesidad de establecer nuevos modos de cooperación con los países de renta media que pusieran el acento en el fortalecimiento y la transformación institucional, la gobernabilidad y la descentralización, como modos de actuar más eficientes que la cooperación más tradicional.

En concreto, en la región latinoamericana se indicaba que existen importantes avances en objetivos como la reducción del hambre, la desnutrición y la mortalidad infantiles, en el acceso al agua potable y en la equidad de género en la educación, objetivos todos ellos que se alcanzarán en los plazos previstos, según el informe que presentó la CEPAL en el seminario. En este informe se apuntaron leves mejorías en el campo de la mortalidad materna, el acceso a saneamientos, la lucha contra la pobreza extrema, la universalización de la educación primaria y la sostenibilidad del medio ambiente. Sin embargo, se alertó sobre las elevadas y persistentes desigualdades en renta, géne-

ro, etnia, y entre medio urbano y rural. Se destacó el especialmente grave efecto de la desigualdad sobre la infancia. También se consideraron especialmente graves las repercusiones negativas derivadas de la concentración y el mal uso del poder y de una fiscalidad regresiva y muy baja. De ahí se concluía la importancia de poner en marcha políticas encaminadas a la redistribución de los ingresos.

Finalmente, se planteó la importancia de que existan sociedades abiertas y combativas, dispuestas a organizarse de manera global para demandar a los poderes los cambios necesarios que permitan lograr una mayor justicia social. En terrenos como la deuda externa, la seguridad alimentaria, el deterioro medioambiental, la construcción de la paz, la lucha contra la especulación financiera, los paraísos fiscales o la democratización de los organismos internacionales, se destacó que la globalización hacía precisa que la presión de las redes de la sociedad civil sobre los gobiernos se hiciera a nivel planetario.

Un aspecto especialmente relevante en las conclusiones del seminario fue el destacar que el trabajo en pro del desarrollo no podía entenderse únicamente desde la cooperación, sino que era preciso integrar el conjunto de políticas que afectan a ese desarrollo: comercial, de financiación internacional, de deuda externa, políticas agrarias, etc. Ello debería exigir mejorar la calidad y la coherencia de esas políticas, para evitar que lo que se aporta mediante la AOD pueda perderse en otras que operen en sentido contrario. También se puso de manifiesto el reto que Naciones Unidas tiene de mejorar su funcionamiento y operatividad centrándose en tres grandes áreas de acción: política, desarrollo y acción humanitaria. Reto que también afecta a España que, con su proyectado aumento de la ayuda hasta alcanzar 5.000 millones de euros en 2008, debe afrontar profundas transformaciones institucionales y jugar un papel de creciente responsabilidad en la agenda global del desarrollo, incluyendo la AOD, el comercio internacional y el tratamiento de la deuda externa.

Para terminar, esperamos que todas estas reflexiones contenidas en este libro sean también una contribución, modesta pero entusiasta, para dar *una nueva forma al siglo XXI*: una globalización alternativa y esperanzadora, capaz de devolver su dignidad humana a cientos de millones de personas hoy excluidas.

PRESENTACIÓN

1. ESPAÑA Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

LEIRE PAJÍN *

INTRODUCCIÓN

En el mes de septiembre del año 2000 tuvo lugar el acuerdo más amplio de la Comunidad Internacional para luchar contra la pobreza de manera coordinada, estableciendo unos objetivos comunes que todos los estados miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas asumieron y se comprometieron a cumplir: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Los ODM establecieron una serie de metas concretas que configuran el escenario de llegada de lo que deberá haberse conseguido para el año 2015. Bien es cierto que hasta ahora no había existido un plan de acción concertado en la materia, pero ahora los objetivos están bien claros y el esfuerzo necesario para conseguirlos ha sido explicitado en importantes informes y estudios a cargo de las propias Naciones Unidas. En este año 2005 destacan los informes elaborados por el profesor Jeffrey Sachs en el marco del Proyecto del Milenio: «Invirtiendo en desarrollo: un plan práctico para conseguir los ODM» y el propio informe presentado por el Secretario General de NN UU: «Un concepto más amplio de libertad».

También la sociedad civil ha contribuido a ese impulso común que busca garantizar la exigencia de una mayor justicia social y la defensa de la dignidad de todos los seres humanos aportando un análisis de calidad y llamando a la movilización de la sociedad a favor del cumplimiento de los ODM. La campaña «Pobreza Cero», impulsada por la Coordinadora de Organizaciones No Guberna-

* Secretaria de Estado de Cooperación Internacional.

mentales de España en este año 2005 es la más importante en España encaminada hacia ese fin. Una campaña que se enmarca en la Llamada Global a la Acción contra la Pobreza, vigente en el mundo entero y que agrupa a un alto número de entidades y personas comprometidas con la causa de la pobreza.

En España hay una conciencia clara de que para poder alcanzar las Metas del Milenio es preciso incrementar sensiblemente los recursos destinados a la AOD, y orientar el conjunto de políticas públicas que afectan al desarrollo —comerciales, financieras, referidas a la arquitectura o a la fiscalidad internacional...— a tal fin. Es por tanto esencial tanto el volumen, la calidad y la orientación de la AOD a la lucha contra la pobreza, como garantizar la coherencia de las políticas públicas hacia los países en desarrollo; cuestiones que se enmarcan dentro del Objetivo de Desarrollo del Milenio octavo, referido a la necesidad de una asociación mundial para el desarrollo.

El esfuerzo realizado hasta la fecha por nuestro país para contribuir a alcanzar las mencionadas Metas del Milenio había sido limitado, y precisamente por ello, se propone ahora un esfuerzo redoblado que supondrá un notable aumento de recursos —se duplicarán en tres años— y una serie de importantes reformas internas en nuestro sistema de cooperación y ayuda al desarrollo.

En el año 2004 se quiso prestar una atención especial a la cooperación para el desarrollo, y se incluyó ese concepto en el tradicional Ministerio de Asuntos Exteriores. Su nueva denominación es «Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación», y este cambio supone que los principios y prioridades de la política de cooperación internacional estarán presentes en el conjunto de la acción exterior de España. En enero de 2005 se aprobó el nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, que ha recogido un prácticamente unánime respaldo institucional y social, y que es la guía para orientar la acción de futuro de la cooperación española.

En el Plan Director se establece que la Declaración del Milenio será el principal referente de la política española de desarrollo internacional en el período 2005-2008. Y el conjunto de las estrategias que se esbozan en el mismo están guiadas, principalmente, por la búsqueda del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Un plan que recoge esa voluntad, asume el reto de las necesarias reformas en el seno de la Administración Pública Española y se propone conseguir que el conjunto de las políticas públicas que afectan a los países en desarrollo —de cooperación, sí, pero también comerciales y financieras— se alineen con la necesidad de encaminarse hacia el cumplimiento de los ODM. Este es el compromiso español de conseguir una coherencia de las políticas públicas para favorecer el desarrollo de los países del Sur.

1. ESPAÑA Y LOS ODM

España persigue llevar a cabo, en el presente período, una política de cooperación internacional para el desarrollo homologable a la del conjunto de la comunidad de donantes, sin renunciar a algunas de sus señas de identidad. En ese sentido, España aumentará de forma sobresaliente el volumen de su ayuda hacia los Países Menos Adelantados y, en general, hacia los países de África Subsahariana, aunque mantendrá el volumen actual de ayuda a regiones especialmente queridas e importantes para nuestro país, como son América Latina o el Norte de África, en que la mayor parte son países de renta media-baja.

El centro de toda la política de cooperación será la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano, y entendemos que cualquier actuación que se lleve adelante deberá tener impacto en esos términos, bien de manera directa y focalizada, o bien de manera indirecta. Quiero destacar así el compromiso de la cooperación española lo es en primer lugar con las mayorías pobres de los países en desarrollo, que viven en situación de pobreza o de carencia y no tienen oportunidades de tener una vida digna. La asociación con los organismos internacionales, y los países donantes y destinatarios de la ayuda tiene por objetivo ser más eficaces en esa lucha contra la pobreza y en el compromiso con los sectores pobres de las sociedades del Sur. Hacerlo de manera conjunta y coordinada es necesario pues entendemos que los cambios precisos para un desarrollo más justo y armónico sólo son posibles

con la suma de instituciones alineadas en la defensa de los mismos principios y objetivos. Los ODM son desde luego la cristalización de un acuerdo que va en esa dirección.

Para esta nueva etapa España aumentará la coordinación, y más allá, la acción conjunta con otros países donantes, en especial de la Unión Europea, en el desarrollo de sus actividades de cooperación para el desarrollo sobre el terreno. Por vez primera, España es un actor destacado en la agenda internacional del desarrollo, con capacidad de iniciativa y mayor participación en los Organismos Internacionales financieros y no financieros.

En el pasado, prioridades importantes como la búsqueda de retornos comerciales o la difusión de nuestra cultura tuvieron un peso excesivo en la orientación de la política española de cooperación para el desarrollo. Hoy estas dos importantes cuestiones están supeditadas al objetivo central de la política española de desarrollo internacional que es la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano, que trasladados a la agenda internacional nos devuelven precisamente a los ODM que nos congregan en este seminario.

Con el aumento de recursos para la AOD comprometidos por nuestro presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero, que situarán el nivel de inversión de la AOD española en el 0,5% de la renta nacional para el año 2008, España cumplirá sobradamente el compromiso asumido por los países de la Unión Europea con motivo de la Cumbre sobre Financiación del Desarrollo de Monterrey de 2002 (0,39%), y se situará por encima de la media de los países donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, entre el grupo de los diez países más comprometidos en materia de ayuda.

En definitiva, se está consiguiendo en un corto período de tiempo formar parte, con liderazgo en algunos ámbitos —grupo de trabajo contra el hambre y la pobreza o alianza de civilizaciones— de las prácticas y objetivos comunes de la Comunidad Internacional, ya sea en el seno de las Naciones Unidas, en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, en la Unión Europea y en los Organismos Financieros Internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio.

2. EL DESARROLLO DEL PLAN DIRECTOR

El respaldo unánime al Plan Director 2005-2008 de la cooperación española, da una buena medida del consenso existente sobre los objetivos y proyecciones de la acción española en materia de desarrollo internacional, configurándose así un acuerdo básico en el seno de la Administración, en el Parlamento, en los órganos consultivos existentes y con la sociedad civil. Ello no significa que tengamos un Plan perfecto ni un acuerdo unánime sin lugar a la crítica y a la propuesta, elementos necesarios para la mejora, sino que hay un mapa común aceptado por todos los participantes presentes en el sistema español de ayuda internacional.

En la actual fase, y tras la aprobación del Plan Director a comienzos de 2005, se está trabajando intensamente en la programación de iniciativas y políticas sectoriales especializadas y en las necesarias modificaciones en las instancias y organismos competentes en la materia en el seno de la Administración Central del Estado. La esperada reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional se está preparando, pero la necesaria ley de agencias, previa a dicha reforma, ya está siendo discutida por los legisladores y se prevé que pueda estar aprobada en el presente año 2005.

El pasado viernes se aprobó en el Consejo de Ministros una trascendental modificación institucional: la creación de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Internacional en el seno de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Dicha instancia viene a cubrir la carencia que durante largos años ha sufrido la cooperación española de un órgano político de rango superior suficientemente dotado en términos de personal y recursos, con capacidad de definir y dar seguimiento a la política española de desarrollo internacional.

El mencionado Plan Director se plasma en sucesivos planes anuales de cooperación. Y para garantizar la traslación de dichos planes a la acción en el terreno de la cooperación española, se están elaborando documentos estratégicos de planificación, tanto geográfica como sectorial. En concreto, en el presente año 2005, se completarán los Documentos de Estrategia País (DEP) para los 23 paí-

ses prioritarios de la cooperación española, en diálogo con los países receptores de la AOD y con la participación de las sedes de la cooperación española en esos mismos países, de expertos y de representantes de la sociedad civil.

Asimismo, en el período 2005-2008 se elaborarán estrategias sectoriales para los ámbitos prioritarios de la cooperación española. En el año 2005 se elaborarán y aprobarán las estrategias de cooperación en materia de organismos multilaterales, de educación, de salud, y de equidad de género. En los años siguientes se aprobarán otras estrategias prioritarias para la cooperación española, siempre desde esquemas de una participación amplia de expertos, representantes públicos y de la sociedad civil española, de los países receptores de ayuda y en coordinación con otros países e instituciones donantes.

Por otra parte, se promoverá una evaluación sistemática, participativa, coordinada y capaz de inducir la incorporación de las lecciones aprendidas en el ciclo de planificación y gestión de la cooperación española. La evaluación será llevada a cabo por la Dirección General de Políticas de Desarrollo, junto con las unidades implicadas en cada evaluación a realizarse, expertos independientes y los actores implicados en el proceso. Cada año se evaluará un instrumento, un programa y la acción de la AOD española en un país, buscando extraer lecciones sobre la eficacia a nivel macro. En 2005 se evaluarán el programa de microcréditos, el programa Araucaria de desarrollo sostenible en América Latina, y la acción del conjunto de la cooperación española en Marruecos.

España participa en redes de evaluación españolas y de organismos internacionales, particularmente en la «Red de evaluación de cooperación al desarrollo» del CAD de la OCDE, a través de la cual se garantiza la coordinación de esfuerzos, la armonización y el aprendizaje mutuo. Y a nivel nacional, la coordinación se está llevando a cabo en el seno del grupo de trabajo de evaluación de la Comisión Interterritorial, en el que se encuentran representadas Comunidades Autónomas y Entidades Locales, con la finalidad de compartir información y marcar líneas de actuación y coordinación para el futuro.

3. UN FUERTE COMPROMISO CON EL OCTAVO OBJETIVO DEL MILENIO

El compromiso con los ODM de cualquier país donante se mide en última instancia por el grado de importancia que se le esté otorgando al objetivo octavo: «promover una asociación mundial para el desarrollo». El objetivo octavo se refiere precisamente a las tareas que han de afrontar los propios países donantes en su compromiso por un desarrollo global más justo y equilibrado. Así, la revisión del objetivo octavo incluye para España: las líneas principales de su AOD, las políticas de comercio internacional, el tratamiento de la deuda externa, la contribución española a la sostenibilidad ambiental global, y otros aspectos menos centrales por ahora, tales como el papel de las remesas en el desarrollo, el empleo para jóvenes, el acceso a medicamentos y la cooperación en materia de nuevas tecnologías.

En lo que se refiere a la forma de trabajar, conviene atender igualmente a las cuestiones cruciales de la calidad y eficacia de la política española de desarrollo internacional, y a la necesaria coordinación entre los diferentes actores presentes en ese ámbito.

3.1. *Ayuda oficial al desarrollo (AOD)*

El primer compromiso español es el del importante aumento de recursos que va a tener lugar en la presente legislatura, con un horizonte de llegada del 0,5% de la renta nacional en el año 2008. En 2005 el volumen previsto de AOD ya es el más alto de la historia: 2.600 millones de euros, un 0,31% del PIB. España va a aumentar notablemente su participación en los procesos de armonización y alineamiento de políticas impulsado en el seno del CAD de la OCDE, y plasmado en las declaraciones de Roma 2004 y de París 2005, comprometiendo recursos para ayudas sectoriales y presupuestarias. Se va a aumentar de manera muy destacable la contribución española a los Organismos Internacionales, en especial a los del sistema de Naciones Unidas, en los que España aspira a ser en el año

2008 el octavo contribuyente neto. La ayuda española a los PMA y a África Subsahariana ya está aumentando notablemente en 2005 y lo hará aún más en los próximos ejercicios, superando ampliamente al final del período el mínimo del 20%. Para ello en este año 2005 se habrá ultimado un Plan África de la cooperación española. Igualmente, en lo referido a la aportación española a sectores sociales básicos en el período 2005-2008, será de un 20% o superior.

3.2. *Comercio*

La política en relación con el comercio internacional viene fuertemente determinada por la posición que se adopte en el seno de la Unión Europea, en cuyas discusiones España participará activamente. En todo caso, España mantendrá su apoyo a través del Sistema de Preferencias Generalizadas en sus tres regímenes: general, de estímulo al desarrollo sostenible y al buen gobierno, y el régimen especial para los PMA, también llamado EBA (*Everything But Arms*), que otorga exención arancelaria total a los productos que llegan de esos países, excepto las armas. En la ronda de negociaciones de Doha en la OMC se están discutiendo actualmente temas cruciales para las poblaciones de los países en desarrollo como la liberalización de productos agrícolas, el acceso a mercados de las actividades manufactureras, el comercio de servicios o los derechos de propiedad intelectual. Es por ello importante tanto la participación en la negociación como el apoyo para el aumento de las capacidades técnicas y de negociación para los países en desarrollo; una aportación que España ya hizo en el pasado y que aumentará en el futuro, tanto en lo que se refiere a la OMC como a los esquemas regionales de integración.

3.3. *Deuda*

En lo referido a los países más pobres y endeudados, España continuará condonando la deuda según los acuerdos multilaterales y conforme a los plazos que se establezcan, asumiendo en su caso el

coste que sea oportuno para participar en las reducciones multilaterales de la deuda anunciadas en fechas recientes. Por otra parte, España está trabajando en la elaboración de un plan de canje de deuda por iniciativas educativas y de desarrollo con los países de América Latina, de cara a la celebración de la próxima Cumbre Iberoamericana de Salamanca en octubre de 2005. Un representante del Ministerio de Economía y Hacienda estará presente en el seminario para presentarles directamente estas iniciativas.

3.4. *Sostenibilidad ambiental*

En el campo de la sostenibilidad ambiental España tiene la complicada tarea de recuperar el tiempo perdido, pues en los últimos años no ha mejorado la eficiencia energética y ha aumentado el consumo energético total de la economía española. En este campo, está vigente un plan para cumplir con el Protocolo de Kyoto que se propone precisamente reducir el consumo de energía, maximizar la eficiencia energética —consumo por unidad de producción—. Se está trabajando, con importante apoyo público de la Unión Europea en la instalación de fuentes de energía limpias, como las hidráulicas. Igualmente se ha puesto en marcha un plan de lucha contra la desertificación.

3.5. *Otros temas*

En el campo de las remesas España opera desde el grupo de trabajo contra el hambre y la pobreza en el establecimiento de mecanismos e iniciativas piloto para un mejor aprovechamiento productivo de las remesas y la puesta en marcha de procesos de codesarrollo. Se apoyan igualmente programas de la Organización Internacional del Trabajo para promover el empleo juvenil, especialmente en América Latina. Se considera básico el derecho al acceso a medicamentos para las poblaciones pobres, entendiendo que ese derecho debe primar sobre cualquier otra consideración de carácter comercial, y considerando la importancia de que los países con enfermos que no

pueden costear los medicamentos, puedan fabricar o importar genéricos contra enfermedades como el sida o la malaria. España aporta recursos al fondo multilateral de lucha contra estas enfermedades, precisamente. En el campo de las nuevas tecnologías, España coopera especialmente mediante la promoción e implantación de energías limpias.

Como es evidente, abordar todas las cuestiones que se han mencionado y algunas otras con una perspectiva que resulte positiva para las poblaciones de los países en desarrollo exige un notable esfuerzo de actuación concertada de la Administración Pública Española. La coherencia de políticas es entonces el factor clave para el éxito de una política integral de desarrollo, y en ello están trabajando ya responsables y técnicos de los ministerios implicados. Con actuaciones concretas en la gestión y orientación de algunos instrumentos de la AOD, pero también buscando una orientación general hacia el desarrollo y una perfecta coordinación y entendimiento de las instancias implicadas.

4. CONCLUSIÓN

El compromiso con la pobreza y el desarrollo se plasman, para España, en su esfuerzo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y en trabajar con una máxima coordinación con los Organismos Internacionales, países receptores y donantes de ayuda, organizaciones sociales y los propios destinatarios de la AOD, verdaderos protagonistas de los procesos de desarrollo.

España está iniciando un notable esfuerzo por avanzar hacia una coherencia de políticas a favor del desarrollo de los países del Sur, que sea el marco para una adecuada política española de desarrollo internacional, y no únicamente cooperación para el desarrollo.

Ello implica que España tendrá cada vez más firmeza y voz en los organismos multilaterales y en los foros internacionales en defensa de la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano. Igualmente, trabajará desde el consenso en un esfuerzo común por el desarrollo de los Países Menos Adelantados, pero de-

fenderá igualmente en los mismos foros que no debe dejarse de lado a los países de ingresos medios —en especial los países de ingresos medio-bajos— que también afrontan graves problemas de desarrollo.

Trabajar con estos países exige desde luego algunos cambios y dar prioridad a cuestiones como la gobernanza, el buen funcionamiento de las instituciones o la necesidad de reformas fiscales y redistribución de la riqueza.

Una redistribución de la riqueza a escala global que es el objetivo último al que dirigirse para que ningún ser humano continúe viviendo con las carencias y la falta de oportunidades con que lo hacen miles de millones de personas hoy en día.

Madrid, 22 de junio de 2005

2. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: UNA VISIÓN COMÚN DEL DESARROLLO

ZÉPHIRIN DIABRÉ *

*Muchas gracias*¹. Estoy encantado de hallarme hoy con ustedes para este acontecimiento tan importante y deseo agradecer al Gobierno español, a la Fundación Carolina y a la Casa de América, que me hayan ofrecido esta oportunidad de contribuir al debate sobre el desarrollo internacional para la cumbre mundial de 2005.

1. EL PAPEL DE ESPAÑA EN EL MUNDO

Vuestro país es muy consciente de los vínculos entre el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos, a partir de vuestra propia historia y también tiene un papel propio que debe desempeñar por muchas razones: son ustedes la quinta economía de Europa; su admirable transición a la democracia puede servir hoy de inspiración para muchos países; y los vínculos históricos y culturales de España con América Latina y el Magreb la convierten en un socio inestimable para estas regiones. Vuestro país a menudo ha llevado la batuta al actuar como su portavoz frente a los países industrializados y emergentes y ha sido un portavoz fiable sobre temas de desarrollo en el seno de la comunidad internacional.

A este respecto, pueden recordarse dos ejemplos. El primero, la preocupación de España por garantizar que se tenga en cuenta la si-

* Administrador Asociado del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

¹ En español en el original [*N. de la T.*].

tuación específica de los países de renta media en el esfuerzo global para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en segundo lugar, el liderazgo de España en la asociación entre la Unión Europea y otros países mediterráneos respecto a la Cumbre de Barcelona+10, el próximo noviembre.

No deseo repetir los diversos elementos de la nueva política de ayuda española, que acaba de presentar la Secretaria de Estado de Cooperación, pero sí me gustaría destacar que esta nueva posición de vuestro país no puede sino elogiarse. Todo ello es cierto tanto si hablamos sobre los objetivos del milenio, la iniciativa contra el hambre y la pobreza, el apoyo al multilateralismo, los derechos humanos, el canje de la deuda por el desarrollo, como si lo hacemos sobre la Alianza de Civilizaciones propuesta al Secretario General.

Por lo que respecta al desarrollo, el compromiso de España de incrementar su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hasta el 0,5% en 2008, ha sido tremendamente bien acogido y sabemos que podemos contar con su Gobierno y con la sociedad española para avanzar por este camino. Igualmente importantes son la esperada expansión geográfica y temática de la AOD al África Subsahariana, la introducción de nuevas modalidades de ayuda tales como el apoyo presupuestario y el propio proceso consultivo creado para definir la política de ayuda. España es sin duda alguna un donante comprometido que trabaja hacia un enfoque integrado para la cooperación al desarrollo, lo que es de esperar se refleje, en un futuro muy cercano, en un mayor apoyo a la ONU en el desarrollo.

Este compromiso renovado de España resulta especialmente útil en relación con el incremento global de la AOD. Hace varios años, la posibilidad de que la mayoría de los países donantes se comprometieran a incrementar la asistencia al desarrollo hasta un 0,7% del PIB para el año 2015, se habría recibido con gran escepticismo. Hoy, la historia es diferente, lo que se debe, en parte, al liderazgo español.

Realmente la Unión Europea dio un enorme paso adelante el 24 de mayo, al decidir incrementar la ayuda al desarrollo bastante más allá del objetivo de Barcelona. El nuevo acuerdo pide que la UE alcance un objetivo colectivo del 0,56% para el 2010. España es uno de los seis países, junto con Bélgica, Finlandia, Francia, Irlanda y el

Reino Unido, que ha fijado un calendario para el 0,7% *antes* del 2015. Sois un ejemplo para el mundo.

Sin embargo, necesitamos vuestra ayuda para seguir elevando el listón lo suficiente para que permita a los países en desarrollo un rápido progreso. Se necesita más. Y una necesidad urgente es la de incrementar rápidamente los recursos y utilizar los mejores para estos países.

Es realmente importante un alivio de la deuda amplio y rápido, en profundidad, lo que permitiría a estos países emplear los recursos domésticos en sus propias políticas públicas y en sus necesidades sociales. La reducción de la deuda es especialmente necesaria en los países más pobres, donde la iniciativa HIPC reforzada (*Países Pobres Altamente Endeudados*)², todavía necesita generar soluciones sostenibles. España es un miembro activo en el alivio de la deuda, tanto como un importante contribuyente a la iniciativa HIPC, como por el lanzamiento de iniciativas innovadoras sobre el canje de la deuda por desarrollo. Por ello, es crítico el apoyo de España para estimular al G8 y a otros foros para que se produzca el alivio multilateral de la deuda en un 100% para los países más pobres, en especial en relación con el controvertido tema de la condicionalidad.

No debería permitirse, sin embargo, que el alivio de la deuda dominara la AOD española de tal manera que desplazara la concesión de nuevas ayudas. Los países en vías de desarrollo también necesitan un flujo efectivo inicial que costee la rápida expansión de la salud y de la educación, así como las infraestructuras básicas, vitales para colocar a los países pobres en el camino del 2015.

Los asuntos financieros son importantes. Los asuntos relativos al alivio de la deuda son importantes, y finalmente, también lo son los temas comerciales. El apoyo de España para lograr una conclusión oportuna y eficaz orientada al desarrollo, por parte de la ronda comercial de Doha, supondría también una contribución esencial

² La traducción de esta sigla aparece de diversas formas en distintos documentos. He decidido la que figura en el escrito, dado que es la utilizada por el Ministerio de Economía y Hacienda. Lo mismo sucede con la traducción de *debt relief* por «alivio de la deuda» [*N. de la T.*].

para el logro de los objetivos del milenio. Las oportunidades comerciales mejoradas ofrecerán a los países en vías de desarrollo la oportunidad de obtener tasas de crecimiento más altas y los trabajos y la prosperidad que ello conlleva, teniendo en cuenta especialmente que los pobres del mundo están mayoritariamente concentrados en los sectores agrícolas de la economía global. El comercio también es importante en los países en desarrollo con rentas medias que buscan convertirse en parte activa de la economía global y construir unas bases sólidas para el desarrollo humano continuado de sus poblaciones.

Una ronda de desarrollo que posibilitara las exportaciones agrícolas para conseguir el acceso a los mercados de los países ricos, tendría un impacto espectacular en la creación de trabajo y de riqueza en los lugares más pobres de nuestro planeta. Con este trasfondo, el resultado debería ser la eliminación de los subsidios agrícolas, que distorsionan el comercio, la mejora del acceso al mercado de los productos agrícolas y de los productos manufacturados, para los países en vías de desarrollo, así como la oferta de un tratamiento especial y diferencial para incrementar su capacidad de acceso a las medicinas que salvan la vida.

La comunidad internacional recibiría con agrado una posición coherente de España sobre temas comerciales, especialmente porque España está preparando su informe sobre los ODM (*Objetivos de Desarrollo del Milenio*), incluidos el objetivo 8, y la discusión sobre el presupuesto de la UE y la política agrícola se encuentran en una fase decisiva. Debería resolverse el dilema de Europa, que da ayuda con una mano y la recupera con la otra, a través de acuerdos comerciales perjudiciales para los países pobres. En estos momentos esperamos del liderazgo de España en la UE que ayude a colocar nuevamente en la senda correcta el programa de Doha para el desarrollo, especialmente en lo que respecta al trabajo para la ulterior reforma de la Política Agrícola Común.

Juntos podemos modificar el programa de la ayuda incrementada, de la deuda y del comercio en toda Europa y en el resto del mundo desarrollado, para que realmente este año tengamos la oportunidad de transformar, de manera espectacular, las perspectivas de conseguir los ODM.

2. CONVERTIR EL 2005 EN EL AÑO CRUCIAL PARA EL DESARROLLO

Permítanme ahora decir algunas palabras sobre el reto al que actualmente nos enfrentamos. Si el 2015 es la fecha límite, el 2005 es crucial para lograr los ODM, por dos razones.

La primera es la simple lógica del tiempo necesario para actuar. Si no conseguimos al menos una década constante de promoción de las políticas adecuadas con el necesario nivel de recursos que las respalden, no conseguiremos los resultados que se necesitan para poder cumplir con los ODM dentro de diez años. Aunque el dinero es importante, no es lo único importante. Este año significa también una oportunidad de avanzar en la profundización y el refuerzo de los sistemas fundamentales de las instituciones públicas, del Estado de Derecho y de las buenas políticas sostenidas que subyacen en las sociedades que tienen un funcionamiento correcto, basado en el respeto a los derechos humanos. Sin estos elementos, el dinero adicional solo tendrá un impacto limitado. En esta línea, la importancia de los temas de buen gobierno ha sido ilustrada por dos informes recientes del PNUD, uno *Democracia en Latinoamérica* y otro el *Tercer Informe sobre el Desarrollo Humano Árabe*, ambos presentados en Madrid. Pensamos que nuestra preocupación es compartida por el gobierno español.

También es importante, más que el dinero, el compromiso de la acción no gubernamental a largo plazo, en particular de la sociedad civil y del sector privado. El desarrollo lleva tiempo y necesitamos al menos una década para cambiar las tendencias de forma significativa y sostenible.

Pero el 2005 es también un año crucial por una segunda razón. De la misma manera que la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, en Monterrey hace tres años, proporcionó un plazo para los principales compromisos sobre la asistencia al desarrollo, el plazo de la cumbre de septiembre esperamos que fuerce la acción en numerosos actos, el más crítico la cumbre del G8, pero también otros numerosos foros regionales y globales.

Además, esperamos que el ímpetu de las decisiones tomadas en la cumbre traspase su influencia a las reuniones anuales del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional de septiembre, así como a la ronda Doha de diciembre, en Hong Kong.

Hace solamente un año no estaba nada claro que pudiéramos combinar esta ambiciosa convocatoria para un esfuerzo de desarrollo global, con un amplio consenso entre los protagonistas del desarrollo. Una feliz combinación de políticas y acontecimientos ha modificado esa situación. En este punto, deseo mencionar especialmente dos importantes informes encargados por el Secretario General que los incluyó en su propio informe emitido como preparación para la cumbre.

Se trata el primero de un informe del Proyecto Milenio, *Invertir en desarrollo*, publicado en enero bajo la dirección del economista Jeffrey Sachs. Este informe integra el trabajo de unos 250 destacados responsables políticos, académicos y expertos de todo el mundo, y representa el plan de desarrollo más audaz, de más largo alcance, que se haya presentado a la comunidad en mucho, mucho tiempo.

La programación de este informe no fue mera coincidencia. Llegó justamente después de la publicación del *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio*, igualmente encargado por el Secretario General. Este Grupo reconoció que las amenazas a la seguridad se extienden también a la pobreza, a las enfermedades infecciosas y a la degradación medioambiental, además de las tradicionales amenazas a la seguridad que suponen la guerra y la violencia, la extensión y la potencial utilización de armas nucleares, químicas y biológicas, así como del terrorismo. El Grupo argumentó que sólo tendremos legitimación en un sistema de seguridad multilateral si este sistema atiende las necesidades de los pobres al igual que las de los ricos.

Y realmente, la seguridad, la pobreza y el desarrollo, junto con los derechos humanos se tratan todos de manera conjunta en el propio informe del Secretario General publicado en marzo.

3. UN PROGRAMA PARA DIRIGIR LOS CAMBIOS
DEL SIGLO XXI: DESARROLLO, SEGURIDAD
Y DERECHOS HUMANOS PARA TODOS

El informe del Secretario General es un programa ambicioso pero alcanzable, para abordar los desafíos interrelacionados del desarrollo, la seguridad y los derechos humanos, al tiempo que se reforma el sistema de la ONU. Compele a la comunidad desarrollada, a reconocer que estos temas están interrelacionados y se refuerzan mutuamente tanto en el nivel conceptual como en el práctico. El Secretario General dice: «No disfrutaremos de desarrollo sin seguridad, no disfrutaremos de seguridad sin desarrollo y no disfrutaremos de ninguno de los dos, sin respeto a los derechos humanos». No es necesario enfatizar este punto en España, que ha sido testigo, trágicamente, de las nuevas vulnerabilidades a las que nos enfrentamos en los desafíos transnacionales del terrorismo y que igualmente puede entender otros desafíos, incluyendo la migración descontrolada y las pandemias sanitarias.

La visión del Secretario General al consignar estos retos interrelacionados incluye la invitación a un enfoque total para lograr los ODM. Igualmente ha solicitado a los estados que lleguen a un nuevo consenso de seguridad mediante el cual deben comprometerse a tratar cualquier amenaza a uno de ellos como una amenaza a todos y a trabajar conjuntamente para evitar el terrorismo catastrófico, detener la proliferación de armas letales, terminar con las guerras civiles y construir una paz perdurable en países devastados por la guerra, incluyendo propuestas para crear una comisión para la construcción de la paz en el seno de las Naciones Unidas con el fin de ayudar a los países a llevar a cabo la transición de la guerra a una paz duradera.

Además de estas y otras propuestas para promover y proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, ha pedido una renovación de la maquinaria de las Naciones Unidas. La revitalizada Asamblea General se centraría en los temas actuales de importancia fundamental y se conectaría con la sociedad civil, según la recomendación del informe Cardoso. El Consejo de Segu-

ridad ampliado sería más representativo de la comunidad internacional como un todo. Además un nuevo Consejo de Derechos Humanos reemplazaría a la Comisión de Derechos Humanos con un número menor de miembros más selectivos y un estatus que situaría los derechos humanos en pie de igualdad con la seguridad y el desarrollo.

El Consejo Económico y Social revisado efectuaría el seguimiento de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2015 y apoyaría a la Comisión de la Construcción de la Paz cuando un país emerja de un conflicto y no se encuentre ya bajo la tutela del Consejo de Seguridad.

En este contexto, la ONU estaría gobernada por estos tres consejos, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social y un Consejo de Derechos Humanos, que corresponden a las tres prioridades que impulsan el trabajo de la organización: la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos.

4. UNIDOS EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA GLOBAL

Para concluir, este mes de septiembre será el momento de decidir sobre este programa y España puede contribuir en varios aspectos. En relación con el incremento de la ayuda, puede animar a otros donantes a que la sigan. Sobre el comercio, puede mostrar su compromiso coherente para el desarrollo, impulsando las negociaciones comerciales y la política agrícola de la UE en la dirección correcta. En el alivio de la deuda, España puede promocionar una iniciativa HIPC que responda a las necesidades de la población de los países más pobres, así como convencer a otros donantes para que se embarquen en iniciativas innovadoras de canje de la deuda en países de renta media.

Todos ustedes, que se encuentran aquí en el día de hoy, desempeñan papeles clave en la sociedad española. Necesitamos su ayuda para que intercedan ante sus iguales, ante el público español y ante el Gobierno, a fin de que se preste un fuerte apoyo al programa interrelacionado de los OMD, a la seguridad y a los derechos humanos.

La Campaña del Milenio, liderada por la antigua ministra holandesa de desarrollo Eveline Herfkens, ha colaborado en el nacimiento de un poderoso desarrollo de la coalición de la campaña —la *Llamada Global para la Acción contra la Pobreza*— que reúne a más de 100 organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo. Aquí, en España, la Campaña del Milenio ha sido enormemente activa en los niveles nacionales y en los descentralizados, presionando para hacer que los objetivos se conviertan en realidad, gracias al altísimo nivel de compromiso de la sociedad civil y de la opinión pública española.

Los ODM son literalmente un asunto de vida y muerte. Cada día el VIH/sida mata a 6.000 personas. Otras 8.200 personas se infectan con ese virus mortal. Cada 30 segundos un niño africano muere de malaria, sumando más de un millón de muertes infantiles al año. Más de 800 millones de personas se acuestan con hambre todos los días. 300 millones de estas personas, son niños. El desafío y la oportunidad de nuestra generación es trabajar juntos para erradicar estas enfermedades y alcanzar los OMD.

Los objetivos sólo se alcanzarán por la acción en cada uno de los países, ricos y pobres, y por los esfuerzos cooperativos coordinados entre los gobiernos y con las poblaciones. Los actores más importantes para obligar a los gobiernos a que rindan cuentas de las promesas que hicieron hace cinco años, en la cumbre del milenio, son ustedes, los ciudadanos. Y por ello es tan importante un foro como éste.

DESARROLLO Y COOPERACIÓN

3. LA POLÍTICA Y LA PRÁCTICA DEL DESARROLLO: MÁS PREGUNTAS QUE RESPUESTAS

PAUL G. H. ENGEL *

1. EL CONTEXTO GLOBAL

Hoy en día, los cambios globales exigen respuestas globales: los Objetivos de Desarrollo del Milenio; el Tribunal Penal Internacional; el mantenimiento internacional de la paz; el programa de desarrollo de Doha; los conflictos transfronterizos relacionados con los recursos naturales; la protección y la utilización de la propiedad intelectual autónoma, por nombrar sólo algunos, no pueden alcanzarse sin un esfuerzo internacional bien articulado y concertado. La reciente conferencia sobre el inventario de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU y la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Hong Kong han servido de recordatorio tanto de la extrema complejidad como de la imperiosa necesidad de realizar progresos reales en tales acciones. El desarrollo global sostenible depende de ello.

2. DE LA AYUDA AL DESARROLLO, A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Como consecuencia de esta ampliación del programa internacional, la cooperación al desarrollo va a conseguir desplazarse desde

* Director del Centro Europeo para la Gestión de las Políticas de Desarrollo (European Centre for Development Policy Management, ECDPM), Maastricht, Países Bajos. www.ecdpm.org.

la *ayuda al desarrollo* hasta la adopción de la *cooperación internacional*. En primer lugar, de forma más urgente que nunca, la política de desarrollo necesita articularse de manera efectiva con las políticas de extranjería, seguridad, migración, comercio y financieras. De hecho, los logros del desarrollo pueden compensarse fácilmente por pérdidas en el desarrollo debido al régimen de comercio global o a la falta de seguridad. Piénsese por ejemplo en los cambios sustanciales propuestos al régimen internacional del azúcar y los riesgos que los mismos implican para muchos estados caribeños cuyas economías están aún dirigidas por las exportaciones de azúcar. Y dentro de este mismo contexto caribeño, no se trata tan sólo de riesgos económicos, sino que están así mismo incluidos riesgos de desestabilización y de incremento de la inseguridad.

Por otra parte, la ayuda de emergencia, el mantenimiento de la paz y los esfuerzos de rehabilitación tampoco pueden ya aislarse del apoyo a los procesos de desarrollo a más largo plazo, tanto sociales, como productivos e institucionales. Todo ello se ilustra mediante el incipiente interés internacional en la ayuda para el comercio, por ejemplo mediante la inclusión de apoyo al desarrollo en los acuerdos económicos de colaboración. Porque ¿cómo pueden los países menos desarrollados y los estados más vulnerables beneficiarse del régimen de comercio internacional a menos que sean capaces de desarrollar y/o reformar sus sectores productivos? ¿Y qué paz duradera puede lograrse sin un apoyo eficaz al desarrollo social y económico en zonas afectadas por extensos conflictos armados? Como señaló una voz del sur: «La inseguridad global no trata de ataques terroristas, sino de la pobreza».

En segundo lugar, exige que se profundicen y se maduren los acuerdos internacionales. El papel, tanto de los donantes como de los países en desarrollo, está cambiando lenta pero perceptiblemente. Ha crecido la percepción de que también los donantes son parte del problema. La necesidad de articular zonas de políticas hasta ahora consideradas como independientes, ha contribuido a un renovado interés en la *política de coherencia para el desarrollo* (PCD): la intención sincera de garantizar que los objetivos y los resultados de las políticas de desarrollo no se debiliten por los de las restantes

políticas. Por nombrar un único ejemplo, las políticas agrícolas de la UE, de los EE UU y de Japón, en su forma actual, se reconocen ampliamente en estos momentos como barreras clave para una cooperación internacional eficaz. A los donantes también se les pide que evalúen de nuevo sus funciones y sus relaciones con los países en desarrollo, que armonicen sus enfoques, normas y procedimientos y que aúnen sus esfuerzos con las prioridades nacionales de desarrollo en los países socios. Sin embargo, la armonización con las prioridades de los países en desarrollo exige que estos tengan la propiedad efectiva, que exista una participación ciudadana, que el gobierno sea legítimo e inclusive que haya políticas eficaces que permitan que los actores nacionales y locales se forjen una vida decente; exige igualmente la intervención eficaz para prevenir y/o resolver conflictos y para hacer frente a amenazas contra la seguridad humana, que incluyan tanto los desastres originados por el hombre, como los naturales. Así mismo, es necesario también que los gobiernos de los países en desarrollo se hagan cargo y sean responsables de su propio proceso de desarrollo como raramente han hecho en el pasado. La conciencia de todo ello y de lo que conlleva, se ha ido incrementando y se está tratando por un número creciente de líderes. Se encuentra en la raíz de iniciativas tales como la AU o NEPAD y especialmente en la APRM¹, que es el ambicioso sistema local africano para fomentar el buen gobierno y la responsabilidad en la gestión, mediante la utilización del poder del escrutinio externo paritario. En resumen, la atención explícita a las políticas y a su interacción ha contribuido a atraer de nuevo *la atención al papel del Estado y la gobernanza, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados.*

3. LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN LA ACTUALIDAD

A lo largo del «Año del Desarrollo» 2005, pueden reconocerse algunas tendencias importantes. El debate de la cancelación multila-

¹ APRM: Mecanismo Africano de Revisión Paritaria de la AU/NEPAD.

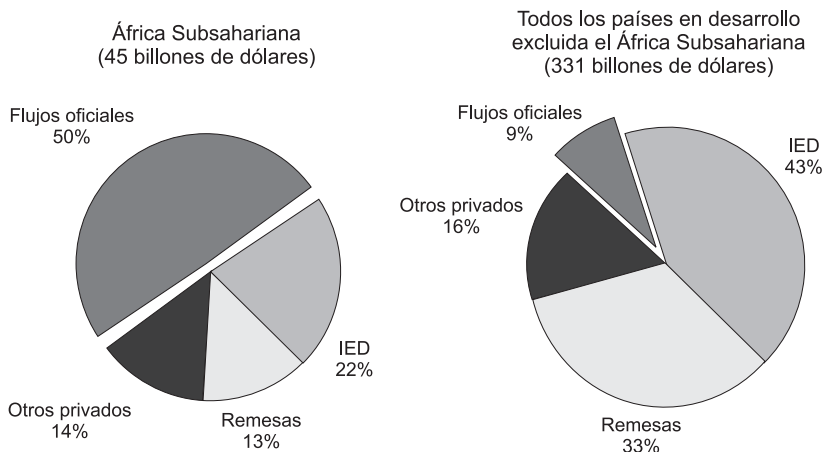
teral de la deuda ha vuelto a entrar en las agendas. *También la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) está nuevamente en alza.* La Unión Europea la encabeza con más del 50% del total y un compromiso de incremento sustancial hacia el 2015. La Comisión Europea responde ahora de más o menos un 10% del global de la AOD y aunque pocos países han alcanzado realmente el objetivo del 0,7% del INB (Ingreso Nacional Bruto), el objetivo de la Unión Europea ampliada es lograr como media, el 0,56% del INB lo que supone añadir 25 billones de dólares norteamericanos a la AOD para 2010.

Sin embargo, desde un punto de vista financiero, el desarrollo global ya no se centra tampoco principalmente en la AOD. Únicamente en el África Subsahariana, según los cálculos del Banco Mundial, los flujos oficiales aún superan a las inversiones extranjeras, las remesas y otros flujos financieros privados de largo plazo. Si consideramos las afluencias financieras más detalladamente², descubrimos que en el período 1998-2002 la AOD superaba en muy pocos países en desarrollo, el 20% de la renta nacional bruta (RNB). Considerando únicamente a los países menos desarrollados (PMD), en aproximadamente la mitad de ellos, los flujos oficiales representan más del 20% del total de los flujos financieros. Otro tema es por supuesto, la dirección de los flujos privados: en el año 2003, el 27% de la inversión extranjera directa (IED) alcanzó a los países en desarrollo, pero sólo el 3% llegó efectivamente a los países de rentas bajas³, y las remesas sólo llegan a los países con un número importante de emigrantes en el extranjero. Un último tema que debemos mencionar es el de las limitaciones en la entrega efectiva de la ayuda. Actualmente, el donante y las burocracias internacionales apenas se ocupan de esas cantidades a esos extremos, ¿cómo van a dirigir los importantes incrementos en las cantidades de ayuda que se esperan? En consecuencia, la asistencia oficial al

² H. Sievers (2005): «Dependence on Aid - The Importance of Aid for Official Resource Flows (ORF)». ECDPM (Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo) [borrador de trabajo no publicado].

³ Banco Mundial (2005): *World Development Indicators 2005*. <http://devdata.worldbank.org/wdi2005/Section6.htm> (se accedió el 20 de enero de 2006).

CUADRO 1. *Comparación de los flujos oficiales para el África Subsahariana con otras regiones en desarrollo*



FUENTE: Banco Mundial (2005): *Global Monitoring Report 2005*.
http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000012009_20050606154231 (se accedió el 20 de enero de 2006).

desarrollo necesita evaluar nuevamente su papel y de forma complementaria a la luz del resto de los actores internacionales, no sólo desde el punto de vista de la política internacional, sino también desde un punto de vista financiero. Y, asimismo, necesita estudiar seriamente su capacidad de entrega.

4. ARMONIZACIÓN Y ALINEACIÓN

El Foro de Alto Nivel de París en marzo de 2005 ha constituido un importante avance. Reconociendo la importancia de eliminar el desfase entre las intenciones políticas y la implementación efectiva de la ayuda, más de un centenar de donantes y de países socios, organizaciones regionales, continentales e internacionales y organizaciones de la sociedad civil, firmaron la *Declaración de París sobre la*

*eficacia de la ayuda*⁴. Acordaron mejorar la eficacia de la ayuda, comprometiéndose reforzar la apropiación del país; la alineación de los programas de los donantes con las estrategias, instituciones y procedimientos de desarrollo nacional de los países socios; armonizar las acciones de los donantes; mejorar la gestión y la responsabilidad mutua. Los indicadores de progreso se definieron con objetivos específicos medibles para 2010. La Comisión Europea y la mayoría de los estados miembros de la UE participaron activamente en el Foro y ratificaron sus compromisos. El Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE (CAD), Red sobre la Evaluación del Desarrollo, se encarga de su seguimiento.

Dado el número de los distintos actores nacionales e internacionales implicados y la variedad de sus intereses en el desarrollo, únicamente pueden conseguirse logros efectivos mediante un proceso continuo de diseño de un contexto específico y, por supuesto, mediante la negociación entre las diferentes partes involucradas en cada país y en cada nivel. No obstante, el reconocimiento explícito de la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda y la definición de diversos pasos específicos para hacerlo, representa un progreso. Incluso si el lograr resultados concretos continúa poniendo a prueba el deseo político y práctico de cambiar de todos los actores involucrados de manera permanente.

En línea con lo anterior, bajo la presidencia de Gran Bretaña, la UE ampliada adoptó recientemente el *Consenso europeo sobre desarrollo* que, por primera vez, congrega a los estados miembros y a la Comisión, en apoyo de una declaración única de política europea de desarrollo⁵. Además de manifestar los objetivos y principios co-

⁴ La Declaración de París está disponible en línea, en <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf> (se accedió el 20 de enero de 2006).

Para más información sobre el consenso europeo en el desarrollo, puede visitar este sitio: http://europa.eu.int/comm/development/body/development_policy_statement/index_en.htm (se accedió el 20 de enero de 2006).

⁵ Para una información más detallada sobre el Consenso europeo en materia de desarrollo, puede visitar este sitio: http://europa.eu.int/comm/development/body/development_policy_statement/index_en.htm (se accedió el 20 de enero de 2006).

munes y confirmar como propósito principal de la cooperación al desarrollo la orientación de la pobreza, incluyendo el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el documento igualmente reafirma el compromiso de la UE con una coherencia política para el desarrollo declarando que todas las políticas susceptibles de afectar a los países en desarrollo tienen que tener en cuenta los objetivos del desarrollo. El proceso que ha llevado a la UE a adoptar esta declaración, ilustra, por una parte, cuán difícil es para los que hasta ahora eran actores independientes, concentrarse tras un estandarte común y sin embargo, por otra, que la necesidad de hacerlo es más ampliamente reconocida que nunca.

5. PERSISTENCIA DE INTRIGANTES PREGUNTAS SUBYACENTES

Aunque todo lo anterior indica que se progresa en una mayor articulación de la agenda global de desarrollo, persisten algunas intrigantes preguntas. Sin pretender ser exhaustivo, enumeraré a continuación algunas de ellas.

Aparentemente, todos parecen alineados para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el 2015, sin embargo subsisten serias inquietudes sobre la posibilidad de que realmente llegue a hacerse, que no se han despejado en la Conferencia celebrada el pasado septiembre (Conferencia de Inventario de la ONU). Además, las recientes conversaciones comerciales de Hong Kong han dejado manifiestamente claro que el compromiso con la coherencia de la política de desarrollo (CPD) por parte de los países donantes está muy lejos de ser total. En última instancia, ¿el comercio y el desarrollo de quién son más importantes? ¿La coherencia política para el desarrollo se convertirá realmente en un patrón para evaluar la bondad de las donaciones? ¿Y qué sucede con la orientación de la pobreza? Y sin embargo, muy pocos donantes gastan la mayor parte de su AOD en los países menos desarrollados o en los países de baja renta y, durante los últimos 25 años, muchos donantes se han retirado de la agricultura, que es la estrategia de subsistencia básica de la mayoría de los pobres del mundo. Esto, unido a la incapaci-

dad de los mayores donantes de conseguir el objetivo del 0,7% del INB para la AOD ¿qué nos indica todo ello sobre el cumplimiento de sus compromisos? Otro tema unido íntimamente al anterior es el control global. Se aceptó por la mayoría la necesidad de un papel más fuerte de las instituciones multilaterales, como condición para un desarrollo sostenible y más equitativo. Sin embargo, la reforma de la ONU y también, por ejemplo, la de la OMC (*Organización Mundial del Comercio*) no parecen haber estado a la par con lo que se necesita. ¿Y qué papel van a desempeñar los «nuevos donantes» como China, India y Brasil? ¿No debería invitárseles al CAD? ¿Estarán de acuerdo en trabajar dentro de los límites del consenso que él mismo estableció o pretenderán modificarlo? En un mundo en el que los donantes consolidados tocan todos la misma partitura, a estos nuevos donantes se les considera por algunos países en desarrollo y especialmente por los que han caído en desgracia, como los que pueden proporcionar un aliento de aire fresco y un elemento de mayores posibilidades de elección.

Por otra parte, el énfasis global en los indicadores cuantificables del suministro de servicio para la pobreza, la salud y la educación, *¿no nos distrae de la formulación de preguntas más fundamentales?* Una de ellas es si, dada la vulnerabilidad de su capacidad productiva, institucional y de investigación, ¿serán capaces en algún momento los países menos desarrollados y más vulnerables de obtener beneficios reales del régimen de comercio internacional? ¿Qué beneficios para el desarrollo pueden conseguirse mediante un tratado que abre el comercio internacional, si uno no tiene nada con lo que comerciar? Ello es especialmente así, cuando, además de lo anterior, los donantes parecen reducir su compromiso de desarrollar el sector productivo, incluyendo el que proporciona comida y empleo a la mayoría de los pobres de los países en desarrollo: la agricultura. ¿Qué beneficios para el desarrollo pueden conseguirse de un mercado de materias primas global más liberal, cuando la bajada de precios desestabiliza el único sector estable de la exportación que el país posee, antes de que haya sido capaz de «reinventarse» a sí mismo? ¿Y quién va a beneficiarse de la protección de los derechos intelectuales de propiedad si los países en desarrollo y en concreto los menos desarrollados, carecen de la capacidad humana y de la in-

fraestructura institucional para diseñar, poner en marcha y supervisar políticas efectivas de control que permitan a su sector privado desarrollar localmente las innovaciones que posean? Dada la actual parcialidad de las inversiones de los donantes con respecto a la gestión institucional, el desarrollo de la capacidad de investigación e innovación para el comercio⁶, la propiedad intelectual y otras negociaciones internacionales en marcha, uno ha de preguntarse si y en qué manera, tal asimetría podrá ser a la larga superada. Claramente, el objetivo 8 de desarrollo del milenio, que estipula una asociación global para el desarrollo y trata algunas de las asimetrías antes señaladas, no ha recibido hasta ahora la atención internacional que merece.

Otro tema clave es la *integración regional*. Pocos niegan los beneficios potenciales de las asociaciones regionales entre los países en desarrollo, tanto desde el punto de vista del comercio como de la seguridad. Pero ¿serán tales asociaciones eficaces y estarán orientadas hacia el desarrollo? ¿Los socios más fuertes de cada región desempeñarán un papel integrador o los intereses nacionales se convertirán en un obstáculo para una cooperación eficaz? Y por lo que respecta al donante, ¿verdaderamente la coherencia política para el desarrollo inspirará la «combinación de políticas» (*policy mix*) de los países de los donantes hacia las regiones y alineará el comercio, la migración, las políticas de seguridad con los objetivos de desarrollo? Finalmente, ¿se aplicarán soluciones eficaces para garantizar la seguridad de los alimentos dentro de las regiones, estimulando la economía regional al tiempo que la protege de los distorsionadores efectos de la ayuda alimentaria internacional?

Y después ¿cómo se convertirá la migración en una fuerza positiva para el desarrollo? Las presiones políticas en los países de la UE para reducir los flujos están creciendo; y, sin embargo, también lo hace su necesidad de mano de obra cualificada y de una población con perfiles más jóvenes. Si las remesas se han convertido en

⁶ P. Engel y S. Houée (2004): *Capacities for Global Management of Intellectual Property: Mapping out Global Initiatives and Opportunities for Improvement*. Contribución al grupo internacional de trabajo sobre los bienes globales públicos. ECDPM.

un elemento tan importante de los flujos financieros internacionales ¿podemos permitirnos realmente el ignorarlas o incluso el oponerlas a la migración? ¿Pueden multiplicarse los efectos de desarrollo de las remesas? Si el África Subsahariana obtiene una parte tan pequeña de los flujos globales de remesas ¿no deberíamos estar trabajando para incrementar más que para reducir la migración entre África y Europa? A largo plazo la migración es igualmente un estimulante para incrementar la inversión extranjera directa (IED) como ha demostrado la experiencia de la India y de la industria informática. ¿Es posible convertir la fuga de cerebros en una circulación de cerebros que estimule la innovación, como ha sucedido en diversos episodios de la historia humana? ¿Podrían desarrollarse unos acuerdos de intercambio (temporal) de capacidad entre África y Europa mutuamente beneficiosos, que incluyeran medidas para facilitar el retorno al hogar posteriormente?⁷.

Finalmente, detengámonos por un momento para reflexionar sobre la *renuencia de la comunidad del desarrollo* a transformar algunos de sus fondos para promover la seguridad en las zonas afectadas por conflictos. Hasta este momento, hay dos visiones opuestas que dominan el debate: en primer lugar, la de aquellos que argumentan que la paz y la seguridad, aunque sean una condición para el desarrollo, deberían ser financiadas por separado a fin de no debilitar la fuerza para el desarrollo del mundo gastando inmensas cantidades de dinero en costosas operaciones militares; y en segundo lugar los que insisten en que al considerar la seguridad como una *conditio sine que non* para el desarrollo, tiene que tratarse de una parte integral del esfuerzo internacional para el desarrollo. La solución obvia de este punto muerto está emergiendo lentamente: un *modus vivendi* como compromiso entre las comunidades en el desarrollo y la seguridad que las capacite para trabajar juntas. En el caso de Europa, la política y por supuesto un marco legal para combinar la seguridad y los esfuerzos de desarrollo, se establecieron en

⁷ Para ulterior información sobre este importante tema véase A. Higazi (2005): *Integration Migration & Development Policies: Challenges for ACP-EU Cooperation* (ECDPM Discussion Paper 62). Maastricht: ECDPM. Disponible en <http://www.ecdpm.org>.

el artículo 11 del Acuerdo de Asociación de Cotonou, en los últimos años noventa. ¿Por qué entonces tarda tanto tiempo en desarrollarse un modelo de trabajo en común? Un factor que ha precipitado claramente el cambio en los años recientes, ha sido el franco deseo de los principales actores africanos tales como la *Comisión de la Unión Africana*, de asumir la seguridad y el desarrollo en sus propias manos «Soluciones africanas para los problemas africanos». Pero ¿qué detiene a los estados miembros de la UE a apoyar totalmente tales iniciativas?

4. ODM, COOPERACIÓN Y AGENTES SOCIALES

LUIS DE SEBASTIÁN *

Quiero agradecer al Ministerio de Asuntos Exteriores, a la Agencia Española de Cooperación Internacional y a la Fundación Carolina, que me hayan invitado a participar en este interesante seminario. Ya hacía muchos años que no me invitaban a eventos oficiales, y me alegro de poder volver a estos foros, después de la «travesía del desierto» que hemos tenido que hacer algunos.

La verdad es que ya se ha dicho casi todo lo que hubiera podido ser mi contribución, pero voy a aprovechar algunos agujeros que quedan abiertos para «colar» mi aportación. Voy a empezar por el principio, por el título del seminario «Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una responsabilidad compartida», para centrarme en lo de «responsabilidad compartida».

¿Quiénes somos los que compartimos —o debemos compartir— esa responsabilidad? Entiendo que la esencia de la ayuda al desarrollo se reduce a que una sociedad quiere ayudar a otra sociedad a alcanzar un nivel de desarrollo adecuado. Es decir, los españoles queremos ayudar a los bolivianos, o a los ecuatorianos, o a los ciudadanos de África Ecuatorial a que se desarrollen humana, social, económica y políticamente. Ésa es la esencia de esta operación: ayuda de ciudadanos a ciudadanos. Lo que pasa es que no es fácil que los ciudadanos de un país se pongan en contacto con los de otro país de una manera efectiva y eficaz, como requiere la ayuda. Sobre todo si los ciudadanos del otro país son los más pobres. Ponerse en contacto directamente, vosotros y yo, que hacemos la sociedad civil, que somos gente corriente, con los bolivianos, y sobre

* Catedrático de Economía de ESADE.

todo los bolivianos pobres, que son a los que nosotros queremos ayudar, no es fácil. Entre nosotros y ellos median dos estados soberanos, y dos gobiernos, el español y el boliviano, con sus objetivos y prioridades (una de las cuales es mantenerse en el poder) y eso complica mucho las cosas, aunque en algunas cosas también las favorece. Y lo que es peor, estos dos estados están implicados en acuerdos y organismos internacionales, los cuales forman una tupida red que envuelve y limita la acción de países individuales en la esfera internacional.

Tenemos una alternativa a la mediación de dos estados soberanos en nuestros intentos de ayudar a ciudadanos pobres de otros países. Es la alternativa de las ONG, las cuales reciben nuestra ayuda y la aplican a los ciudadanos que queremos ayudar, sin que medien directamente los estados (una cierta medida de intervención de estos es inevitable). Y a quienes no les gusten, o no confíen en la labor de las ONG, no les quedaría más remedio que ir personalmente a Bolivia o a Guinea Ecuatorial, llevar allí la ayuda y entregarla en propia mano a los beneficiarios (que tendría que haber escogido previamente de una manera no fácil ni barata). Esta ayuda de mano a mano, naturalmente, sería muy ineficiente, dificultosa y cara. Normalmente se descarta. Lo que hacen personas ricas, como Bill Gates, que establecen fundaciones para ayudar a los pobres es otra cosa, que no está al alcance de todos.

Para evitar soluciones extremas en la organización de la ayuda al desarrollo, que no conducirían a nada positivo, los ciudadanos tenemos que actuar por medio de un «agente», en el sentido más tradicional de la «teoría de la agencia» que se estudia en economía. Tanto en el caso de la ayuda que damos por medio de las ONG, como la que da el Estado (las comunidades autónomas y municipios) en nuestro nombre, los ciudadanos usamos agentes o agencias para conseguir nuestro objetivo, que no es otro que ayudar a las poblaciones pobres del mundo. En el caso de las ONG la relación «principal-agente» es bastante evidente. Lo es menos en el caso de la «ayuda oficial al desarrollo», pero no es menos real.

Los ciudadanos españoles, como «principal» que quiere conseguir el objetivo de ayudar al desarrollo de los ciudadanos pobres de otros países, encargamos a un agente —el Estado y dentro del Es-

tado (nunca mejor dicho) la Agencia Española de Cooperación Internacional— que distribuya la ayuda por nosotros. Es decir, se da una «relación de *agencia*» en el sentido estricto en que se expresa la teoría de la agencia. Para clarificarlo del todo: Nosotros, los ciudadanos, somos el «principal» y el Estado es la «agencia», a la que encargamos que con «nuestro dinero» ayude al desarrollo de los ciudadanos pobres de Bolivia, o de los países que sean. Y digo con nuestro dinero, porque el Estado no tiene dinero. El patrimonio que tiene el Estado español no le da al año más del 5% de sus ingresos (y quizás esto es demasiado). El llamado «dinero público» es efectivamente «dinero del público», es nuestro, de los ciudadanos, porque proviene mayormente de nuestros impuestos. El dinero que reparte el Estado para la ayuda al desarrollo, bilateral y multilateral, sea la AOD, o las contribuciones y garantías a los organismos internacionales, lo hace en calidad de agente. Concluimos que el Estado actúa de agente de la sociedad para ayudar a los países en vías de desarrollo, particularmente a sus ciudadanos pobres.

La relación de agencia, que es una realidad de la organización estatal de la ayuda al desarrollo, como creo haber demostrado en el párrafo anterior, tiene consecuencias importantes. Porque, si el Estado, las CCAA, los municipios o las ONG son meros agentes de un principal, y no son ellos mismos principal, sus atribuciones están delimitadas por la relación de agencia. Esta relación determina muchas cosas. Determina, por ejemplo, qué cosas el Estado puede y no puede hacer con el dinero del público destinado para la ayuda, según el mandato que le demos nosotros. El Estado tiene que atender a los deseos de los contribuyentes en cuanto a la manera cómo se da la ayuda y a quién se le da. Por ejemplo, ayer vimos unos datos de algo que me dio escalofríos: la condonación de la deuda a Guinea Ecuatorial. Toda la cuestión de la ayuda a Guinea Ecuatorial es una realidad que los ciudadanos españoles, si la conocieran bien, se revelarían contra ella. Y ¿qué dirían de ayudas que se han dado en el pasado? Como créditos FAD a Marruecos para construir cañoneras, que se construían en España naturalmente, pero para servicio de la marina marroquí, que luego han servido para detener a los barcos pesqueros españoles en el Sáhara. O la operación de ayuda que se dio a Egipto, también con créditos FAD, consistente en

vehículos de transporte militar. Ahora ya le hemos condonado al gobierno egipcio esa deuda. Pero en fin, esas son cosas, que si los ciudadanos supieran que se están haciendo con su dinero, seguramente le dirían a su agente: «Oiga, eso no. Así no quiero que use mi dinero».

Los ciudadanos en este caso, aunque son el «principal», no pueden prescindir fácilmente del «agente», el Estado como hemos dicho, ni le pueden influir directa e inmediatamente por medio de incentivos y desincentivos, como se hace con los agentes privados, pero no son del todo impotentes, porque pueden cambiar un gobierno. Los ciudadanos siempre podrán no votar en las próximas elecciones al gobierno que ha usado mal el dinero del público en la ayuda al desarrollo, y reelegir al que lo ha usado bien. Y sin llegar a este extremo, podrán influir sobre el gobierno para que gaste el dinero de la ayuda al desarrollo de la manera como quiere la sociedad civil (o una mayoría de sus componentes) del país donante. Grupos organizados y *lobbys* de la sociedad civil pueden y deben cumplir este cometido de actuar como «principal» consciente y responsable de cara al «agente», en la «relación de agencia» que implica la operación de ayuda al desarrollo.

Pasemos ahora a considerar este agente nuestro, que es el Estado, al cual hemos encargado que con la ayuda externa facilite el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Naturalmente los Objetivos del Milenio los tienen que cumplir los ciudadanos de los países pobres. Ellos son en definitiva quienes los cumplirán o no cumplirán, como son los que van a beneficiarse de su cumplimiento: los que van a vivir un número normal de años, van a tener una salud normal, una educación adecuada, etcétera. Pero que ellos los cumplan es cosa de todos nosotros, de toda la comunidad internacional, como muy bien ha mostrado José Antonio Alonso. Los ciudadanos de los países pobres son, pues, los destinatarios del mandato que hemos dado a nuestro agente con referencia a los Objetivos del Milenio. Pero por desgracia el Estado español (o cualquier otro estado) no puede tratar directamente con los ciudadanos bolivianos, centroamericanos o africanos pobres, tiene que tratar con ellos a través del Gobierno boliviano y de los demás gobiernos, que pueden, o no pueden actuar como agentes de sus ciu-

dadanos, los cuales, en principio, les habrían encomendado que recibieran la ayuda internacional y la usaran para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Y ahí está una dificultad operativa, naturalmente, en el hecho de que los receptores de la ayuda, los países pobres, sean países soberanos. Con lo cual no quiero lamentar el hecho, como si añorara el colonialismo, porque me parece muy bien que sean soberanos todos los países del mundo. Pero hay que analizar honestamente la limitación que el hecho de que todos los países pobres sean países soberanos, no siempre bien gobernados, impone, para bien y para mal, a la acción de unos países sobre otros, que en el fondo debiera ser la acción de unos ciudadanos ricos para ayudar a otros pobres.

Pero eso tiene dificultades prácticas. ¿Cómo se asegura uno que el dinero que los ciudadanos españoles han entregado al Gobierno español para ayudar a los ciudadanos bolivianos, llegue efectivamente a los ciudadanos bolivianos pobres? Porque es evidente que los ciudadanos españoles sólo aceptan que el dinero de sus impuestos se use en ayuda al desarrollo, si es para beneficiar a los ciudadanos pobres de Bolivia, Centroamérica o Guinea Ecuatorial, pero no para beneficiar a los ricos o a las clases medias de esos países, que casi no pagan impuestos. Por desgracia, el Estado español no tiene suficientes mecanismos para llevar a cabo, como «agente» de los contribuyentes españoles, una operación de ayuda al desarrollo que beneficie efectivamente a los pobres del país receptor. Porque el gobierno español (y los organismos internacionales que el gobierno español contribuye a financiar) normalmente entregará ese dinero a otra serie de «agentes», los estados boliviano, nicaragüense o guineano, y éstos lo distribuirán, usarán entre sus ciudadanos (el «principal»), o lo usarán de la manera que juzguen oportuno, y según sus propias prioridades (que no tienen por qué coincidir con las de los donantes). Los gobiernos donantes pueden expresar su voluntad acerca de las prioridades de uso de los fondos que entregan, pueden incluso condicionar los desembolsos y futuras entregas a que se respeten estas prioridades.

Pero esta imposición —porque es una imposición— de los donantes tiene límites naturales y de sentido común. El dinero es fungible. Es decir, lo mismo se puede usar en una cosa que en otra. Los

gobiernos receptores pueden aplicar efectivamente el dinero de la ayuda externa a los fines que los donantes digan, para beneficiar a los más pobres, por ejemplo, pero usar el dinero propio (el que sale de su presupuesto) de una manera compensatoria. Pueden en efecto retirar del gasto social que beneficia a los pobres una cantidad equivalente al monto de la ayuda. Con lo cual el dinero total que va a los más pobres es el mismo. La ayuda, en ese caso «libera» dinero propio para utilizarlo en otros usos no prioritarios para los donantes. Este comportamiento se puede evitar, si se pudiera conseguir que el dinero de la ayuda se invierta «adicionalmente» a lo que los gobiernos destinan a las necesidades de los más pobres. Pero con este requisito las cosas se complican y no es fácil hacerlo cumplir o verificarlo.

En otros tiempos ya lejanos, el control del gasto de un país pobre por el gobierno de un país rico se hacía de otra manera, naturalmente. En primer lugar, cuando los pobres no eran ciudadanos de estados soberanos, sino súbditos de las colonias, ese problema estaba resuelto. Las prioridades de las metrópolis se imponían en el gasto público de las colonias en virtud del propio sistema de gobernanación colonial. Aunque entonces los fondos que la metrópolis transfería a las colonias, que no solían ser muy abundantes, difícilmente podrían ser considerados como ayuda al desarrollo. Al ponerse fin al régimen colonial, las relaciones entre países pobres y países ricos tuvieron la naturaleza formal de relaciones entre países soberanos, que incluían ayudas al desarrollo, pero excluían las intervenciones, intromisiones y controles que eran normales durante la gobernanación colonial.

También ha habido en la historia relaciones semicoloniales entre países nominalmente soberanos. Por ejemplo, la relación del gobierno de los Estados Unidos con los países de su «patio trasero», los de Centroamérica y el Caribe durante el siglo XIX y parte del XX. Durante todo este tiempo el gobierno de Estados Unidos actuó como «agente» de los banqueros norteamericanos, de manera que, cuando algún país no pagaba la deuda a sus banqueros, enviaba un destacamento de marines que ocupaban las aduanas, recaudaban los aranceles y así se cobraban los préstamos. Este comportamiento explica la toma de Veracruz en México, los desembarcos en Haití,

Cuba, República Dominicana, Nicaragua, etc. Cuando ya habían recogido el monto que reclamaban los banqueros, los marines se retiraban a sus cuarteles. Esta práctica provocó el comentario, tantas veces citado, de un general de marines, quien ya en retiro declaró: «Me he pasado la vida por el Caribe cobrando los créditos de la gran banca norteamericana». También los europeos (franceses, ingleses y alemanes) trataron de hacer algo semejante para cobrarse las deudas del gobierno de Venezuela. Los barcos de estos países pusieron sitio al puerto de La Guaira en 1905 para obligar al gobierno venezolano a pagar sus deudas. Y sólo se retiraron cuando el presidente Theodore Roosevelt aseguró a los poderes europeos que él iba a hacer que «estos países» se portasen bien (por medio de la política del *big stick*), pero que los europeos no hacían nada en América. Lo que se llamó el «corolario de Roosevelt» a la Doctrina Monroe.

En nuestros tiempos estas cosas no se hacen. Y, aunque no faltan ejemplos de intervenciones abusivas (generalmente por medio de aliados locales) de países grandes en países pequeños y pobres, hoy tenemos que aceptar que las relaciones normales entre países son relaciones entre países soberanos. Entonces, ¿qué se hace ahora? ¿Cómo se trata de alguna manera de superar el problema mencionado de que sean gobiernos soberanos los que están en relación? La práctica habitual es que los donantes pongan condiciones a los receptores de la ayuda, ya sea en cuanto al destino de los fondos y la elección de beneficiarios, o la manera de desarrollar los proyectos y llevar a cabo las políticas. Es lo que se conoce como la «condicionalidad» de la ayuda; «Te voy a dar esto pero a condición de que...». A primera vista la condicionalidad parece una imposición indebida de un país rico que abusa de la necesidad de un país pobre. Pero las cosas son más complejas. Porque la condicionalidad se impone no a los pobres, sino a los gobiernos de los pobres, para forzarlos a que sean verdaderos agentes de su verdadero principal, que es el conjunto de los ciudadanos y los ciudadanos que más lo necesitan. O, por lo menos, así debiera ser.

Si las partes aceptan que los gobiernos y organismos donantes sólo actúan como agentes de un principal, que es la sociedad civil de sus países, la que provee el dinero, deben aceptar que los mis-

mos donantes están limitados por la voluntad y las prioridades del «principal». Debieran comprender que, por ejemplo, los ciudadanos españoles no queremos que se condone la deuda a España de Nicaragua, si este dinero (que va a aumentar el déficit fiscal español), que ya no tiene que pagar el gobierno de Nicaragua, lo emplean mal o se lo roban los gobernantes. La razón y fundamento último de la condicionalidad debe ser la voluntad de los donantes originarios —la sociedad civil de los países donantes— de que el dinero de sus impuestos se use efectiva y eficientemente en beneficio de los más necesitados. Ayudas que vayan a beneficiar a las clases medias y a los ricos de los países pobres suponen un fraude al principal, una rotura de la «relación de agencia» y un engaño a los donantes originarios.

Así concebida, la condicionalidad de la ayuda tiene unos límites lógicos y naturales. Porque los contenidos de la condicionalidad los debe determinar el principal, no el agente, es decir, la sociedad civil, no el gobierno del país donante. Una cosa es que el principal quiera garantías de que los beneficiarios sean los pobres del país receptor, otra muy distinta es que el gobierno busque con la ayuda al desarrollo apoyos políticos o ventajas para algunas empresas particulares (que a lo mejor ni siquiera son del país donante). Los donantes originarios tienen que ser también los que determinen los contenidos de la condicionalidad. Si esto fuera así, podemos suponer que cualquier sociedad civil pondrá a los países pobres menos condiciones, más básicas y más aceptables que los gobiernos y los organismos internacionales, que tienen tendencia a aprovechar la condicionalidad para meterse en terrenos que no les toca, como la organización interna de las economías de los países receptores de la ayuda.

Quiero notar algo sobre la «sociedad civil», de la que estoy hablando como si fuera un todo homogéneo, informado, sensato y generoso, que se opone a un gobierno maquiavélico, egoísta, de miras estrechas y manipulador. Eso sería sin duda una caricatura. Reconozco que la sociedad civil es una construcción abstracta, ya que cualquier sociedad tiene multitud de intereses económicos, políticos, filosóficos y religiosos, de manera que la sociedad civil ni piensa homogéneamente, ni tiene los mismos intereses, ni se puede ha-

blar de un bien común. Suponemos simplemente que en todos los países existe una parte significativa de la sociedad civil (organizada y no organizada) que está activamente interesada (y que cada vez es mayor) en la ayuda al desarrollo que lleva a cabo su gobierno, que está suficientemente informada, y que ha demostrado muchas veces unas preferencias en el uso de la ayuda, las cuales por otro lado son de sentido común. No queremos dar nuestro dinero a personas que tienen más dinero que nosotros o que simplemente lo necesitan menos que otros.

Quiero decir algo de los organismos internacionales, ya que tenemos en la mesa personas relacionadas con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID (del cual soy jubilado). Por concepción, organización y funcionamiento, los organismos multilaterales son también agentes de la sociedad civil. Ellos también están en una «relación de agencia» con un «principal» que es la sociedad civil de los países miembros. Pero en este caso la relación es menos inmediata y visible, porque un organismo multilateral, el Banco Mundial, por ejemplo, es agente de varios agentes, que a su vez lo son de varios principales. Es decir, los gobernadores del Banco Mundial y los gobernadores del BID son representantes de sus gobiernos, los cuales a su vez son agentes de los ciudadanos. Por lo tanto aquí también hay una doble agencia, en el sentido de que los ciudadanos son los últimos principales de los organismos internacionales. Eso significa que los tan traídos y llevados organismos multilaterales no son autónomos en sí y por sí mismos, como a veces se cree, aunque ellos también a veces hacen cosas como si lo fueran. Los organismos multilaterales no están —o no debieran estar— fuera del alcance de la sociedad civil, que es la que les provee de fondos (de sus impuestos) y les da garantías para que ellos acudan a los mercados financieros (lo que les da una falsa sensación de autonomía e independencia de los gobiernos).

Vamos finalmente a concentrarnos en el problema que supone hacer que la ayuda al desarrollo llegue realmente a los pobres. Eso es lo que nos interesa, para ayudar a que los países pobres cumplan con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Uno de los obstáculos mayores que nos encontramos en los países pobres para el cumplimiento de los ODM es lo que yo llamo la «sociedad dual», que ya

se ha caracterizado suficientemente en este seminario: la desigualdad, la mala distribución de la riqueza, la mala distribución de los activos, la mala distribución del ingreso y la mala distribución del «poder». Sólo Koldo Echevarría ha mencionado la palabra «poder», aunque todas las otras malas distribuciones dependen de la distribución del poder.

¿Qué es el poder? Yo defino el poder como «la capacidad de los agentes en una actividad determinada para conseguir sistemáticamente resultados favorables». Es una definición de poder que vale principalmente para el poder en el mercado, pero que también se aplica a la sociedad. En términos sencillos: poder es esa capacidad de «salirse siempre con la suya», de que pase lo que pase, el «poderoso» va a ser el beneficiado, tanto si se encuentra gas natural, como si los bancos dan crédito, o una empresa extranjera invierte en el país. El poder es la piedra angular de la sociedad dual. Podemos estar seguros de que, si se descubre oro —o llueve oro del cielo— en una sociedad dual, el oro se va a repartir mal, porque irá a quien tiene poder y quien no tiene poder no lo tocará. El poder es el árbitro de la distribución de la riqueza y su concentración es un obstáculo al uso colectivo, justo, equilibrado, de los recursos. Es también el árbitro de la distribución de la ayuda al desarrollo que llega a un país y un obstáculo a que se use bien.

¿Qué es una sociedad dual? Un ejemplo claro de sociedad dual que hubo en el mundo, no hace tanto, fue Sudáfrica con su régimen de *apartheid*. Eso era una sociedad dual, es decir, dos sociedades en una. Y un caso extremo, porque además se basaba en un régimen legal, de manera que en Sudáfrica las leyes definían lo que era una sociedad dual. Este tipo de regímenes no existen en América Latina, ni en ninguna parte del mundo. Pero, aunque no hay regímenes de *apartheid*, hay situaciones que se le parecen. Yo he vivido muchos años en un país centroamericano, donde se hablaba de «los 14». El periodista francés Marcel Nidergang, en el libro que tiene sobre *Las 21 Américas*, comienza el capítulo sobre ese país: «Ils son 14». Ya sabéis de qué país hablo, el país donde yo he trabajado y que todavía llevo en el corazón: El Salvador. Guatemala, donde más de la mitad de sus habitantes son indígenas puros pobres, es lo más parecido a un *apartheid*, o lo más parecido a una sociedad dual.

Naturalmente Brasil también es una sociedad dual. Lo que pasa es que no se ve tanto como se ve en Guatemala y El Salvador. En todos estos países son pocos los que poseen los activos materiales, reciben la mayor parte del ingreso y copan la educación, con lo cual acumulan gran poder social, de manera que allí no se mueve una hoja de un árbol sin que ellos den su aprobación. Lo que decimos de América Latina se aplica con igual fuerza en Sudáfrica, Nigeria, República del Congo y otros países africanos.

Estas consideraciones nos llevan a la cuestión del gasto público en los países pobres, que es un aspecto esencial del manejo económico y la gobernación política de los países pobres. De ambas cosas depende el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un problema típico de las sociedades duales es que se pagan pocos impuestos, el Estado recauda poco (entre el 8 y el 12% del PIB) y por lo tanto gasta poco en la producción y entrega de bienes y servicios públicos, los cuales, más que la riqueza privada, hacen el desarrollo de un país entero. El problema de los impuestos en los países pobres es un problema de que hay bajos ingresos familiares, pero también es un problema de poder. El año pasado, el gobierno de El Salvador, que es un gobierno de derechas, trató de llevar a cabo un programa social bastante bueno, pero le faltaba dinero. En realidad sólo requería 300 millones de dólares adicionales, que se propuso obtener haciendo cumplir mejor las leyes fiscales en vigor, sin subir los impuestos. Enseguida se empezó a hablar de acoso fiscal, se quejaban de que les estaban acosando a los ciudadanos de mayores ingresos, porque les querían cobrar los impuestos que manda la ley. La recaudación apenas aumentó y el gobierno tuvo que endeudarse más.

El poder desmedido de las oligarquías económicas en los países pobres (y en todos las hay) es un problema realmente muy grande. Es un obstáculo estructural y básico de muchas de estas sociedades para su cumplimiento de los ODM. Quien conoce esas sociedades sabe que ese poder de las oligarquías es un poder perverso, es un poder que afecta tanto a la política como a la economía, a la información, las relaciones exteriores y que en definitiva es muy difícil de romper. Pero para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en estos países no es necesario romper el poder de

las elites (que sólo se podría hacer de forma violenta). Bastaría que se consiguiera superarlo, integrarlo y movilizarlo para el cumplimiento de los objetivos por medio de un «pacto social», uno de cuyos componentes sería el pacto fiscal, del que habla tanto la CEPAL. Un pacto social para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, y eventualmente para hacer una sociedad más justa, sostenible y segura para todos. Pero no es fácil porque, claro, en una sociedad dual los que están bien no tienen necesidad de cambiar y por lo tanto el pacto no les interesa y los que están mal tienen mucho interés para pactar, pero no tienen poder para hacerlo. Éste es un problema muy serio, con que chocamos los países ricos cuando tratamos de ayudar a que los países pobres cumplan los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Pero entonces, ¿qué podemos hacer nosotros, la sociedad española, como «principal» y el Estado español como «agente», y los bancos multilaterales como «agentes» especializados de nuestro «agente» para vencer estos obstáculos? Si queremos ayudar a países que son sociedades duales, ¿qué tenemos que hacer para que nuestra ayuda no se descarrile ante la acumulación de poder y otros efectos de la sociedad dual? Lo primero es tener claridad sobre este problema. No ignorarlo en nuestros análisis, recomendaciones, propuestas y negociaciones. Porque a veces nos vamos por las ramas hablando sólo de variables y aspectos económicos como si el cumplimiento de los ODM fuera algo que se puede solucionar con un poco más de dinero aquí, un poco más de dinero allí, sin cambiar la estructura de la sociedad. Para acertar con nuestra ayuda hay que reconocer que existe una cuestión de poder muy básica, que es muy difícil de manejar, sin duda, pero que tiene que verse afectada, si queremos conseguir resultados significativos.

Lo primero que podemos hacer los países ricos es no dar mal ejemplo a los países pobres. En *El País* de hoy podéis leer un artículo, del economista norteamericano Jeremy Rifkin, donde argumenta que la pobreza está aumentando en Estados Unidos, y que Estados Unidos se está convirtiendo cada vez más en una «sociedad dual», donde las diferencias entre ricos y pobres son abismales y cada vez mayores. Eso es dar mal ejemplo a los países pobres en lo referente al poder. Lo segundo es no proponer políticas que

aumentan la desigualdad y agudizan los desequilibrios en el reparto del poder. Si desde nuestros países estamos proponiendo, como salvación, políticas que llevan a un aumento de la desigualdad, como son muchas políticas neoliberales, estaremos consolidando la sociedad dual. Por el contrario, lo que tenemos que hacer es trabajar de la manera que se pueda, con presiones «soberanas», condicionalidad razonable, buenos ejemplos, buenos análisis y suficiente generosidad, para fomentar el pacto social en los países que pretendemos ayudar. Existe la dificultad del diálogo entre estados soberanos —y la soberanía cuenta mucho— aunque de alguna manera se pueda superar, y en todo caso se debe evitar que los países escondan entre nubes de soberanía las pretensiones de unas elites intransigentes y egoístas.

Nuestros esfuerzos deben ir a ayudar a que los más pobres lleguen a los objetivos de desarrollo y mejora de su calidad de vida que les han propuesto las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio. Las sociedades civiles no están formalmente atadas, como están los estados a respetar la soberanía. Nosotros podemos exigir sin complejos que las elites de los países pobres acepten el pacto social (otra cosa será el caso que nos hagan). Con ello mandaremos a nuestro agente, el estado español, que también lo pida. Por eso, cuando vayamos a esa marcha, a la que vamos a ir todos el día 25 (a la cual espero que vayan todos los obispos, curas y monjas españoles), le tenemos que decir bien alto y claro que no solamente tiene que aumentar la ayuda y mejorar su calidad, sino que tiene que actuar coherentemente sabiendo que está enfrentando los problemas de una sociedad dual, y una estructura de poder, a la cual de alguna manera hay que tratar de influir y cambiar, para que se cumplan los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

S5. LOS RETOS DEL DESARROLLO Y LAS RESPUESTAS DESDE LA CIUDADANÍA GLOBAL

SUSAN GEORGE *

Quiero empezar agradeciendo la invitación a la Fundación Carolina y al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Me parece admirable que un Ministro de Asuntos Exteriores desee tener una participación crítica en la formulación de las políticas y acepté inmediatamente cuando se me ofreció esta oportunidad, que aprecio, y por la que me siento muy agradecida.

Sé que mucha gente entre el público, y mucha gente en esta conferencia, tienen responsabilidades en el Gobierno, ocupan puestos ejecutivos y es muy fácil para gente como yo venir y criticar. Me doy cuenta que es mucho más fácil llegar y decir lo que está mal que hacer aprobar buenas políticas. Eso es siempre muy, muy difícil. Así que por favor, perdónenme si parezco demasiado simplista dando consejos, pero creo que cuando me cursaron la invitación me solicitaron una participación razonada pero crítica.

LOS ODM

Lo primero que quiero decir es que creo que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no siempre han sido bien comunicados. Soy consciente de que hubo una enorme cantidad de preparación en la forma en que se formularon, en la forma en que podían medirse; pero la gente tiende a ser siempre un poco indiferente, tiende

* Transnational Institute.

a desconectar cuando les empiezas a hablar sobre millones de personas o cuántas víctimas hay de sida, así que pensé que para esta conferencia intentaría hacerlo en relación con el tsunami, al que la mayor parte de la gente se ha sentido tremendamente cercana. Sé que hubo una proliferación de donaciones en Francia y en muchos otros países. Bien, hete aquí que a causa del tsunami se produjeron, aunque nadie lo sabe con exactitud, aproximadamente doscientos cincuenta mil muertos.

Y ¿cómo podríamos poner esto en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio? Bien, el tsunami fue igual al número de niños menores de 5 años que mueren cada semana por causas prevenibles, el 99% de ellos en el Sur. El tsunami fue lo mismo, en número de víctimas, que el número de mujeres que mueren de parto, o de las víctimas de armas personales que son asesinadas cada 6 meses. El tsunami fue igual al número de gente que muere cada mes de malaria y tuberculosis, por falta de los cuidados apropiados. Y si nos referimos a las mujeres y los niños con los que se trafica y que son vendidos como esclavos, a menudo como sexuales, el Departamento de Justicia de los EE UU diría, comparándolos con el tsunami, que se corresponde con el número de víctimas, mujeres y niños, vendidos como esclavos cada cuatro meses. Estas son algunas comparaciones que podrían resultar más cercanas a la forma en que la gente puede realmente pensar sobre la tragedia que todos estamos tratando de hacer frente en cuanto a la pobreza.

En relación con los ODM, éstos tienen la virtud de existir. Es mejor que estén aquí a que no estén. Es mejor que ciento ochenta y nueve mandatarios puedan llegar a un consenso sobre algo que pretenden hacer juntos y que los estados realmente lo firmaran. Pero también tenemos que recordar que la lucha contra la pobreza fue lanzada por primera vez hace 30 o 35 años, lo que nos dice algo sobre la comunidad internacional. Todavía estamos hablando sobre temas de los que se hablaba en los años setenta, cuando yo empecé a escribir sobre el hambre y la pobreza. Así que no es un récord maravilloso que tengamos que adjudicarnos, especialmente los pueblos del Norte.

RESULTADOS LIMITADOS EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

La primera conferencia de este tipo a la que acudí, fue en 1974. Se trataba de la Conferencia Mundial sobre la Alimentación en Roma, organizada por la FAO. Diez años más tarde las ONG tuvimos otra, y para entonces, la gente ya decía: «Bueno, para 1994 habremos reducido el hambre a la mitad», pero ninguna de estas promesas se ha cumplido. La proporción de gente hambrienta descendió entre el 1990 y el 2002, pero el número absoluto de gente hambrienta no ha parado de crecer. En 1960 un niño de cada cinco moría antes de su quinto aniversario, ahora es un niño de cada 10; no se trata de ningún récord maravilloso aunque muestra algún progreso. Y creo que todos estaremos de acuerdo en que este progreso no es suficiente y que lo podemos hacer mejor.

PERCEPCIONES CRÍTICAS SOBRE LOS ODM

La segunda cosa que quiero decir es algo sobre lo que el Sur siente acerca de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En este terreno me siento un poco insegura porque he tenido muchas discusiones sobre los ODM con gente del Sur, pero tiendo a conocer al tipo de gente que va a Porto Alegre o que asiste a los congresos de las fuerzas sociales progresistas. Así que no estoy dando la opinión ni de los gobiernos ni de la gente que iría a Davos, por ejemplo. Pero de estos colegas saco la impresión de que para ellos los ODM no son un buen instrumento para la movilización, al menos ellos sienten que no debería de ser el principal. Sin citar a nadie en concreto, recojo un pequeño resumen, en píldoras informativas, de lo que algunos colegas del Sur me han dicho, y esto incluye a latinoamericanos, africanos y asiáticos: «Los ODM son el mínimo del mínimo, totalmente inadecuados»; «los jóvenes, especialmente, están cansados de ejercicios de este tipo, una vez más impuestos sobre nosotros por el Norte»; «¿os gustaría que os dijeran que la mitad de vosotros viviría y la mitad moriría para el año 2015?»; «los derechos humanos nunca se mencionan»...

Yo sé que todo esto no es necesariamente cierto, pero estoy hablando de percepciones. Los derechos humanos se mencionan en los ODM, pero esa no es la percepción de esta gente con la que yo he hablado. «Los ODM en ningún momento cuestionan las reglas básicas del sistema de comercio, no cuestionan la naturaleza de las instituciones financieras internacionales o del mercado y no hay nada nuevo en ellos. Simplemente repiten el programa ya establecido en los años setenta. Pero ahora los ODM se han convertido en la respuesta a todo. Encarnan la caridad como opuesta al enfoque de la justicia. ¿Tenemos que aclamarlos simplemente porque ahora mismo no hay nada mejor disponible?».

Bien, este puede ser un juicio muy injusto, pero creo que es representativo de algunas de las fuerzas sociales que encontramos cuando vamos a eventos tales como foros sociales. Y estas percepciones son relativamente comunes. Creo que es cierto que los ODM han tendido a bloquear otros objetivos. Bien, esto puede ser bueno si realmente conseguimos poner tras ellos un impulso y realmente se materializan.

Existe en España esta importante plataforma, la Plataforma 2015 y más, y en Francia también tenemos una plataforma sobre la que comentaré algo más tarde, porque en Francia hemos intentado añadir cosas al contenido literal de los ODM de la ONU. Pero es cierto que algunas de las campañas que hicimos anteriormente, como la campaña de la deuda o la campaña del injusto sistema comercial han tendido a quedarse en las ramas a causa de la campaña de los ODM... aunque, no... no debería decir que a causa de la campaña de los ODM, pero la campaña de los ODM es lo que está ahora en juego para las ONG.

¿El objetivo de los ODM enmascara lo que realmente va mal en el mundo? ¿Enmascara el por qué existen el hambre y la pobreza, las enfermedades y todo lo demás? Yo creo que sí hasta un cierto grado. Por supuesto, está claro (al menos lo ha estado durante años para la gente que yo veo), que el tipo de políticas que el Banco Mundial, el FMI y el Gobierno norteamericano en concreto, han estado imponiendo durante los últimos veinte o veinticinco años no ha funcionado. Es así de simple, estas políticas son un fracaso absoluto, si damos por sentado que el objetivo de estas políticas era me-

jorar la vida de la gente corriente. Ahora bien, si el objetivo era mantener al Sur bajo control y asegurarse de que tuviéramos un sistema Norte-Sur que no cambiara mucho del colonialismo, excepto en las manifestaciones exteriores, entonces ha sido un tremendo éxito y también ha sido un tremendo éxito para las fuerzas del mercado, porque ahora todos esos países están abiertos a ellas, están obligados a permitir que lleguen todas las inversiones extranjeras en cualquier sector, están obligados a permitir los libres flujos de capital en todas las direcciones, están obligados a concentrarse en clubes de exportación.

EL CONSENSO DE WASHINGTON Y LAS IFI

Creo que todos conocéis el contenido de las políticas del Consenso de Washington. Se han visto obligados a privatizar sus servicios públicos, por ejemplo. Así que, si el objetivo era ese, han sido enormemente eficaces, pero si el objetivo era mejorar las vidas de la gente corriente, han sido un fracaso y no creo que tengamos que ser tímidos al decir esto. Tenemos los números; tenemos incluso las cifras sobre el crecimiento, que para el Banco Mundial y para el propio FMI muestran que el crecimiento en esos países fue mucho más alto entre 1960 y 1980 que entre 1980 y 2000, fecha en la que bajó a cero, en porcentaje medio. Así que no tenemos que probar que sus políticas han sido fracasos. Creo que es bastante obvio, y también el número de disturbios en el Sur, el número de revueltas en contra de estas políticas, creo que es un indicador fidedigno.

Por desgracia, aparentemente no hay un número determinado de fallos que nos lleve a corregir dichas políticas. Si los economistas del FMI consideran la economía una ciencia, y así lo parece, resulta contradictorio que no usen un método científico. Porque en las ciencias, si tienes una hipótesis errónea y sigues haciendo experimentos que fracasan una y otra vez, llega el momento en que tienes que abandonar la hipótesis y conseguir una nueva. La ciencia es un proceso de autocorrección, pero la economía no lo es. Si eres ingeniero, y construyes un puente y el puente se cae y

matas a mucha gente, algo pasará, se te pedirán responsabilidades. Si tus números eran erróneos y matas a mucha gente, se te pedirán responsabilidades. Si eres el diseñador de políticas de ajustes estructurales, y matas a mucha gente indirectamente, por supuesto, nunca se te piden responsabilidades. Así que hay algo muy equivocado.

El otro problema con los ODM es que tratan la pobreza, la indigencia y el hambre como si fueran fuerzas que están ahí, como la lluvia que cayó esta mañana brevemente. No hay ninguna razón real para eso. Porque sucede que están ahí y debemos hacer algo al respecto, por supuesto, pero no debemos preguntar por qué están ahí. Esto siempre me recuerda la frase del maravilloso sacerdote y obispo, Helder Cámara de Recife, Brasil, a quien tuve el enorme privilegio de conocer una vez y que dijo en una conferencia: «Cuando doy comida a los pobres, me llaman santo, cuando pregunto por qué la gente está hambrienta, me llaman comunista»

LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

Se ha señalado ya que el acuerdo para dedicar una importante suma a la lucha contra la pobreza proviene de décadas atrás. Sin embargo, el crecimiento de los presupuestos de asistencia de varios países de la OCDE no está siendo suficiente. Estos presupuestos, como ya sabemos, se supone que deben llegar al 0,7%, pero muy pocos de ellos han alcanzado esas cifras: el conjunto de Europa es de 0,35 o 0,36. Ya saben que los Estados Unidos han subido de un 0,10 a un 0,12. Creo que todo el mundo conoce esas cifras, pero en cualquier caso, ha habido un avance estos años porque la cantidad de ayuda en dólares había bajado a 50.000 millones y muchos de nosotros sentíamos que esto era una indicación clara de que ya no vivíamos en el mundo de la guerra fría, cuando todos los países de la tierra eran importantes. Tenías que dar alguna ayuda y, en concreto, los Estados Unidos tenían que prestar atención porque cualquier país podía convertirse en una base de la Unión Soviética y, por eso, la ayuda al desarrollo en el extranjero era importante. Pero ahora decimos que

muchos países ya no son importantes en absoluto y por ello la ayuda ha descendido a niveles tan bajos que no tienen precedente. Es cierto que en el año 2004, por primera vez, y parece una tendencia sólida, están subiendo y estamos ahora, cerca de los 70.000 millones de dólares al año. Es mejor que 50.000 millones, pero deberíamos cuestionarnos en todo caso cuán generosos realmente somos.

AYUDA LIGADA

Muchos países han hecho progresos en la desvinculación de su ayuda. Ya sabéis que ayuda «vinculada» significa que la ayuda está ligada a compras en el país del donante. Creo que probablemente todos conocéis ese término. La mayoría de los países de la OCDE han desvinculado ahora el 80 o el 90%, o incluso el 100% de su ayuda y también es bueno, también es una medida progresista. Sin embargo, tengo que decir que, por desgracia, España está entre los últimos países de la lista, ya que su ayuda vinculada es todavía demasiado elevada. Mientras, países más pequeños, como Grecia, han pasado del 17% a un 94% de ayuda desvinculada actualmente. Claro que Grecia no da mucha ayuda pero esa evolución es muestra de una creciente concienciación. Y Portugal ha pasado del 33% de desvinculación en el pasado al 93% actual. En la OCDE solamente Canadá y Austria van peor que España. Así que tal vez esto sea algo que la gente que está en las ONG pueda querer discutir con el Ministerio.

Creo que debemos ir más allá de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Hasta ahora, esto es todo lo que se ha discutido en conexión con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, e incluso alguien como Jeffrey Sachs todavía está pensando que si pudiéramos obtener el 0,7%, tal vez sería bastante y podríamos hacer todas estas cosas maravillosas. Pero ello no contempla lo que realmente sacamos del Sur, no contempla lo que estamos extrayendo al mismo tiempo que damos con la otra mano. De los 70.000 millones de ayuda al desarrollo ¿cuánto estamos volviendo a tomar con la otra mano? No sólo en lo vinculado, sino de muchas otras formas. ¿Y quién está

ahora ayudando al Sur? Bueno, los gobiernos del Norte, hasta un cierto grado, sí, el Banco Mundial, hasta un cierto grado, sí, pero en su mayoría son los propios ciudadanos de los países del Sur que están enviando remesas a sus lugares de origen.

REMESAS

De acuerdo con las cifras de la ONU y del Banco Mundial, en 2003, los trabajadores, los trabajadores migrantes que han venido al Norte, envían 142.000 millones de dólares. Pero la ONU y el Banco Mundial inmediatamente dicen: «Sabemos que esto es una estimación a la baja, pensamos que es probablemente más, quizá son 200.000 o 300.000 millones lo que están enviando porque hay muchas redes informales». Para enviar tu salario a tu madre o a tus hijos, o a tu mujer, es bueno que haya estas redes informales, porque las corporaciones transnacionales occidentales como Western Union —la mayoría de ellas tienen su base en los Estados Unidos, pero no todas—, están obteniendo unos 20.000 millones de dólares de ganancias al año de estas remesas. Cobran tarifas de entre el 13 y el 20% de la nómina del trabajador para enviar el dinero. Así que los trabajadores son más listos que la Western Union y han encontrado formas de sortear a estos predadores. Por ejemplo, hay una ciudad a las afueras de París llamada Montraix donde residen todos los nativos de Malí (creo que es la tercera ciudad más grande de Malí en el mundo), y ellos van a un lugar en el centro y le dan algo de su dinero a un hombre y le encargan aceite para cocinar, o arroz o cualquier cosa para sus familias y dos días más tarde esos productos llegan a sus casas en Malí. No se ha movido ningún dinero entre Francia y Malí, o al menos no en el mismo día. Así que están encontrando formas alternativas de hacerlo, pero los migrantes están enviando 200.000 millones de dólares al año de sus pobres pagas, porque los trabajadores emigrantes no son exactamente la gente mejor pagada del planeta. Y nosotros, en concepto de ayuda, enviamos solamente 70.000 millones. Así que pienso que debemos sentirnos un poco humildes.

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Los ODM también parecen basarse bastante sobre la inversión directa extranjera (IED), pero como conoce todo aquel que lee el *World Investment Report* cada año, más o menos un 80% de la misma va a 12 países y estos no se encuentran entre los que están peor. Apenas hay inversión en África y en el resto de los países muy pobres. Y esto es normal y lógico, porque las empresas quieren contar con unas infraestructuras decentes, no quieren convulsiones políticas y quieren tener un personal formado. Así que la mayor parte de la IED se concentra en un pequeño número de países. Y otra cosa que no se subraya generalmente sobre la inversión extranjera directa es que una gran parte de ella va a las industrias de servicios y a las industrias extractivas. Las empresas de servicios emplean personal que está mejor formado, no son los pobres los que consiguen esos trabajos en los países menos desarrollados; y por otro lado, están las empresas extractivas, es decir, de la minería o del comercio de madera, que dejan detrás, generalmente, enormes daños ecológicos. Cada año oímos historias sobre las minas de oro. He escuchado algunas recientes sobre África, donde se abandona el veneno del mercurio, el veneno del arsénico... esto no es inversión, es depredación, esto es ir a un lugar, tomar lo valioso y marcharse.

Otro tema de la IED es que una gran parte de ella, en torno al 80%, en determinados periodos se dedica a fusiones y adquisiciones. La mayor parte de la gente cuando oyen hablar de la inversión extranjera directa, piensan: «¡Ah! fábricas, nuevos lugares de trabajo, empleos». No, eso no es verdad, dependiendo de los años. Les puedo ofrecer cifras pero entre el 50 y el 80% de la llamada IED va realmente a comprar empresas ya existentes que pueden originar pérdidas de empleo y no nuevos trabajos. Así que no debe entenderse que la inversión sea siempre, y en cualquier circunstancia, algo positivo.

DEUDA EXTERNA

Sobre este tema de cuán generosos somos en realidad, podría seguir y seguir durante horas, pero creo que otras personas en estas conferencias han hablado sobre ello. Simplemente me gustaría mencionar algunos hechos sobre las deudas y os felicitaría por añadir esto en vuestras agendas. Mientras estamos hablando de los 52 países más pobres del mundo, ellos aún están devolviendo tanto el principal como los intereses por valor de 35.000 euros cada minuto. Ahora piensen en cuántas escuelas, hospitales y carreteras se podrían construir con 35.000 euros cada minuto. Eso es lo que los países más pobres están devolviendo al Norte. Se supone que tiene que haber una cancelación de la deuda este año. Han prometido condonar el valor de 100.000 millones de dólares de los 375.000 millones que esos países más pobres adeudan. Todavía estoy hablando de los 52 países más pobres, pero para una cínica como yo, escuchamos esto en 1998 y luego oímos, «bueno, tienen que pasar otros 3 años y después otros 6 años de ajuste estructural y luego, ya veremos». Y se ha condonado un poquito de la deuda, se estima que probablemente unos 46.000 millones. Por supuesto, esto es mejor que nada, no me quejo. Sin embargo es demasiado lento. Está demasiado constreñido por todo tipo de nuevas condiciones y cuando damos 10.000 millones un año al África Subsahariana, ellos nos devuelven 12.000 millones en pagos del servicio de la deuda. Así que nos están pagando 28.000 dólares cada minuto desde el África Subsahariana. Nosotros les damos 10 y ellos nos dan 12: nada de lo que estar muy orgullosos.

Y esto es importante porque cuando los países obtienen ese alivio, lo gastan en cosas importantes. He aquí algunos ejemplos que vienen del sitio de *Jubilee Research*. Esos trabajos de cancelación en Tanzania para alivio de la deuda, posibilitaron que el gobierno aboliera las tasas de la escuela primaria, lo que originó un 66% de incremento en la asistencia. Ya saben que la parte del ajuste estructural es lo que el Banco y el Fondo llaman «coste de recuperación» y lo que eso significa es que se cobra a las familias por enviar a los niños al colegio y se cobra a la gente por usar las clínicas y

hospitales, eso es el «coste de recuperación». Pero lo que significa para una familia es que no todos los niños sean enviados a la escuela, y en concreto no se envía a la escuela a las niñas, porque si tienes que pagar no sólo las tasas sino los uniformes y los libros, muchas familias no pueden permitírselo o pueden permitírselo solo para un hijo. Así que cuando se canceló la deuda de Tanzania y pudieron bajar las tasas escolares, inmediatamente se incrementó el número de alumnos en dos tercios. Después de que a Mozambique se le concediera un alivio de la deuda, pudo ofrecer a todos los niños inmunización gratuita. En Uganda, el alivio de la deuda llevó a 2,2 millones de personas a conseguir el acceso a agua limpia. Estoy segura de que hay más ejemplos de este tipo, pero esto es importante.

COMERCIO

Otra cosa que demuestra que no somos excesivamente generosos es el comercio. Existen condiciones injustas en el comercio internacional: el coste de la unidad que vendes comparado con el coste de la unidad de lo que compras, y la evolución de esa relación a lo largo del tiempo son la mejor forma de comprobarlo. Para la mayoría de los países, las condiciones de comercio están empeorando. Al menos 52 países se encuentran en peor situación en el año 2004 de la que tenían en 1990, en términos comerciales. Otra vez están arruinados, en parte por nuestros subsidios agrícolas. Muchos agricultores del Sur están siendo arruinados y los precios de la materia prima que pueden recibir por su trabajo y por sus productos han estado bajando durante los últimos 40 años, pero con una bajada drástica en los últimos 15 años. No tienes que tener un título universitario en economía para entender que si a todos los países del mundo se les ha dicho que exporten —y ellos tienen un abanico pequeño de bienes que pueden exportar: tienen café, té, algodón, plátanos, yute, algunos metales, coco...— hay muchos países que producen estas materias primas y a todos ellos se les dice que exporten más, de modo que, por supuesto, hay demasiado producto en el merca-

do, las leyes de la oferta y la demanda funcionan y los precios bajan; eso es exactamente lo que ha sucedido. Y otra vez pienso que el Banco Mundial y el Fondo tienen una enorme responsabilidad. Se supone que están plagados de economistas brillantes. Cualquiera puede imaginarse que si hay muchos bienes en el mercado y hay una razón para ello, los precios van a bajar.

Ahora bien, desde un punto de vista teórico, todos los países del mundo que tienen éxito ahora, lo tienen porque al principio utilizaron el proteccionismo, esto es simplemente un hecho histórico. Los Estados Unidos, todos los países europeos, Japón y más recientemente, Corea y Taiwan, todos usaron medidas altamente proteccionistas; la mayoría de ellos, además, utilizaron fondos específicos del gobierno para industrias concretas. Subsidiaron su agricultura pero mantuvieron bajos los precios de los alimentos en las ciudades, a fin de que las empresas no tuvieran que pagar demasiado a sus trabajadores, porque la comida era barata y por tanto podían producir bienes a un precio bajo que luego podían exportar y tuvieron todo un periodo de aprendizaje a fin de que pudieran construir esas industrias tras muros protectores; así es como triunfaron todos ellos. Y ahora todos dicen que ya no se puede hacer eso. Sí, nosotros triunfamos de esa manera, pero tú ya no puedes hacerlo, tienes que derribar tus barreras inmediatamente y tienes que hacer lo que nosotros decimos, no lo que nosotros hicimos.

George Mombio, corresponsal del diario británico *The Guardian*, me contó en una ocasión: «Un documento del Departamento de Comercio y Desarrollo Internacional del Reino Unido proponía [cito]: “No forzar una liberalización comercial sobre los países en desarrollo”. Y el documento seguía diciendo: “Pueden pasar 15 o 20 años antes de que tengan que abrir sus fronteras, y ello les permitirá desarrollarse”».

Suena fantástico. George dice que era lo mejor que ha salido de White Hall. Sin embargo, semanas más tarde, *The Guardian* obtuvo un informe filtrado, una carta que mostraba que Peter Mandelson, el Comisario de Comercio, estaba socavando las nuevas políticas del Reino Unido. Su funcionario más antiguo se quejó de que el documento político decía: «no haremos a los países menos desarrollados abrir sus fronteras en 15 o 20 años». He aquí lo que decía la

carta: «Esto es un gran e inoportuno giro. Peter Maldenson presionará para que se revise la línea del Reino Unido». En otras palabras, el gobierno de Blair señala, primero, que vamos a hacer algo maravilloso por el Tercer Mundo, Peter Maldenson, que le debe políticamente todo a Blair, corrige «no, no vamos a hacer eso». ¿Sois tan cínicos como yo? ¿Creéis que quizás hablaron por teléfono y que tal vez el gobierno del Reino Unido se esconde tras la Comisión Europea que obligará a esos países a abrir sus fronteras? Podéis sacar vuestras propias conclusiones, pero esto es lo que dijo George Mombio: «Blair no tiene más intención de cumplir unas condiciones justas de comercio, de las que tengo yo de hacerme cura católico». Y si le conocierais, sabríais que George no quiere hacerse cura católico.

PROPUESTAS ALTERNATIVAS

Puedo seguir con el comercio y el GATT, el acuerdo general sobre el comercio de servicios y otros acuerdos, porque estoy muy interesada en ello, pero lo dejaré ahora y diré: ¿Cómo podríamos hacer más? Creo que si podemos admitir que no estamos haciendo lo suficiente y que el Sur está ayudándonos mucho más de lo que nosotros estamos ayudando al Sur. ¿Qué forma hay de hacer más? Bueno, una forma son los impuestos internacionales. En esto ha habido algún progreso. En ATTAC, que es la organización para la que trabajo en Francia, teníamos a una persona en la Comisión que Jacques Chirac creó y nuestro economista convenció a esta Comisión de que la imposición internacional sobre las transacciones monetarias era perfectamente viable y que podía ser económicamente racional. Chirac estaba convencido y llevó su propuesta junto con Lula y vuestro presidente José Luis Rodríguez Zapatero y con Ricardo Lagos de Chile a la ONU el pasado septiembre, una propuesta para fijar un impuesto sobre las transacciones monetarias financieras y 110 Jefes de Estado y de Gobierno la han firmado inmediatamente. Así que hay movimiento ahí y eso es bueno. Podríamos conseguir muchos miles de millones de dólares, como mí-

nimo 15.000 pero probablemente mucho más. Mediante el impuesto universal, y si hubiera un impuesto unitario sobre el beneficio de las empresas transnacionales, podríamos conseguir mucho más.

En relación con la cancelación de la deuda, es absolutamente esencial. Deberíamos cerrar los paraísos fiscales; deberíamos hacer mucho más difícil la transferencia de dinero negro o la evasión de impuestos. Sabréis que por ejemplo una compañía como Enron tenía 700 distintas afiliadas en las islas Caimán cuyo propósito era evitar el pago de impuestos. No hay ninguna razón para que las empresas y los muy ricos no deban pagar sus impuestos y, si queremos controlar eso, tenemos que hacer que nuestros gobiernos controlen los paraísos fiscales que es algo que pueden hacer. Pueden detener los flujos, los flujos nacionales, a lugares como Andorra, pues hay unos 40 paraísos fiscales solo en Europa.

Ahora bien, ¿aceptaría el público este tipo de medidas? Ciertamente algunos sí las aceptarían. Tengo las cifras para los EE UU y para Francia. En los Estados Unidos hubo una encuesta bastante famosa en la que a los ciudadanos se les preguntaba: «El gobierno de los Estados Unidos ¿está dando demasiado o no suficiente para la ayuda extranjera?». Y casi todos dijeron: «Está dando demasiado, demasiada ayuda extranjera». Y la siguiente pregunta era: «¿Cuánto? ¿Cuál es el porcentaje del presupuesto que los EE UU está dando en ayuda extranjera realmente?». Y la gente contestaba: «Entre un 5 y un 15% del presupuesto». Realmente pensaban que los Estados Unidos estaba dando una media del 10% de todo su presupuesto federal a la ayuda a los países pobres y cuando se les decía que no era el 10% sino una décima parte, el 1%, se asombraban y decían: «Bueno, eso no es suficiente». Así que seguro que aceptarían un mayor esfuerzo por parte de su gobierno.

En Francia hay una encuesta anual realizada por el Comité Católico sobre el Hambre y el Desarrollo y esto es lo que la más reciente ha encontrado el pasado octubre: sólo el 18% de los franceses están contra la idea de cargar impuestos sobre las transacciones financieras para el desarrollo, así que el 82% están a favor y los dos impuestos que más aprobarían serían sobre las transacciones monetarias y un impuesto sobre los beneficios de las empresas transnacionales. Decían que la lucha contra los paraísos fiscales y

la evasión de impuestos son prioritarios para luchar contra los efectos negativos de la globalización y sitúan esto antes que las cuestiones, por ejemplo, de la reforma de las instituciones internacionales, la deuda o la ayuda. Y dijeron que la desigualdad en la distribución de la riqueza era la primera causa del hambre. Eso es progreso también, porque cuando yo empecé a escribir sobre el hambre, la mayoría de la gente pensaba que era el clima o la población. Ahora dicen: «No, es la desigualdad y la distribución de la riqueza». Así que el 63% de los franceses dicen que los países ricos no están haciendo bastante en el camino de la cancelación de la deuda. Por todo ello pienso que se podría decir que la gente lo aceptaría.

Pero ¿quién va a hacer todo esto? Digamos que todos estamos de acuerdo en que no estamos haciendo suficiente, que nos están mandando demasiado, que hay un tremendo desequilibrio. ¿Quién puede cambiar este equilibrio? Creo que tienen que ser los estados, pero el estado es una cuestión compleja, porque en primer lugar, no podemos esperar nada de los Estados Unidos durante los próximos cuatro años y probablemente más. Esto, me temo, es un hecho. Puede que incrementen su presupuesto de ayuda marginalmente, pero no podemos esperar nada sobre Kyoto, ni sobre impuestos a las transacciones financieras. No piensan en esa dirección. Probablemente tampoco sobre subsidios agrícolas. Así que digamos que los Estados Unidos están fuera, no son parte de la ecuación. Han forzado a todo el mundo a mantener un programa muy reducido y ha llegado el momento de decir que el resto del mundo existe y que no considera que los Estados Unidos tengan que tomar estas decisiones.

Pero los otros estados, ¿qué pueden hacer? Es un problema real. No he trabajado en esto teóricamente, pero creo que es bastante obvio que lo que se llamó el sistema de Westfalia, un sistema que fue inventado en Westfalia en 1648-1650, se encuentra en una profunda crisis y principalmente por las fuerzas de la globalización. Casi nadie puede oponerse a esas fuerzas de la globalización que crean enormes crisis financieras que hemos visto avanzar de México a Rusia, a Turquía, a toda Asia y que nos han sucedido igualmente a nosotros. Antes del euro, la libra fue atacada, se atacó

al franco francés, todas nuestras divisas fueron atacadas y la economía estadounidense es también muy frágil y esto añade inestabilidad al sistema. Así que los estados, por defecto, se han convertido en los que han de recoger los trozos cuando la globalización estalle y destroce todo, como un tsunami. Y tienen dos posibilidades: pueden decir (y esto es lo que la mayoría ha dicho hasta la fecha): «De acuerdo, el mercado va a tomar las decisiones y lo que todos nosotros podemos hacer es intentar ayudar a las víctimas, podemos intentar ayudar a las víctimas que hayan sido destruidas por la globalización y por las fuerzas del mercado y a la gente que sea expulsada y excluida del sistema. Lo haremos lo mejor que podamos, pero nuestro mejor esfuerzo no va a ser muy bueno. Y no tenemos suficiente poder para hacer nada contra estas fuerzas internacionales». Esta, creo que tendremos que admitirlo, ha sido la línea más utilizada hasta ahora.

O el Estado puede decir: «Sí, nos enfrentamos a una nueva situación, pero es posible definir políticas que sean más favorables tanto a los seres humanos como a la tierra, al medioambiente». Pero ninguno de nosotros puede hacerlo solo. España no puede hacerlo sola, Francia y Alemania tampoco pueden, ni incluso los más poderosos estados pueden hacer esto solos. Tenemos que expandirnos y construir alianzas con otros estados que compartan nuestros análisis. Creo que hay muchos temas bastante obvios que podrían afrontarse: epidemias, problemas de salud, migraciones masivas, transacciones financieras delictivas, los problemas de la deuda y otros similares y podríamos incluso imaginar que los estados tendrían una especie de geometría variable en la que estarían deseando compartir cosas con un número determinado de fuerzas sociales y ver con cuáles podrían aliarse con el fin de alcanzar determinados objetivos. Los estados no pueden hacer cosas ahora sin la opinión pública y esta fue una de las grandes lecciones del *Vote No* en Francia, que no es tema de esta tarde pero estuve muy involucrada en él.

Pero el Estado necesita tener detrás a la opinión pública y la forma de hacerlo es construir conscientemente alianzas con las fuerzas sociales en los países y después construir alianzas entre los estados y los gobiernos que piensen como ellos, que no serán los mismos go-

biernos en todas las materias. Pero quizás otros quieran unirse, quizás algunas empresas quieran involucrarse en este tipo de geometría variable.

En cualquier caso, para concluir, creo que el pensamiento crítico va a ir desarrollando respuestas a todas estas preguntas, y esta invitación a reflexionar con todos vosotros es un gesto que os agradezco mucho a todos y todas, y en especial al Ministerio y a la Fundación Carolina.

SEGURIDAD GLOBAL, POBREZA Y DESARROLLO

6. AGENDAS DE SEGURIDAD, DESARROLLO Y LUCHA CONTRA LA POBREZA: ENTRE LA CONVERGENCIA Y LA COMPETENCIA

JOSÉ LUIS HERRERO ANSOLA *

1. INTRODUCCIÓN

Sólo a finales del siglo XX las consideraciones relativas a la seguridad y al desarrollo comenzaron a presentar posibilidades de convergencia real. A pesar de que desde mucho antes existían voces que preconizaban la compatibilidad de seguridad y desarrollo homogéneo en el mundo e, incluso, la dependencia recíproca de estas dos variables, lo cierto es que se han dado dos tipos de análisis muy diferenciados y dos máquinas operativas prácticamente estancas. A escala nacional, ministerios de defensa e interior poco tenían que ver con ministerios de cooperación (en los países industrializados), o de desarrollo, planificación y economía (en países en vías de desarrollo). En el ámbito internacional, las agencias de desarrollo (Banco Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Unión Europea como agente de cooperación al desarrollo y primera entidad comercial del mundo) desarrollaban sus programas y políticas de manera totalmente autónoma de las organizaciones de defensa. Sólo el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas proveía un paraguas bajo el cual se amparaban, que no necesariamente coordinaban, actividades y políticas vinculadas a la seguridad colectiva y al desarrollo. A medida que el concepto de seguridad ha ido incorporando, además de las amenazas directas a la paz, los factores que generan situaciones de riesgo e incluso, para algunos actores, las

* Consejero Delegado Especial de FRIDE.

causas de mortandad de masas no derivada directamente de la violencia, las estrategias de seguridad han ido tomando nota de la importancia del desarrollo y la lucha contra la pobreza. Inversamente y dada la proliferación de conflictos civiles en los últimos 20 años y el fracaso continuo en los intentos de desarrollo de zonas crónicamente en conflicto, la existencia de un entorno seguro ha cobrado una importancia creciente como factor necesario para el desarrollo y la lucha contra la pobreza.

Este artículo revisa brevemente cómo se ha plasmado esta evolución en los principales documentos programáticos, gubernamentales e intergubernamentales, de los últimos años, cuestiona cuanto hay de real en la relación que estos documentos establecen entre las tres variables consideradas (seguridad, desarrollo y pobreza) e intenta aportar algunos elementos que permitan aprovechar las oportunidades que ofrece el nuevo entorno para unos fines que, relacionados o no, objeto de acciones coordinadas o independientes, constituyen un bien en sí mismos: la seguridad colectiva, el desarrollo homogéneo del mundo, y la desaparición de la pobreza.

2. SEGURIDAD, POBREZA Y DESARROLLO EN LAS AGENDAS INTERNACIONALES

La evolución del concepto de seguridad ha quedado oficializada recientemente en tres documentos de trascendencia, que deberían de generar cambios reales en el enfoque de estos problemas, especialmente en los aparatos gubernamentales e intergubernamentales. El primero, cronológicamente, es la Estrategia de Seguridad Nacional de EE UU¹, presentada por la Casa Blanca en septiembre de 2002. El segundo es la Estrategia de Seguridad Europea², adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea en diciem-

¹ *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, 2002.

² *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, 2003.

bre de 2003. El tercero es el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005³ (el Documento), elaborado sobre la base de los resultados de las principales conferencias intergubernamentales previas, la Cumbre del Milenio en particular, y los trabajos preparatorios del Grupo de Alto Nivel (GAN) sobre Amenazas, Desafíos y Cambio. Los tres establecen algún tipo de vinculación entre seguridad y desarrollo y, con marcadas diferencias, presentan elementos de acción simultánea en ambos.

El Documento de la Cumbre Mundial rebaja considerablemente las expectativas creadas por los documentos preparatorios de la Cumbre y, en especial, el informe del GAN en lo referente a equiparar en la misma categoría de amenazas a la seguridad internacional a amenazas que implican una decisión deliberada de recurrir a la violencia (conflictos internos e internacionales; armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas) con fenómenos que pueden tener consecuencias catastróficas (tales como la pobreza, las enfermedades infecciosas y el deterioro medio-ambiental⁴) pero que responden a otras motivaciones o causas⁵. Las razones de la decisión de la Cumbre son múltiples pero, de haberse aceptado la propuesta del Secretario General, se habría generado una obligación legal nueva para el Consejo de Seguridad al tener éste una responsabilidad estatutaria de reaccionar ante lo que pase a considerarse una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. El Documento se limita a reconocer que «el desarrollo, la paz y la seguridad y los de-

³ A/RES/60/1.

⁴ *A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*; Naciones Unidas; 2004; p. 23. Esta idea está también recogida en el informe del Secretario General presentado para los trabajos de la Cumbre Mundial de 2005 (A/59/2005), pp. 24 y 25). Aunque de forma menos específica, este informe establece que «[las amenazas a la paz y la seguridad en el siglo XXI] incluyen la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación medio-ambiental».

⁵ En el capítulo dedicado a paz y seguridad colectiva, el Documento se limita a «[reconocer] que nos enfrentamos a amenazas muy diversas», pero no las especifica y a «[reafirmar] el compromiso [de los Estados Miembros] de alcanzar un consenso en materia de seguridad basado en el reconocimiento de que muchas de las amenazas están interrelacionadas, el desarrollo, la paz, la seguridad y los derechos humanos se refuerzan mutuamente [...]». A/RES/60/1, párrafos 69 y 72.

rechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros»⁶. Esta declaración tiene una lectura doble: por una parte puede parecer que resta relevancia y reduce la urgencia de respuesta internacional a los problemas de pobreza y subdesarrollo al no incluirlos en la categoría de amenazas (en caso de prioridades en competición, las amenazas a la seguridad reciben una respuesta más rápida y contundente, especialmente del Consejo de Seguridad); pero, por otra parte, no limita la relevancia de las cuestiones de desarrollo y pobreza a su potencial de afectar a la paz y seguridad internacionales. De hecho, el Documento deliberadamente «[reafirma] que el desarrollo es un objetivo esencial en sí mismo y que el desarrollo sostenible en sus aspectos económicos, sociales y ambientales es un elemento fundamental del marco general de actividades de las Naciones Unidas»⁷. La motivación detrás de este párrafo es clara: preservar la atención de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional a las cuestiones de desarrollo independientemente de la vinculación que estas puedan tener con la seguridad. A partir de este punto, el Documento simplemente recoge en capítulos separados la determinación de los Estados Miembros de «aportar soluciones multilaterales a los problemas de [...] desarrollo [y] paz y seguridad colectiva»⁸ en lo que constituye la agenda macro de la comunidad internacional.

La decepción que generó el Documento entre los que esperaban asistir a la emergencia de un consenso más amplio y claro en torno al concepto de amenazas a la seguridad colectiva (que incluyera las cuestiones que más preocupan al mundo en desarrollo) y los medios necesarios para hacerlas frente es justificada. El intento de establecer con claridad un vínculo programático entre las agendas internacionales de seguridad *colectiva* y de desarrollo, sobre la base de que «desarrollo, seguridad y derechos humanos van de la mano» tal y como proponía el informe preparatorio del Secretario General no prosperó. Según este informe «no disfrutaremos del desarrollo sin seguridad, y no disfrutaremos de ninguno de los dos sin respeto

⁶ A/RES/60/1, párrafo 10.

⁷ A/RES/60/1, párrafo 11.

⁸ A/RES/60/1, párrafo 16.

por los derechos humanos»⁹. Esta afirmación, sin embargo, hubiera tenido mayor valor como declaración de intenciones que como constatación objetiva de la existencia de un consenso claro. La imperfección de esta afirmación es el resultado de asumir la existencia de una comunidad global consciente de sus intereses colectivos y capaz de articular respuestas conjuntas para enfrentar sus desafíos. Hoy por hoy, el sistema político internacional no ha alcanzado ese estadio de madurez y el estado-nación sigue siendo la unidad de decisión principal. En este contexto, la percepción de los intereses propios de cada unidad puede coincidir o no con la de los intereses globales. Se da la posibilidad (más que posibilidad, certeza) de que algunos países no vean siempre la coincidencia entre los procesos globales y los nacionales y primen la persecución de lo que ellos interpretan como intereses nacionales sobre los globales, pudiendo estos ser percibidos más como contradictorios que como convergentes, especialmente en el corto plazo. Sea o no correcta esta actitud (el autor piensa que no lo es), tiene que ser tomada en cuenta como punto de partida de un análisis realista que no puede ignorar que algunos estados simplemente no vean, o no quieran ver, la conexión entre el desarrollo en países terceros y su propia seguridad o, incluso, que vean en el desarrollo de países terceros una amenaza a su seguridad.

Si bien el Documento no contiene consenso claro sobre el vínculo entre seguridad colectiva y desarrollo, sí contiene un reconocimiento implícito de la vinculación entre seguridad y desarrollo a nivel local y, como consecuencia, una propuesta de acción concreta. La decisión de crear una Comisión de Consolidación de la Paz responde, entre otras consideraciones, a la necesidad de generar estabilidad sostenible en las sociedades emergentes de un conflicto. Entre otras funciones, «la Comisión deberá [...] apoyar el desarrollo de estrategias integrales para sentar las bases del desarrollo sostenible»¹⁰, al entenderse que el desarrollo sostenible será uno de los factores determinantes de la no recurrencia del conflicto. Asimismo, el Documento abre la puerta a una futura interpretación más amplia de la seguridad al

⁹ A/59/2005.

¹⁰ A/RES/60/1, párrafo 98.

comprometer a la Asamblea General a examinar el concepto de seguridad humana. Este concepto, emanado de la sociedad civil, engloba bajo la rúbrica de seguridad humana tanto las variables derivadas de la paz como del desarrollo y el respeto de los derechos humanos.

La evolución de lo que se entiende por amenazas a la seguridad y de la interacción entre ésta y desarrollo es más marcada en la Estrategia de Seguridad Europea. La Estrategia Europea afirma que «la seguridad es una condición previa para el desarrollo» y explica el vínculo causal en estos términos: «Los conflictos no solo destruyen las infraestructuras [...], también fomentan la criminalidad, desincentivan la inversión y hacen imposible la actividad económica normal»¹¹. Sin embargo, a pesar de la rotundidad de esta afirmación, la Estrategia no contiene elementos programáticos concretos. Se limita a una declaración general de que «los esfuerzos diplomáticos y las políticas de desarrollo, comercio y medio ambiente deberían de seguir una misma agenda»¹² para, entre otras cosas, garantizar la coherencia global de la acción exterior europea y a enfatizar la importancia de las políticas comercial y de desarrollo en el contexto de la seguridad, haciendo hincapié en el potencial de Europa como primera entidad comercial y proveedora de asistencia al desarrollo. A diferencia del Documento de la Cumbre Mundial, la Estrategia Europea sí destaca que «en gran parte del mundo en desarrollo, la pobreza y la enfermedad [...] generan acuciantes problemas de seguridad»¹³. Lo que no especifica el Documento es si estos problemas son considerados también acuciantes para Europa, o sólo para los países que los sufren.

La Estrategia de Seguridad de EE UU es mucho más precisa y elaborada. Dedicar dos capítulos al crecimiento económico y al desarrollo en lo que se presenta como algo más que una estrategia meramente de seguridad, con el objetivo de contribuir «no sólo a un mundo más seguro sino también mejor»¹⁴. El enfoque holístico de la estrategia estadounidense recoge la interdependencia de las di-

¹¹ Estrategia Europea de Seguridad, p. 6.

¹² *Ibid.*, p. 19.

¹³ *Ibid.*, p. 5 (traducción del autor).

¹⁴ *The National Security Strategy of the United States of America*, 2002.

mensiones económicas y de desarrollo con la seguridad («Un mundo en el que algunos viven confortablemente y en la abundancia, mientras la mitad de la raza humana vive con menos de dos dólares al día no es ni justo ni estable»¹⁵), pero adolece de una marcada impronta ideológica al establecer una relación inequívoca de causa-efecto entre liberalización comercial y crecimiento económico, cuyo fundamento no goza del consenso entre los economistas del desarrollo. De la misma manera, la estrategia estadounidense enfatiza el vínculo entre democracia y desarrollo, vínculo que más tiene que ver con el respeto a los derechos de propiedad y un marco jurídico claro y predecible para la inversión, que con el disfrute de otros derechos y libertades políticas asociados con la democracia, pero que no necesariamente tienen impacto sobre la generación de riqueza en una sociedad. En su conjunto, se trata más de una declaración política que de una estrategia estructurada en lo referente a la vinculación entre seguridad y desarrollo. Aún así, la estrategia estadounidense contiene elementos concretos de cómo la administración americana pretende contribuir simultáneamente a lo que interpreta como seguridad global y al desarrollo. El hecho de que dedique un capítulo entero a las cuestiones de desarrollo, en un documento dedicado a seguridad, es en sí mismo ilustrativo de la importancia que se le otorga. La capacidad para derivar de aquí políticas concretas que aporten resultados y eviten los estándares dobles que tanto merman la credibilidad de la política exterior de EE UU queda por probar. La estrategia americana parte del constato del fracaso de la asistencia al desarrollo durante las últimas décadas y condiciona la asistencia futura a que los países receptores apliquen las reformas consideradas adecuadas por el donante.

3. SEGURIDAD, POBREZA Y DESARROLLO EN LA REALIDAD

Desde un enfoque global, el óptimo deseable es que se dé un progreso paralelo y rápido en las tres dimensiones objeto de análisis:

¹⁵ *Ídem.*

mayor seguridad y estabilidad a escala mundial, reducción y eventual desaparición de la pobreza extrema y desarrollo rápido en aquellas regiones menos desarrolladas del mundo. En una u otra medida, esta idea está presente en los documentos programáticos de actores nacionales, regionales y globales, aunque con diferencias importantes de énfasis, motivaciones subyacentes y neutralidad ideológica y, para muchos analistas, sin la suficiente voluntad política de hacerla una realidad. Pero, más allá de estas declaraciones programáticas, es importante contemplar la relación que se da entre estas tres dimensiones en la realidad. Es decir, en qué medida es cierto que existe una asociación positiva, o no, entre las tres variables. Evidentemente, lo bueno sería un mundo en paz, desarrollado y sin pobreza, pero a efectos prácticos de formulación de políticas la pregunta relevante es: ¿se puede o se debe trabajar en cada una de estas áreas independientemente o es necesario abordarlas de manera concertada para obtener resultados? La respuesta más sencilla es que las tres dimensiones están interrelacionadas, pero la respuesta técnica, la que permitirá que avancemos puede que no sea tan sencilla y puede que ponga en evidencia algunas contradicciones presentes en las declaraciones de buenas intenciones de los principales actores. Más allá de los vínculos establecidos en documentos programáticos de naturaleza política, conviene repasar las vinculaciones reales entre las tres dimensiones.

3.1. *Pobreza y desarrollo*

Los indicadores de medición del desarrollo se han ido haciendo más elaborados, a medida que la noción misma de desarrollo se ha ido haciendo más compleja. Los indicadores de medición objetivos presentan numerosas ventajas, tales como fijar metas mesurables de las políticas de desarrollo y establecer comparaciones entre territorios y periodos en busca de evidencias empíricas que ayuden a descifrar las claves que permitirían a los países menos desarrollados salir de su situación. Pero también presentan el inconveniente de ocultar las relaciones más complejas que se esconden detrás de las cifras, inconveniente que los expertos intentan paliar con indicado-

res de composición cada vez más elaborada. Así, el desarrollo medido exclusivamente en términos de crecimiento económico, aunque continúa siendo la magnitud de referencia para los economistas del desarrollo, ha dejado paso al Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como instrumento de medición generalmente aceptado y como base de elaboración de políticas y de evaluación de situaciones-país. Aunque esta aportación del PNUD ha permitido un salto cualitativo importante, puede llevar a conclusiones precipitadas respecto de la relación desarrollo y pobreza. La primera constatación es que mayor desarrollo no implica necesariamente menor presencia de pobreza en un país determinado. Puede darse, y se da, la circunstancia de países con un IDH alto y una gran bolsa de pobreza. Para paliar en parte las deficiencias del IDH, el PNUD ha elaborado el índice de pobreza humana y de ingresos (IPH) que mide las variables determinantes de la existencia de grupos realmente desfavorecidos en una sociedad (esperanza de vida, analfabetismo funcional, desempleo de larga duración, umbral de pobreza de ingresos). La comparación de este índice con el IDH muestra cómo países en los primeros puestos del ranking de IDH caen considerablemente en el ranking de PHI, como es el caso de Australia y EE UU. La observación de estos índices a lo largo del tiempo indica que, contrario al sentido común, una fase de crecimiento económico y de mejora en el IDH puede ocurrir simultáneamente con un incremento de la incidencia de la pobreza o, simplemente, no tener ningún impacto sobre esta. Una segunda constatación es que «un grupo central de población crónicamente pobre coexiste con un movimiento considerable de personas que entran y salen de la pobreza»¹⁶. Este fenómeno, aún no completamente explicado, enfatiza la necesidad de encontrar mecanismos de reducción de la pobreza de manera sostenible. La conclusión directa es que ni el crecimiento económico *per se* ni el desarrollo, aún medido en términos de IDH, son suficientes para obtener resultados sostenibles en términos de reducción de pobreza. Son necesarias políticas espe-

¹⁶ Ravi Kanbur y Lyn Squire, *Frontiers of Development Economics*, World Bank, 2001.

cíficas para este objetivo y no se puede confiar en que la mano invisible reparta los beneficios del desarrollo entre las capas más desfavorecidas de la población. Estas políticas se pueden inscribir en el contexto más amplio de políticas generales de desarrollo o concebirse de forma aislada en paralelo con otras acciones enfocadas hacia los otros vectores del desarrollo. Pero lo importante es no asumir que políticas dirigidas al incremento de la riqueza general de un país (i.e. de liberalización comercial, o de protección jurídica de la inversión y los derechos de propiedad) necesariamente reducirán la incidencia de la pobreza.

3.2. *Desarrollo y seguridad*

Tanto en los documentos programáticos como en el debate público se hace referencia frecuente a la relación entre desarrollo y seguridad, utilizando indistintamente la dirección de esta relación. Por una parte, parece asentarse el paradigma (no demostrado) de que un mundo homogéneamente más desarrollado sería también un mundo más seguro. Según esta lectura, el subdesarrollo y la pobreza son factores determinantes de conflictividad y solo el desarrollo y la reducción de la pobreza pueden acabar con las causas profundas de inestabilidad e inseguridad. Por otra parte, hemos visto, por ejemplo, que la Estrategia de Seguridad Europea establece con rotundidad la relación contraria: que la seguridad es una precondition para el desarrollo (la relación causal es la inversa: la inseguridad genera subdesarrollo). Esta misma idea está presente en el discurso de varios gobiernos en la región centroafricana. Un repaso a las últimas décadas indica que ambas proposiciones son parcialmente incorrectas, cuando menos a *escala nacional*. La idea de que un cierto nivel de desarrollo es un antídoto contra el conflicto civil se vio desmentida con la sucesión de conflictos en el territorio de la antigua Yugoslavia. A mediados de los ochenta, este país presentaba unos indicadores de desarrollo altos en comparación con su entorno en el bloque comunista y muy superiores a los de la mayoría de los países no industrializados. De hecho, hubiera podido ser uno de los países mejor posicionados para la adhesión a la Unión Euro-

pea de Europa del Este si no hubiera caído en el enfrentamiento civil. Ni el nivel de desarrollo, ni las perspectivas de modernización y crecimiento económico resultante del potencial acercamiento a la Unión constituyeron un incentivo suficiente para evitar los conflictos y dirimir las cuestiones nacionalistas y étnicas por medios pacíficos. Puede que este sea uno de los casos en el que liderazgos desafortunados hayan jugado un papel más determinante en la evolución negativa de los acontecimientos. La lección es que los indicadores objetivos de subdesarrollo no son los únicos factores de inestabilidad potencial y puede que ni siquiera los más determinantes. La caracterización política del territorio y la calidad de los liderazgos pueden llegar a ser más determinantes. El ejemplo opuesto lo encontramos en la transición democrática de Sudáfrica, un país que, a inicios de los noventa, presentaba unos índices de desarrollo muy inferiores a la antigua Yugoslavia, con enormes diferencias de renta en su sociedad, grandes bolsas de pobreza y analfabetismo y, también, tensiones étnicas (entre razas y entre etnias dentro de las razas) y nacionalistas. A pesar de todos estos factores en su contra, Sudáfrica supo realizar una transición democrática ejemplar y, aunque los problemas de desarrollo permanecen e incluso se han agravado, ha conseguido construir un sistema político legítimo y aparentemente estable. La lección, una vez más, es que el subdesarrollo no conduce necesariamente al conflicto, ni siquiera en presencia de fuertes tensiones políticas y étnicas. La conclusión es que conviene evitar proposiciones generales (del tipo «primero seguridad, luego desarrollo» o, a la inversa, «primero desarrollo luego seguridad») y aplicarlas de manera indiscriminada a cualquier escenario. Las políticas concretas que resultan de estos axiomas pueden ser muy dañinas. La primera proposición, al primar la seguridad sobre cualquier otra consideración, puede justificar cualquier tipo de recorte de derechos y libertades y crímenes de estado en nombre de la seguridad (como es el caso en Ruanda desde 1994). La segunda proposición puede resultar en la destrucción recurrente del capital físico, humano e institucional generado a través de los esfuerzos de desarrollo (como es el caso en los territorios palestinos). Las políticas adecuadas requieren trabajar simultáneamente sobre las dos dimensiones, ponderando las prioridades en cada momento y, si es inevitable,

postergando objetivos parciales en una u otra de las dos dimensiones.

La relación entre desarrollo y seguridad a escala nacional y regional no es necesariamente la misma que a escala global. A escala global puede que todavía no tengamos una noción clara del impacto del desarrollo sobre la seguridad. A medida que la demanda de recursos escasos se incrementa como consecuencia del desarrollo económico los focos de tensión aumentan. El despegue económico de China y la India ha puesto en evidencia que, con la tecnología actual, los recursos petrolíferos existentes no pueden soportar a largo plazo un desarrollo global que equipararía el nivel de consumo de todo el mundo al de los países más desarrollados. El desarrollo basado sobre el consumo creciente de recursos limitados es una fuente de tensión internacional y de inseguridad.

3.3. *Pobreza y seguridad*

¿En qué medida la existencia de bolsas de pobreza en determinados países es un factor de inseguridad? Desde el 11-S, el debate sobre este punto continúa entre los expertos en terrorismo internacional. Algunos analistas subrayan el hecho de que los pensadores y organizadores de las redes terroristas no proceden de las capas más favorecidas de sus sociedades de origen sino, con frecuencia, de las capas acomodadas e instruidas. Otros destacan la facilidad para reclutar adeptos en entornos en los que la población se encuentra al límite de la supervivencia. En cualquier caso, el terrorismo es sólo uno de los vectores de inseguridad sobre los que la existencia de bolsas de pobreza puede tener impacto. El otro, presente de forma recurrente en África Subsahariana es la existencia de grupos armados no gubernamentales y la facilidad con la que estos pueden infligir daños de crueldad extrema sobre las poblaciones vulnerables. La pobreza tiene un impacto principalmente en tres dimensiones. Primero, hace que resulte especialmente atractivo para los más desposeídos el unirse a un grupo armado con el único objetivo de participar en el lucro resultante del pillaje, ya que no tienen nada que perder y tal vez algo que ganar. Segundo, hace que el coste de orga-

nizar un grupo armado sea mínimo. Y, tercero, incrementa el grado de vulnerabilidad de la población que carece de recursos propios y cuyo gobierno tampoco puede, y en algunos caso no quiere, proteger. El resultado está siendo ya desde hace décadas un desastre humanitario sin precedentes en toda la franja centroafricana y, muy particularmente, en el este de la República Democrática del Congo.

La relación inversa también tiene relevancia: ¿En qué medida la falta de seguridad impide una lucha eficaz contra la pobreza? En parte, esta pregunta tiene una respuesta más clara que la equivalente respecto de seguridad y desarrollo. La razón de esta diferencia entre dos procesos que pudieran parecer íntimamente ligados está en que el crecimiento y el desarrollo económico son conceptos relativos al conjunto de un territorio mientras que la pobreza es algo mucho más localizado geográfica y socialmente. Si bien se puede concebir que un país consiga crecimiento económico e incluso desarrollo humano en un contexto de violencia y volatilidad, es más probable que no consiga iguales progresos en la reducción de la pobreza en las áreas afectadas por la violencia. La razón es que la acción asistencial del gobierno, de las agencias internacionales o bilaterales, y de las organizaciones no gubernamentales se ve constantemente impedida por razones de seguridad. Además, el mantener a grupos de población en situación de máxima vulnerabilidad pasa a ser una consideración estratégica de los grupos armados que no tienen interés en que la situación mejore y obstaculizan deliberadamente los esfuerzos asistenciales y de creación sostenible de riqueza que ellos no puedan controlar directamente.

4. DE LOS PROGRAMAS A LA ACCIÓN: ¿AGENDAS CONVERGENTES, DIVERGENTES, O CRUZADAS?

La evolución del concepto de seguridad desde algo principalmente relacionado con la defensa del territorio nacional, hacia la protección de los intereses nacionales en un sentido general y, finalmente, hacia una noción de entorno seguro en el que se actúa sobre las amenazas, entendidas estas en un sentido muy amplio, que tiene en

cuenta las interdependencias entre factores de riesgo ha aportado sofisticación al análisis y a los planes de acción. Pero también ha producido confusión en torno a los objetivos reales, los diferentes actores y quiénes son los encargados de llevar a cabo las diferentes agendas.

El que un país determinado, u organización regional, considere, acertadamente o no, que las desigualdades a nivel global, o el subdesarrollo y la pobreza constituyan un factor de riesgo para ellos y por lo tanto decidan actuar, no es necesariamente bueno para conseguir progresos en el desarrollo y la lucha contra la pobreza en el largo plazo. La motivación original de las políticas de ese país u organismo regional no responde a un sentido de responsabilidad global, sino de protección de sí mismo y, por lo tanto, este país u organización puede cambiar de política en cuanto perciba que las circunstancias ya no justifican los temores originales. Pero tampoco es necesariamente negativo en el corto plazo si el resultado es la dedicación de mayores recursos y el diseño de políticas más eficaces. La cuestión es fundamentalmente de mecanismos para la asignación de recursos entre prioridades en competición y de titularidad de las políticas. La agenda internacional de desarrollo y de lucha contra la pobreza tiene que ser definida por procedimientos multilaterales y los recursos dedicados por los estados donantes canalizados por las agencias multilaterales o, cuando menos, utilizados en planes coordinados por éstas. Los instrumentos multilaterales garantizan la integridad de las intenciones y el compromiso de largo plazo. La eficacia de las acciones, sin embargo, puede ser igual o superior en manos bilaterales, siempre que exista coordinación y unidad de estrategia entre todos los donantes.

La consideración del desarrollo y la lucha contra la pobreza como factores que contribuyen a la seguridad es positiva en la medida en que lleva a una mayor dedicación de recursos hacia estos fines, pero puede resultar dañina si los donantes inscriben estos recursos en sus rúbricas de seguridad y son los responsables de la seguridad los que dictan las preferencias sin atender a los argumentos de las entidades tradicionalmente dedicadas al desarrollo. El reverso de la moneda puede ser la distracción hacia prioridades dictadas por la seguridad en detrimento de las otras dos dimensiones.

Durante el primer periodo de la lucha contra el terrorismo internacional liderada por EE UU, se pudo temer que las nuevas prioridades restaran recursos de los esfuerzos internacionales de cooperación al desarrollo y atención política a esta cuestión. De momento, parece ser que esto no ha sido así. Queda, sin embargo, en suspenso la posibilidad, mucho más ambiciosa y aparentemente lejana, de que los países industrializados y especialmente EE UU, si de verdad creen que el desarrollo y la expansión del estado de derecho son factores de disminución de riesgo, dediquen una cantidad de recursos al desarrollo internacional algo más proporcionada al ingente (y creciente) gasto en defensa. Son muchos los factores que juegan en la determinación de las prioridades de gasto, que incluyen razones de política interna e intereses de las grandes corporaciones, pero lo cierto es que todos los gobiernos reaccionan con presteza ante las urgencias del momento, esto es, las situaciones de conflicto abierto o inminente y las amenazas directas, y no otorgan la suficiente atención a los factores estructurales (i.e. el subdesarrollo).

Tal vez una de las cuestiones más sensibles a la hora de hacer converger las tres agendas es la de la condicionalidad, no sólo de ayuda al desarrollo sino también de unas relaciones políticas normalizadas y cooperativas entre países industrializados y en vías de desarrollo. El consenso emergente es que la calidad de las instituciones y la aplicación efectiva del estado de derecho son factores determinantes del desarrollo, tanto o más que las políticas macroeconómicas. A este paquete, algunos países añaden la liberalización económica y del régimen de inversión extranjera, y la democratización del sistema político. La Estrategia de Seguridad de EE UU establece claramente la condicionalidad de la ayuda a la aplicación de las políticas «apropiadas» al considerar la consolidación del estado de derecho en países terceros como un factor de seguridad. Los organismos multilaterales, por su propia composición y dinámicas, son más tímidos a la hora de exigir agendas de reforma a los gobiernos con los que trabajan. Los donantes bilaterales pueden ser mucho más asertivos en este sentido, pero son sensibles a consideraciones geoestratégicas e ideológicas no directamente vinculados a los progresos reales de los países en vías de desarrollo (el denominado «doble rasero» por el que se condena a un país mientras se alaba a

otro cuando ambos presentan iguales condiciones objetivas de falta de respeto por el estado de derecho y los derechos humanos). De la convergencia de estos dos enfoques podría resultar una actitud colectiva enérgica frente a los gobiernos que no emprendan una agenda acelerada de reformas, reforzada por la legitimidad y credibilidad del sistema multilateral en su conjunto. La lucha contra la pobreza debería, sin embargo, quedar al margen de este enfoque, que enfatiza la condicionalidad, tanto porque genera un sufrimiento humano inmediato que justifica las acciones remediales sin otras consideraciones, como porque se pueden obtener avances importantes incluso en ausencia de un marco general de desarrollo y reforzamiento del estado de derecho.

5. UN CASO PARTICULAR: LAS INTERVENCIONES DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN ZONAS DE INESTABILIDAD

No sólo a escala global la convergencia de agendas presenta dificultades. En el ámbito de casos particulares de inestabilidad en los que ha intervenido la comunidad internacional, la fijación de prioridades competitivas entre desarrollo y seguridad es un dilema muy concreto que se tiene que dirimir en el corto plazo. A pesar de que la doctrina general que subraya la vinculación de estas dos dimensiones es aceptada de manera generalizada, la gestión cotidiana obliga a tomar decisiones que pueden primar a la una respecto de la otra. Lo que sucede con frecuencia es que medidas tendentes a la estabilización política a corto plazo van en la dirección contraria del establecimiento de bases sólidas para el estado de derecho o, simplemente, obligan a postergar medidas de racionalización y modernización de la administración pública, medidas que son finalmente dejadas a los actores locales y/o simplemente olvidadas. A continuación veremos brevemente los casos concretos de Haití y Kosovo.

La intervención de 1994 en Haití para restablecer al presidente Jean Bertrand Aristide y apoyar la consolidación de un régimen de-

mocrático en este país pareció haber funcionado durante algunos años. Sin embargo, cuando en 2004, brotes de violencia amenazaban con sumir al país de nuevo en el caos, la comunidad internacional intervino de nuevo con una operación dictada por el Consejo de Seguridad bajo el Capítulo VII de la Carta respecto de sus funciones relativas a la seguridad y bajo el Capítulo VI en sus otras funciones, que incluyen las de apoyo al gobierno y el desarrollo. A pesar de que la doctrina que acompaña esta intervención parece haber tomado nota de las lecciones del pasado en el sentido de que un entorno relativamente seguro en el corto plazo, junto con elecciones más o menos correctas, no es suficiente para garantizar la estabilidad a largo plazo, el mero hecho de que el mandato del Consejo de Seguridad establezca una diferencia jurídica entre las operaciones de seguridad y las otras ya es indicativo de una jerarquía de prioridades. Con frecuencia, se argumenta que esto responde a un intento de minimizar la erosión de soberanía que supone una intervención sobre el terreno auspiciada por el Consejo de Seguridad y de limitar los aspectos impuestos bajo el Capítulo VII al mínimo. Sin embargo, resulta paradójico que el Consejo no dude en imponerse en los aspectos relativos a seguridad y defensa pero no ejerza su autoridad en las cuestiones de buen gobierno, estado de derecho y gestión de la economía, cuando tesis subyacente (y explicitada por varios de los líderes que apoyaron la intervención) es que estas tres dimensiones son tan importantes como el cese de la violencia para asegurar una estabilidad sostenible que no haga necesaria una nueva intervención en el futuro. El resultado es que, a pesar de los esfuerzos para generar una acción coordinada y una estrategia que afronte *todos* los elementos que están en el origen del conflicto, la presencia internacional en Haití prima la seguridad y el avance del proceso político, y deja para más tarde o afronta de una manera más tímida los aspectos de desarrollo y buen gobierno. Este problema, recurrente en las operaciones de paz, muestra que todavía no se ha conseguido desarrollar ni una doctrina ni una técnica de intervención para las cuestiones civiles pareja a la que se utiliza para las cuestiones de seguridad. Durante los años noventa se produjeron importantes avances doctrinales: se aceptó que un cese de la violencia momentáneo no tiene gran valor si no se crean algunos mecanis-

mos que garanticen su permanencia y, en especial, una fuerza de policía eficaz; de ahí se pasó a reconocer que una fuerza de policía sin una administración de justicia imparcial y operativa no tiene sentido y se comenzó a dedicar más recursos a la reforma del poder judicial (aunque, en parte por razones de la naturaleza del servicio, los intentos de construir desde cero una nueva administración de justicia no son tan frecuentes como los de construir una nueva policía). Pero el resto de los elementos que hacen posible el estado de derecho y el buen gobierno no han recibido la misma atención de urgencia. El resultado es que las sociedades objeto de una intervención internacional se ven avocadas a un sistema completamente desequilibrado en el que la policía y la justicia reciben una atención especial (una atención «de choque», que intenta una mejora casi inmediata de estos sectores gracias a la dedicación de recursos y a una tutela internacional directa, a veces bajo el Capítulo VII) mientras que los otros componentes de la administración pública y de la sociedad civil, que también son determinantes para la estabilidad sostenible, reciben el tratamiento habitual utilizado por la cooperación al desarrollo, de resultados mucho más lentos.

En cierta medida, Kosovo es un contraejemplo a esta tendencia, aunque con numerosas imperfecciones. Más por razones derivadas del vacío de poder que dejó la salida del régimen de Slobodan Milošević, y la necesidad de hacer frente a las necesidades de la población, que como resultado de un concepto previo a su llegada al territorio, la comunidad internacional en Kosovo se ha visto abocada a un ejercicio de construcción de estructuras de gobierno sin precedentes. A pesar de que el contexto político y étnico era, y es, extremadamente difícil, la amplitud del mandato otorgado por el Consejo de Seguridad y la disponibilidad de enormes recursos (el gasto por habitante de la comunidad internacional en Kosovo es muy superior al de cualquier otra intervención) hacen de Kosovo el caso test por excelencia de la capacidad de la comunidad internacional para establecer las bases de una sociedad que cumpla los requisitos de seguridad y desarrollo. La ventaja extraordinaria con que cuenta la intervención internacional en Kosovo es que goza, desde el inicio de la operación, de autoridad legítima y final en todas y cada una de las esferas de la gobernanza, y no sólo respecto de la seguridad.

El ejercicio de construcción institucional, sin embargo, no se ha realizado de forma estandarizada en todos los sectores. Algunos (policía, banco central, autoridad fiscal, aduanas, órganos de representación democrática a nivel central y municipal) se han construido desde cero. Otros (sanidad, educación y, muy especialmente, administración de justicia) se construyeron sobre la base de estructuras existentes y/o amalgamando componentes de las estructuras yugoslavas y del sistema paralelo albanokosovar. Un mecanismo muy particular, el Cuerpo de Protección de Kosovo (*Kosovo Protection Corp*, KPC) es de nueva creación sobre la base de las estructuras existentes en el Ejército de Liberación de Kosovo (*Kosovo Liberation Army*, KLA). En general, han resultado más exitosas las estructuras de nueva creación y, en particular, las instituciones financieras y de regulación de la economía, demostrando que es posible e incluso deseable, aplicar el mismo enfoque «de choque» que se aplica a la creación de una nueva policía a todos los instrumentos de la gobernanza. Estos instrumentos, sobre todo los de aplicación efectiva del estado de derecho, de gestión de la función pública y de las finanzas del estado tienen una importancia total en el desarrollo sostenible y es, por lo tanto, consecuente el otorgarles tanta prioridad como a la seguridad si se interpreta que desarrollo y seguridad son interdependientes.

El enfoque adoptado en Kosovo, aunque supone un avance considerable, no deja de presentar importantes deficiencias, algunas de ellas muy difíciles de superar. Las más importantes de estas deficiencias son la generación de estructuras administrativas no racionales por razones políticas, y la adecuación de los tiempos a los requerimientos del proceso político de estabilización, introduciendo con ello factores de inestabilidad futura (por ejemplo, al permitir un periodo de impunidad que vulnere los derechos de algunas comunidades y genere nuevas demandas de reparación en el futuro). La creación de estructuras administrativas modeladas de tal forma que permitan acomodar demandas de facciones políticas y otros sectores sociales (i.e. representantes de minorías) es un elemento de estabilización política y de pacificación a corto plazo pero puede dar lugar a estructuras excesivamente complejas, poco funcionales y excesivamente costosas que, muy rápidamente, se conviertan en obs-

táculos al desarrollo. Aún así, es preferible recurrir a este mecanismo si con ello se consigue reducir el potencial de violencia (un principio similar se aplicó, con un éxito limitado, en la República Democrática del Congo al establecer el gobierno cuatripartito). Para paliar su efecto, es necesario introducir algún tipo de parámetro temporal que permita una racionalización de estructuras una vez que las circunstancias lo permitan. Establecer un periodo de aplicación imperfecta del estado de derecho en materias graves (i.e., derechos fundamentales) o pasar por alto el comportamiento de algunos de los actores políticos por temor a su potencial desestabilizador también puede ayudar a la estabilidad a corto plazo, pero introducir vicios en el sistema político que pasarán factura. En Kosovo, la necesidad de atender a las aspiraciones de los antiguos combatientes del KLA llevó a la creación de un cuerpo de defensa civil (el KPC) cuya utilidad es muy cuestionable. En el corto plazo, este proceso eliminó factores de riesgo. En el largo plazo, genera incertidumbre y queda como una cuestión pendiente de resolución.

6. CONCLUSIÓN

En el corto plazo, la convergencia sobre el papel de las agendas globales de seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza es posible y cada vez son más los argumentos que justifican una actuación multilateral sostenida en las tres áreas. Contrario a lo que se hubiera podido prever, la lucha contra el terrorismo internacional no ha desplazado de la lista de prioridades de la agenda internacional las cuestiones de desarrollo y lucha contra la pobreza. Mas bien al contrario: al vincularlas a la creación de un entorno de seguridad global, el desarrollo y la lucha contra la pobreza han cobrado un interés adicional para los países industrializados que garantiza la atención a estos problemas, por lo menos mientras se mantenga esta vinculación. La asunción de que un incremento de recursos dedicados a defensa y seguridad a nivel global tiene un impacto inverso sobre los recursos dedicados a desarrollo y lucha contra la pobreza, hoy por hoy, no se ha demostrado (esto no contradice la idea

de que sería deseable un mundo con mucho menos gasto en defensa y mucho más en desarrollo). Sin embargo, si se mantienen los modelos actuales de consumo, la presión sobre los recursos naturales resultante de un mayor nivel de desarrollo generalizado es un factor de tensión internacional y de inseguridad.

A efectos operativos, el impacto de la convergencia de agendas no es unívoco. Puede que la introducción de las consideraciones de seguridad en el diseño de las políticas de desarrollo produzca confusión sobre los resultados esperados de las mismas y la intervención de agentes operativos (i.e., los ministerios de defensa y las agencias de seguridad) no especializados y con visiones distintas de las de la comunidad tradicionalmente dedicada al desarrollo. Si bien el diseño de políticas o, más bien, de un marco conceptual general que tenga las tres dimensiones en cuenta es razonable, las acciones concretas deben de ir dirigidas a cada una de las áreas por separado, modelando el énfasis en cada una de ellas en función de la situación en la que se encuentre el país objeto de las acciones. El intento del Secretario General de las Naciones Unidas de sacar adelante una agenda global contemplando las tres dimensiones pero manteniendo la separación en las propuestas operativas va en esta dirección.

El Documento de la Cumbre Mundial 2005 reafirma la titularidad multilateral de las agendas globales de seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza. Sin embargo, el que actores bilaterales y regionales establezcan una vinculación entre las tres variables sitúa el desarrollo y la lucha contra la pobreza en el marco de los intereses nacionales y regionales de estos actores, lo que conlleva un mayor interés y dedicación de recursos pero también la búsqueda de una mayor autonomía en la toma de decisiones. Estos actores aplican sus propios criterios (que incluyen la utilización del «doble rasero» en función de otras consideraciones geoestratégicas y de política interna) en su acción bilateral y no necesariamente los criterios consensuados en el marco multilateral. Paradójicamente, el resultado puede ser positivo ya que los organismos multilaterales se erigen en custodios del interés general y mantienen la atención sobre situaciones de escasa repercusión internacional, pero tienen limitaciones importantes a la hora de tomar posiciones rigurosas con los países

que carecen de voluntad política para acometer las reformas dictadas por la agenda de desarrollo (especialmente en lo que se refiere a la aplicación efectiva del estado de derecho, ya que una gran parte de los gobiernos de los Estados Miembros del sistema multilateral no tienen interés real en su aplicación). Los agentes bilaterales tienen mayor capacidad para demandar las reformas necesarias e introducir elementos de condicionalidad en sus relaciones con estos países. La combinación de la titularidad y la orientación multilaterales de las agendas globales de desarrollo y lucha contra la pobreza con políticas bilaterales mucho más asertivas derivadas de la consideración de estas dimensiones como vectores de su seguridad debería aportar buenos resultados.

7. SEGURIDAD GLOBAL, POBREZA Y DESARROLLO: DISCURSO OFICIAL Y COMPORTAMIENTOS HEGEMÓNICOS

JOSÉ MARÍA TORTOSA *

Algunos de los enfoques mediante los cuales se puede abordar este asunto son los siguientes:

- Desde un punto de vista *normativo*, se trata de saber si los tres elementos *deben* estar relacionados. Para algunos, el desarrollo no es sólo crecimiento económico sino que éste debe observarse en la reducción y eventual erradicación de la pobreza, siendo ambas cuestiones presupuestos para una seguridad global que, obviamente, no se reduce a desarrollo. Es notorio que desde otras perspectivas ideológicas o ético-morales se puede pensar lo contrario (que es lo que viene a continuación, a saber, que lo fundamental es la seguridad y que las demás cuestiones deben estar al servicio de la seguridad).
- Desde un punto de vista *político*, es la respuesta al *¿qué hacer?* Hay propuestas para adoptar como práctica lo que los respectivos puntos de vista normativos han indicado, estando en dimensiones diferentes lo que es la corriente principal del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y, como se verá, lo que es la corriente neoconservadora. En este enfoque entraría un análisis del «Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008» y de sus contrarios.
- Un punto de vista *teórico* (que, en determinadas tradiciones, se supone que es el académico por excelencia) que procuraría

* Grupo de Estudios de Paz y Desarrollo, Universidad de Alicante.

encontrar *la relación significativa entre los conceptos* y su referencia a las obras de los autores reconocidos en los respectivos campos o en el campo, no necesariamente coincidente con el anterior, de las relaciones entre dichos conceptos.

- Un punto de vista *empírico* consistiría en preguntarse *en qué medida existen* agendas de seguridad global, de desarrollo y de lucha contra la pobreza y si, puestas en práctica, son compatibles o no y a qué efectos observables conducen solas o en compañía.
- El punto de vista que se va a adoptar aquí es más concreto y casi periodístico: partiendo del hecho de que *los Estados Unidos pretenden determinar las agendas mundiales* (o, en su caso, boicotear las que no les resultan interesantes), y sin dar por supuesto que lo consigan siempre, se van a *contrastar los discursos oficiales del gobierno de los Estados Unidos con sus comportamientos* (y ya no sólo declaraciones)¹ que, como se verá, no parece tener entre sus objetivos realmente perseguidos los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio y sí una supeditación del desarrollo y la lucha contra la pobreza a los objetivos manifiestos de seguridad y reales de consolidación de un «nuevo siglo estadounidense», es decir, con los Estados Unidos como potencia hegemónica indiscutida e indiscutible².

Se trata, como es sabido, del país que con un 4% de la población mundial y un 21% del PIB mundial a paridad poder adquisitivo (PPA) (11,7 billones, casi el doble que el siguiente, China, y triple del tercero, Japón, y cuatro veces el de la India), supone casi la

¹ Otro desfase entre retórica y comportamiento (el de la defensa de la democracia por parte de un país con evidentes defectos en su propia democracia) se puede ver en José María Tortosa, *Democracia made in USA. Un modelo político en cuestión*, Barcelona, Icaria, 2004. La situación de la Unión Europea como institución política muestra un desfase todavía mayor.

² Los criterios de evaluación de lo que sigue no son saber a quién sirven (política) o qué principios defiende (normativa) sino si se responde a la pregunta y si los datos se corresponden con la realidad o no (puede ser por defecto: que falten datos) y si se ha logrado darles sentido o hay formas mejores de hacerlo.

mitad de los gastos militares mundiales (el doble de sus aliados de la OTAN y ANZUS juntos), dedica a la ayuda oficial al desarrollo el 0,15 de su PIB (16 millardos de dólares en 2004) siendo la proporción más baja de todo el CAD aunque, en cifras absolutas, suponga entre el 23 y el 26% de la ayuda oficial contabilizada por el CAD. Para decirlo todo, con sólo el 2% de las reservas conocidas de petróleo consume el 25% de la producción mundial, es responsable de una cuarta parte de las emisiones mundiales de CO₂ (más que China, Japón e India juntos) y su gobierno no tiene intención de afrontar el asunto del cambio climático³.

Se aborda el caso de Estados Unidos con una intención que es preciso hacer manifiesta: «Menciono esos ejemplos para recordar a los lectores que no estamos comprometidos meramente en seminarios o en principios abstractos, o discutiendo culturas remotas que no entendemos. Estamos hablando de nosotros mismos, y de los valores morales e intelectuales de las comunidades privilegiadas en que vivimos. *Si no nos gusta lo que vemos cuando observamos el espejo con honestidad*, tenemos toda oportunidad de hacer algo acerca de eso» (cursivas añadidas)⁴. Hay que ser conscientes, efectivamente, de los obstáculos reales que se presentan, aquí y no sólo allí, para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio si se quiere hacer algo.

Se exponen a continuación algunas prácticas referidas al desarrollo, a la lucha contra la pobreza y a la seguridad global o, si se prefiere, al maldesarrollo, al aumento de la pobreza y a la inseguridad global, elementos que han de entrar en el diagnóstico si no se quiere que la terapia sólo consista en buenas palabras, «nuevos conceptos» o buenos deseos.

³ Se han filtrado documentos que muestran cómo el gobierno de los Estados Unidos ha torpedeado los posibles acuerdos del G-8 al respecto. Mark Townsend, «New US move to spoil climate accord», *The Observer* (Reino Unido), 19 de junio de 2005.

⁴ Noam Chomsky, «La universalidad de los derechos humanos», *La Jornada* (México), 10 de abril de 2005.

1. DESARROLLO

1.1. *Contexto*

La palabra «desarrollo» parece que va desapareciendo progresivamente y, de manera igualmente paulatina, está siendo sustituida por «cooperación», primero por «cooperación al desarrollo» y después sólo por «cooperación», siendo esta última relacionada con la «lucha contra la pobreza» de la que después se hablará o con la ya desesperada «lucha contra el hambre» que más parece una retirada⁵. En lo que respecta al desarrollo, se han reducido los viejos propósitos iniciales de «desarrollo nacional» o de un desarrollo que tuviera como unidad al Estado (fuese en su versión inicial de modernización, sea en la reacción contra ella —la teoría de la dependencia—⁶, sea en lo que acabó siendo *development economics*, medido por el PIB, por y para el Estado, por supuesto. Queda, todavía, una fuerte presencia de «desarrollo local» que a veces se confunde con *urban development* o incluso con el trabajo social comunitario y ya es voz común que si por «desarrollo» se entiende crecimiento económico al estilo estadounidense, el desarrollo global es un objetivo inalcanzable ya que conduciría al colapso del sistema mundial. El argumento, casi anecdótico pero con mucho peso, que se utiliza es China y su nivel de consumo de energía y recursos y su nivel de contaminación.

⁵ Las respuestas tecnocráticas de gobiernos e instituciones intergubernamentales obvian el trasfondo del problema y de las soluciones que se presentan (pactos sociales, fiscales, políticos incluidos). Véase José Sánchez-Parga, «Del conflicto social al ciclo político de la protesta», *Ecuador Debate* (Quito), n.º 64 (2005): 49-72.

⁶ Es interesante la recuperación, en el año de su muerte, de los artículos clásicos de André Gunder Frank («Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la sociología» y «El desarrollo del subdesarrollo», reeditados en Barcelona, Anagrama, 1971, y que son, respectivamente, de 1969 y 1966) para darse cuenta de qué se entendía entonces por «desarrollo» y qué elementos ya se podían criticar en aquel momento, como puede ser el difusionismo (que hoy se llamaría «trickle down» para el crecimiento en un lado del Atlántico y «ósmosis» para la democratización en el otro lado).

1.2. *Discurso*

A pesar de todos estos problemas teóricos, la literatura oficial hace referencias al desarrollo y poniendo al Estado como actor principal. Probablemente, el documento que lo mejor recoge sea el *National Security Strategy for the United States of America* firmado por Bush el 17 de septiembre de 2002, un año después del fatídico 11-S y poco antes de las elecciones de *mid term* de 2002⁷. En él hay un cierto retorno al Estado en los planteamientos sobre el desarrollo que aparecen en el documento⁸ y que ya se reflejan en la introducción firmada por George W. Bush que no deja de tener interés:

Durante gran parte del siglo XX, el mundo estuvo dividido por una gran lucha en torno a ideas: visiones destructivas totalitarias frente a la libertad y la igualdad.

Esa gran lucha ha terminado. Las visiones militantes de la clase, la nación y la raza, que prometieron la utopía y proporcionaron la miseria, han sido vencidas y desacreditadas. América [por los Estados Unidos de América] está hoy más amenazada por Estados en proceso de fracaso que por Estados conquistadores. Estamos amenazados no tanto por flotas y ejércitos cuanto por tecnologías catastróficas en manos de unos pocos amargados. Tenemos que derrotar a estas amenazas a nuestra Nación, nuestros aliados y amigos.

⁷ *National Security Strategy for the United States of America*, con una introducción de George W. Bush, septiembre de 2002, www.whitehouse.gov. Véase «Imperio sin ley», monográfico de *Temas para el Debate*, n.º 97, diciembre de 2002 y «Después de Irak: El Imperio contra el Derecho», monográfico de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, n.º 82, verano de 2003. También «Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos: Una Nueva Era», *Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América*, Departamento de Estado, VII, n.º 4, diciembre de 2002, con glosas de Rice, Armitage, Myers, Larson y otros (usinfo.state.gov/journals/itps/1202/ijps/pj7-4toc.htm).

⁸ Las agencias que siguen las directrices de los Estados Unidos también han vuelto a reintroducir el Estado en los planteamientos del desarrollo (Estado activista, importancia de las políticas públicas, etc.). Estos cambios de moda reflejan avances en la investigación, aportes de personalidades (como discurso de despedida de Michel Camdessus dejando en 2000 el cargo de director del Fondo Monetario Internacional y reconociendo el fracaso de las políticas de «Estado mínimo») pero, sobre todo, intereses de los países centrales en general y del hegemónico en particular.

Este es también un tiempo de oportunidad para América. Trabajaremos para traducir este momento de influencia en décadas de paz, prosperidad y libertad. La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos se basará en un internacionalismo distintivamente americano [estadounidense] que refleje la unión de nuestros valores y de nuestros intereses nacionales. El propósito de esta estrategia es el de ayudar a hacer un mundo no sólo más seguro sino mejor. Nuestros fines para progresar son claros: libertad política y económica, relaciones pacíficas con otros estados y respeto por la dignidad humana.

El documento incluye, para el desarrollo, y después de reconocer que la «ayuda» ha fracasado, la necesidad de invertir en sanidad pública, educación y mejora agrícola; la necesidad de fortalecer al Estado para que no sea semillero de terroristas; lo aconsejable que es hacer del Banco Mundial una agencia eficiente y eficaz en el desarrollo; y la oportunidad de «ayudar» a los países que hagan «las reformas oportunas» (que parece significar, ayudar a los países que se plieguen a los deseos de la metrópoli).

La política de «desarrollo» de Estados Unidos, de todas maneras y sin entrar en otras consideraciones, está en *Millennium Challenge Account*, publicada antes, en marzo de 2002⁹. Pero no se pone realmente en práctica por lo menos en el terreno de la ayuda al desarrollo: Los Estados Unidos proporcionan, en ayuda al desarrollo, el porcentaje más bajo con respecto a su renta nacional entre los 22 países que forman el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y, por supuesto, su ayuda nada tiene que ver con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Eso sí, preguntados en las encuestas sobre el monto que juzgan se está dedicando a la ayuda oficial, los estadounidenses por lo general piensan que la ayuda es 25-30 veces superior a la que efectivamente se está desembolsando. En 2004, la ayuda oficial estaba en torno al 0,15% del PIB y la privada en el 0,05 (respectivamente, 16 millardos de dólares y 6 millardos, aun-

⁹ Véase Carlos Illán, «El “milagro de Bush”: la iniciativa del *Millennium Challenge Account* y su repercusión en la lucha contra la pobreza», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 11, invierno 2002-2003 y Carlos Illán, «Bush y el Millennium Challenge Account: ¿A favor o contra los pobres?», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 13, invierno 2003.

que el tsunami en el sureste asiático pudo haber incrementado las cifras). En todo caso, es, proporcionalmente, como ya se ha dicho, la contribución menor entre todos los países enriquecidos miembros del CAD. El *Millennium Challenge Account* parece seguir en vigor en 2005 y las subvenciones siguen siendo supeditadas a la aceptación de las políticas de los Estados Unidos sobre el régimen de un país y sobre lo que se entiende por «lucha contra el terrorismo» y gobernabilidad¹⁰. En todo caso, la supeditación del «desarrollo» a la seguridad es más obvia en la *National Strategy* citada.

1.3. *Prácticas*

Como contrapartida, y dejando el mundo de la retórica, están las confesiones de un autoproclamado «sicario económico» estadounidense¹¹ que han tenido muy escaso eco en los medios españoles (poco más de una referencia en la prensa local de Madrid y alguna presencia algo mayor en revistas electrónicas del tipo *rebellion.org*). El libro, según dice John Perkins, su autor, tendría que haber sido dedicado a Jaime Roldós, que fue presidente del Ecuador, y a Omar Torrijos, que lo fue de Panamá. Ambos murieron en accidentes que no fueron tales: fueron asesinatos cometidos por unos sicarios de otro tipo (chacales, según los llama Perkins) que intervienen cuando los sicarios económicos no han conseguido sus objetivos y que siempre están detrás de aquéllos por si algo falla en el intento de sacar adelante los intereses de «empresas, gobierno y bancos cuyo fin

¹⁰ Los cinco primeros países que reciben ayuda oficial o al desarrollo por parte de los Estados Unidos en 2003, según la página del CAD, son Egipto, Rusia, Irak, Congo e Israel, en total, una cuarta parte de toda su ayuda. Pakistán, Jordania, Colombia, Afganistán y Etiopía son los cinco siguientes. Estos diez países suponen el 40% de toda la ayuda oficial y no todos son, en el sentido más formal de la palabra, «democráticos». Pakistán merecería un editorial de *The New York Times* («With friends like this...», 15 de junio de 2005) muy crítico sobre el nivel de respeto a los derechos humanos en dicho país.

¹¹ John Perkins, *Confessions of an Economic Hit Man. How the U.S. Uses Globalization to Cheat Poor Countries Out of Trillions*, San Francisco, CA., Berrett-Koehler Publishers, 2004. La traducción al español estaba anunciada para finales de 2005.

es el de construir un imperio global». Y Roldós y Torrijos habían cometido el error de oponerse a esos intereses. No está todo claro con el libro ¹², pero no deja de ser impresionante. Incluso el silencio que lo ha acompañado, la luz que arroja sobre el modo con que se contrajo la deuda externa y las sospechas que suscita sobre los modos actuales de canje, sobre todo con participación privada.

En palabras de Perkins, «un “sicario económico” es un profesional muy bien pagado que engaña a países de todo el mundo. Lo que hace es trasvasar fondos del Banco Mundial, del gobierno de los Estados Unidos y de la “ayuda” extranjera hacia los cofres de los empresarios internacionales y los bolsillos de las pocas familias ricas que controlan los recursos naturales del planeta. Sus herramientas incluyen: informes financieros fraudulentos, elecciones amañadas, sobornos, extorsión y asesinato. Su juego es tan viejo como el Imperio, pero ahora ha adquirido nuevas y terroríficas dimensiones durante estos tiempos de globalización».

Perkins añade (y es el resumen del libro en su prólogo): «Esto es lo que hacemos los sicarios económicos: construimos un imperio global. Somos un grupo de hombres y mujeres de élite que utiliza las organizaciones financieras internacionales para fomentar aquellas condiciones que hacen que otros países se conviertan en subordinados de la plutocracia que manda en nuestras mayores empresas, nuestro gobierno y nuestros bancos. Como nuestros contrapartes de la mafia, los sicarios económicos proporcionamos favores. Éstos toman la forma de préstamos para desarrollar infraestructuras: plantas eléctricas, autopistas, puertos, aeropuertos o parques industriales. Una de las condiciones de dichos préstamos es que las empresas de ingeniería y construcción de nuestro país son las que tienen que llevar a cabo dichos proyectos. Básicamente, una gran parte de ese dinero nunca deja los Estados Unidos sino que, simplemente, es trasferido de las oficinas bancarias de Washington a empresas de ingeniería en Nueva York, Houston o San Francisco. A pesar de que,

¹² Probablemente, «el ejercicio explícito de política exterior de mala fe representada por los AES [sicarios económicos] ya no es necesario»: Mark Engler, «Fracasos de un asesino económico a sueldo. Una crítica del éxito de ventas. *Confesiones de un asesino económico a sueldo*», 18 de abril de 2005, www.democracyuprising.com/articles/espanol2005/perkins_es.php.

de hecho, el dinero es devuelto de manera casi inmediata a las empresas que forman parte de la plutocracia (los acreedores), se le obliga al país receptor a que lo reembolse, principal con intereses. Si un sicario económico tiene un éxito completo, los préstamos son tan grandes que el deudor se ve forzado a declararse fallido a los pocos años. Cuando esto sucede, como con la mafia, nosotros pedimos nuestra libra de carne [alusión a *El mercader de Venecia*]. Y esto incluye por lo menos una de las siguientes: control sobre los votos en Naciones Unidas, instalación de bases militares o acceso a recursos valiosos como el petróleo o el Canal de Panamá. Por supuesto, el deudor todavía nos debe el dinero... y así se añade otro país a nuestro imperio global».

1.4. *Comentarios*

Es difícil saber cuánto de verdad hay en las historias que cuenta Perkins (uso de prostitutas incluido) y qué peso supone ese tipo de relaciones en el conjunto de las relaciones centro-periferia de hoy en día (lo que narra es de hace veinte años). En cualquier caso, no lo explica todo. Pero sí hacen ver qué tipo de crudo y duro juego se está jugando, cómo se juega y a favor de quién. Sin duda que la generalización de estos comportamientos haría pensar que el discurso sobre el desarrollo es solamente eso: discurso, por no decir retórica. La novedad es que se exponga con la crudeza, claridad y detalle con que ahora se hace.

Hay, y es preciso tomar nota de ello, muchos detalles que muestran que se sigue practicando: por ejemplo, el anuncio hecho por la Cámara de Comercio de los Estados Unidos de que las empresas iban a cortar los fondos para campañas electorales a los parlamentarios que se opusieran al Acuerdo de Libre Comercio Centro Americano (CAFTA)¹³. Parece probable que esas empresas no ven el CAFTA como un instrumento de desarrollo y que su uso de fondos para orientar las decisiones del Estado (Congreso en este caso)

¹³ Thomas B. Edsall, «CAFTA in Peril on Capitol Hill», *The Washington Post*, 12 de junio de 2005.

va más en la línea de Perkins que en la de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una vez más, se trata de los intereses de «empresas, gobierno y bancos cuyo fin es el de construir un imperio global».

Lo mismo se puede decir del llamado «consenso de Washington». Lo que pone en evidencia Óscar Ugarteche al respecto «es que el Banco Mundial se convirtió en el partido político del Tesoro de los Estados Unidos en la medida en que cuenta con un cuerpo ideológico, un equipo profesional para ponerlo en práctica y el dinero necesario para financiarlo, dejando de lado casi absolutamente los asuntos vinculados con la ciudadanía»¹⁴.

2. POBREZA

2.1. *Contexto*

A diferencia del desarrollo, que en el sentido general que se le da en la actualidad es un término muy reciente (de mitades del siglo XX), la existencia de pobres ha preocupado a mucha gente en todos los tiempos, habiendo tenido ese tema un papel importante en muchas religiones tanto en el sentido de buscar la *subventio pauperum* de que hablaba Luis Vives, como en el de poner a los pobres como modelo (y más con la propuesta de pobreza voluntaria en muchas religiones) y como actores privilegiados en la Historia. El judaísmo primero y el cristianismo después han sido religiones en las que los pobres (los pobres de Yahveh) han jugado muy claramente dicho papel («los pobres os precederán en el Reino de los Cielos») de forma que «la opción por los pobres» (y por la justicia) ha sido visible en algunos movimientos y organizaciones dentro de dichas religiones, aunque no haya sido mayoritario y menos en los últimos tiempos en los que los asuntos relacionados con la familia, la sexualidad y la reproducción han recibido mayor atención por parte de los religiosos más audibles. Lo que se quiere decir con esto

¹⁴ Óscar Ugarteche, *Adiós Estado, Bienvenido Mercado*, Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Fundación Friedrich Ebert, 2004, pág. 78.

es que, en contextos judeocristianos, el tema de la pobreza puede ser particularmente vidrioso porque si el desarrollo podía ser un programa, la pobreza es un hecho empírico (los pobres están con nosotros) pero que adquiere coloraciones muy diferentes según el contexto en que se sitúe, de forma que aparecerá como algo contra lo que luchar (por imperativo de la justicia) o como algo que se produce como castigo para el que no ha trabajado suficientemente (el éxito económico basado en el propio esfuerzo sigue siendo un buen indicador de predestinación) o como algo que la misma sociedad ha producido y que, como «los pobres siempre estarán con vosotros», no merece el esfuerzo de afrontar.

2.2. *Discurso*

La *National Strategy for Combating Terrorism* (firmada por George W. Bush en enero de 2003)¹⁵ no tendría por qué tener referencias a la pobreza. Sin embargo, en dicho documento se afirma que la pobreza no causa el terrorismo o, si se prefiere, que los pobres no practican el terrorismo. En realidad, lo que la evidencia muestra es que los que practican el terrorismo «desde abajo» no suelen ser, efectivamente, los más pobres aunque, a veces, los que practican el terrorismo «desde arriba» estén entre los ricos. «Desde abajo», la pobreza no permite canalizar energías hacia la violencia pero sí permite que otros tomen la voz y las armas en nombre de los pobres y algunos pobres se sumen al intento. En general, y como se puede ver en la página web del Banco Mundial en la sección dedicada a la pobreza y a la desigualdad, los datos parecen mostrar que un aumento en el nivel de pobreza o desigualdad sí suele llevar como correlato el aumento en los niveles de violencia en esa sociedad, sea en forma de violencia cotidiana, guerra interna o guerra internacional. De esta forma, una de las maneras de procurar la seguridad es la de la lucha contra la pobreza (que antes se llamaba «desarrollo»).

No hay mucho entusiasmo en estos planteamientos pero sí son

¹⁵ www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html.

reconocibles en diversos documentos. La condonación de la deuda a los países más pobres (que es un reconocimiento de que no sólo no es recuperable sino de que genera problemas de otro tipo) y el aumento de la «ayuda» para África pedido por Tony Blair y concedido parcialmente por George W. Bush no son planteamientos de «desarrollo» sino de «lucha contra el hambre»¹⁶ y, tarde o temprano, acaba aflorando la razón para hacerlo: que es caldo de cultivo, junto problemas de corrupción y gobernabilidad, para «terroristas y narcotraficantes».

2.3. *Prácticas*

Pero si algo muestra incluso la prensa estadounidense es que el (escaso) interés del gobierno de los Estados Unidos por la lucha contra la pobreza es retórico. Sus políticas no hacen sino acentuar la tendencia hacia la polarización a escala mundial, en donde los ricos son cada vez más ricos y menos numerosos mientras los pobres son más pobres y más numerosos. Los informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se encargan, casi cada año, de hacer notar que cada vez con la fortuna de menos personas se obtiene la suma del PIB de más países¹⁷. Los datos son expresivos, tomados de la página web del Banco Mundial, referidos al número de personas (en millones) viviendo con menos del equivalente de 2 \$ USA al día, y estamos hablando del dato más reciente, el de 2001, del que hay motivos para pensar que habrá aumentado en 2005, efecto de las políticas a favor de la po-

¹⁶ Jim VandeHei, «Bush, Blair Agree on Aid for African Famine Relief. But Leaders Disagree on Amount and on Global Warming», *The Washington Post*, 8 de junio de 2005. Véase un despacho de *Inter Press Service* («Privatization hangs over debt relief», 14 de junio de 2005) sobre la cumbre del G-7 que decidió, a 11 de junio de 2005, cancelar la deuda externa de algunos países, que incluye algunas referencias al hecho de que, mediante las privatizaciones, los países enriquecidos pueden obtener más de lo que están aparentemente concediendo.

¹⁷ Para la versión contraria: Surjit S. Bhalla, *Imagine There's no Country: Poverty, Inequality, and Growth in the Era of Globalization*, Washington, Institute for International Economics, 2002.

breza en el mundo ¹⁸.

| | 1990 | 2001 |
|--------------------------------------|--------------|--------------|
| Sur de Asia..... | 958 | 959 |
| Este de Asia y Pacífico..... | 1.116 | 868 |
| África Subsahariana..... | 382 | 514 |
| América Latina..... | 125 | 128 |
| Europa del Este..... | 58 | 94 |
| Medio Oriente y Norte de África..... | 51 | 70 |
| TOTAL..... | 2.690 | 2.633 |

La lucha contra la pobreza no es el primer objetivo de la *National Strategy for Combating Terrorism* por más que reconozca que se trata de una de las causas subyacentes del «terrorismo». El primer objetivo es el de «colaborar con la comunidad internacional para fortalecer a los Estados débiles y prevenir la (re)emergencia del terrorismo». En cierta manera, y vale la pena subrayarlo, se reconocen así, también aquí, los efectos de la que fue política predicada desde el Norte contra el Sur durante los tiempos del neoliberalismo, a saber, la del debilitamiento del Estado («menos Estado, más mercado» se decía desde diversos foros). Pero posturas como las de Joseph Stiglitz, Jeffrey Sachs o incluso de James Wolfenson han sido rechazadas abiertamente por destacados miembros de los gobiernos Bush.

El nombramiento del neoconservador Paul Wolfowitz para la presidencia del Banco Mundial no hace sino añadir dudas sobre la voluntad de Estados Unidos de luchar contra la pobreza ¹⁹. Wolfo-

¹⁸ Aunque la desigualdad es un fenómeno diferente al de la pobreza (por más que relacionados empíricamente), es interesante la posición de Paul Krugman sobre el papel de la política en el aumento de la desigualdad en los Estados Unidos: Paul Krugman, «The Death of Horatio Alger», *The Nation*, 5 de enero de 2004. Con dos tercios de la población con sobrepeso o con obesidad, el porcentaje de familias que pasan hambre en los Estados Unidos subió de 10,1 a 11,2% entre 1999 y 2003, como informaba la Agencia France-Press (12 de junio de 2005).

witz, uno de los arquitectos de la política exterior estadounidense y de su ocupación de Irak e involucrado en el *Project for a New American Century*, más parecería un personaje que va a favorecer los intereses empresariales de los gobernantes en Estados Unidos que alguien que va a luchar realmente contra la pobreza, razón por la que su nombramiento no ha sido bien recibido por los funcionarios del Banco que sí quisieran afrontar el problema de la pobreza. Es cierto que Wolfowitz aseguró a sus críticos de dentro y fuera del Banco que creía profundamente en el propósito de la institución de reducir la pobreza, llamándola «una noble misión y un asunto de egoísmo ilustrado»²⁰. Pero vistas sus antiguas creencias²¹, más parece que vaya a seguir apoyando a empresas beneficiadas por algunas políticas del Banco (entre ellas, Halliburton, Bechtel, ChevronTexaco y ExxonMobil, de evidentes lazos con los gobiernos de los Bush) que a promocionar el crecimiento de los países empobrecidos y más si son repúblicas petroleras.

¹⁹ Igual que la controvertida propuesta de John Bolton para embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas es un indicador de las intenciones de ese gobierno con respecto al organismo internacional. Los motivos que se discutieron para aceptarlo o rechazarlo raras veces tuvieron que ver con su actitud ante Naciones Unidas (Paul Richter y Sonni Efron, «Testimony of UN Nominee is Disputed», *The Los Angeles Times*, 22 de abril de 2005). Sin embargo, sí estaban presentes las diferentes formas de entender la política exterior estadounidense (Glenn Kessler y Robin Wright, «Foreign Policy Disputes are Subtext in Battle over Bolton», *The Washington Post*, 26 de abril de 2005).

²⁰ Sobre este «egoísmo ilustrado», véase José María Tortosa, *El juego global. Maldesarrollo y pobreza en el capitalismo mundial*, Barcelona, Icaria, 2001, cap. IV.

²¹ Paul Krugman, «The Ugly American Bank», *The New York Times*, 18 de marzo de 2005. Sobre las relaciones previas al nombramiento de Wolfowitz entre la agenda hegemónica de los gobiernos de los Estados Unidos y el Banco Mundial, puede verse el artículo de Robert Wade en sociology.berkeley.edu/faculty/EVANS/evans_pdf/Wade.pdf.

3. SEGURIDAD GLOBAL

3.1. *Contexto*

Las propuestas kantianas de hace algo más de dos siglos sobre «la paz perpetua» han sido sustituidas, en determinados ambientes, por la de seguridad global. Ya no se trata de encontrar las condiciones de la paz a través de afrontar, resolver o transformar los conflictos que generan la violencia, sino de dar por supuestos esos conflictos y, mediante la defensa (o el ataque preventivo o, en el mejor de los casos, el *conflict management*), conseguir seguridad para el propio país. Se llamará seguridad global a la suma de las seguridades de los países en una muy sutil versión del *si vis pacem, para bellum*, poniendo seguridad en el sitio de la paz. Los *security studies* siguen siendo más importantes (y cada vez más) que los *peace studies*.

3.2. *Discurso*

La línea oficial es que *la seguridad de un país (Estados Unidos) es garantía de la seguridad global* y así ha aparecido en los textos que se han ido presentando a lo largo de esta nota y en otros que podrían haberse presentado²². Pero esa retórica, por lo general, viene acompañada por su negación. Véase, sino, una parte del discurso pronunciado por George W. Bush en la National Defence University (donde estudiaron de Eisenhower a Powell) el 8 de marzo de 2005:

Sabemos que la libertad, por definición, debe ser elegida y que las instituciones democráticas de otros países no se parecerán a las nuestras. Sin embargo, también *sabemos que nuestra seguridad depende cada vez más de la esperanza y progreso de otras naciones que hoy se cuecen en el fuego lento de la desesperación y el resentimiento*. Y la esperanza y el progreso sólo se encuentran en la libertad [...].

Una nación que se basa en la reivindicación universal de los derechos

²² José María Tortosa, *La agenda hegemónica: La guerra continua*, Barcelona, Icaria, 2003.

individuales no tendría que sorprenderse de que otros pueblos reclamen también esos derechos. Los que basan sus esperanzas en la libertad podrán ser atacados y desafiados, pero finalmente no se verán defraudados porque la libertad es el diseño de la humanidad y la libertad es la dirección de la historia [cursivas añadidas].

3.3. *Prácticas*

Ése es el discurso. Vayamos a la realidad. George W. Bush llamó *the cojones meeting* al encuentro que tuvo con Tony Blair el 7 de septiembre de 2002 en Camp David. Con su habitual desparpajo, comentó a algunos funcionarios británicos que «su hombre había demostrado tener cojones» («cojones» en español en el original), aunque después le comentó a Bob Woodward que él sabía que «estos británicos no saben lo que significa cojones». Ahora ya se puede uno hacer una idea de lo sucedido: un memorando de Downing Street publicado por el *Sunday Times* el primero de mayo (fecha sospechosamente cercana a las elecciones generales)²³ y que se refiere a una reunión de 23 de julio de 2002, un artículo de Mark Danner publicado en *The New*

²³ www.timesonline.co.uk/article/0,,2087-1593607,00.html. Accesos a diversos documentos en la misma línea (lo que algunos han llamado el «Memogate») en www.truthout.org/docs_2005/061305A.shtml. El 12 de junio de 2005 el *Sunday Times* publicó las actas de una reunión anterior (21 de julio de 2002) disponibles ahora en www.timesonline.co.uk/article/0,,2089-1648758,00.html. Sin quererlo, en la rueda de prensa de 8 de junio de 2005, G.W. Bush y T. Blair reconocieron la autenticidad de los memorandums aunque negaron algunos de sus elementos (como el de haber «cocinado» los datos de espionaje para que encajaran con la decisión). Véase Elisabeth Bumiller, «Bush and Blair Deny “Fixed” Iraq Reports», *The New York Times*, 8 de junio de 2005. Este artículo recuerda que «la Casa Blanca ha insistido siempre en que el Sr. Bush no tomó su decisión de invadir Irak hasta después de que el Secretario de Estado Colin L. Powell presentara los argumentos de la administración al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 5 de febrero de 2003, basándose fuertemente en las afirmaciones, hoy ya desacreditadas, de que Irak tenía armas ilícitas. Pero ya en una fecha tan temprana como la del 21 de noviembre de 2001, el Sr. Bush mandaba que el Secretario de Defensa Donald H. Rumsfeld empezara a revisar lo que se podía hacer para derrocar al Sr. Hussein». La agencia Associated Press se hizo eco de los seis (no sólo dos) memorandums que mostraban el interés por el «cambio de régimen» en Irak ya a los pocos meses del 11-S y la confusión en las razones para la ocupación (Thomas Wagner, «Memos Show British Fretting over Iraq War», *The Associated Press*, 18 de junio de 2005).

*York Review of Books*²⁴, los libros de Bob Woodward, Hans Blix y Ron Suskind, todos llevan a la misma conclusión, a saber:

- Seis meses después del 11-S, Condoleeza Rice, entonces Asesora de Seguridad Nacional, ya hablaba con Tony Blair de la necesidad del «cambio de régimen» en Irak y se mostraba poco interesada en el asunto Afganistán;
- A mitad de julio de 2002, ocho meses antes de que se iniciaran los nuevos ataques a Irak, Bush ya había decidido invadir y ocupar dicho país;
- Bush había decidido justificar la guerra, que sabía ilegal, mediante los argumentos del terrorismo y las armas de destrucción masiva, que sabía que eran falsos, pero que le podían servir y podían ser creídos por los crédulos habituales;
- Los hechos y los informes de la CIA y otras agencias fueron «cocinados» para que encajaran con dicha decisión (algunos cocineros de lo que después se ha llamado «errores» han sido ascendidos, como es el caso de George Norris y Robert Campos, es de suponer que como premio²⁵);
- Las altas jerarquías de su gobierno, los de la línea dura, no tenían ningún interés en que Naciones Unidas aprobara la jugada y más bien deseaban que no funcionase, mientras utilizaban a los inspectores como *casus belli* del que carecían legalmente y lo sabían (los inspectores fueron introducidos no como medio de evitar la guerra, por otro lado ya decidida, sino como forma de azuzarla);
- Lo que sucediera después de la guerra (cambio de régimen, democratización, paz, lucha contra el terrorismo, efecto dominó en los países árabes) no les importaba mucho, si es que les importaba algo²⁶.

²⁴ Mark Danner, «The Secret Way to War», *The New York Review of Books*, LII, 10, 9 de junio de 2005.

²⁵ Walter Pincus, «Analysts behind Iraq Intelligence were Rewarded», *The Washington Post*, 28 de mayo de 2005.

²⁶ Para las relaciones entre violencia directa (la ocupación), violencia cultural (la legitimación, que no necesariamente coincide con la motivación real) y violen-

Lo importante del caso no es tanto el hecho en sí, el de unos gobiernos engañando sistemáticamente a sus electores, que no es novedad, sino la magnitud del engaño, las consecuencias del mismo para las vidas de soldados y civiles iraquíes y anglosajones, el que los medios convencionales prácticamente no se hayan hecho eco del asunto²⁷ y... que se pueda saber con el detalle con que ahora se sabe.

Porque lo que se sabe es que no hay seguridad global sino imposición violenta de un país por encima de Naciones Unidas generando más inseguridad de la que pretendidamente se quería atajar. El caso más evidente es el del llamado terrorismo. El Departamento de Estado lleva publicando, por imperativo legal y desde 1985, unos *Patterns of Global Terrorism*, anuarios que pretenden reflejar la realidad del terrorismo global. El que se tenía que publicar en 2005 tuvo dificultades para ver la luz, alegándose que la definición de terrorismo y la metodología utilizada para su recuento hasta ese momento no eran las apropiadas. Al parecer, los datos del National Counterterrorism Center indicaban que 2004 había sido el año en que mayor número de ataques terroristas se habían contabilizado, poniendo así en duda la bondad de las políticas del gobierno Bush en su «guerra contra el terror» y sus frecuentes afirmaciones de que se estaban haciendo progresos en la misma. En un despacho de *Reuters AlertNet*, con referencia a la carta que Henry Waxman, congresista demócrata por California, había dirigido a Condoleezza Rice se decía que: «El recuento estadounidense de ataques terroristas se ha más que triplicado en 2004, un incremento que puede rea-

cia estructural (centro-periferia), véase José María Tortosa, *Violencias ocultas*, Quito, Abya-Yala, 2003, esp. cap. 3. Sobre las empresas que se aprovechan de la ocupación de Irak (algunas ya han aparecido al hablar del Banco Mundial), Paul Krugman, «Patriots and Profits», *The New York Times*, 16 de diciembre de 2003. El Center for Corporate Policy publicó el 31 de diciembre de 2004 (accesible a través de truthout.org) la lista de las 10 primeras empresas en aprovecharse (es de suponer que mediante esquemas parecidos al de los «sicarios económicos») de dicha ocupación.

²⁷ En algún caso, el eco ha consistido en preguntarse qué pretende Robert Murdoch, propietario del *Sunday Times* (David Seaton, «Filtraciones confidenciales», *El Mundo*, 18 de junio de 2005) sin subrayar la mentira que supusieron las versiones oficiales sobre las decisiones tomadas ni asombrarse por ello.

vivar el debate sobre si el gobierno Bush está ganando la guerra contra el terrorismo, según dijeron ayudantes del Congreso el martes. El número de ataques terroristas internacionales “significativos” aumentó hasta 650 el año pasado frente a los 175 de 2003, según ayudantes del Congreso informados el lunes por funcionarios del Departamento de Estado y de los servicios de inteligencia»²⁸.

Lo que el gobierno de los neoconservadores entiende por seguridad global es lo que ya en su día expusieron en el *Project for a New American Century*²⁹ y que explica mejor los comportamientos observables de ese gobierno que no otras declaraciones retóricas. Entre sus materiales se encuentra un texto firmado el 3 de junio de 1997 por una veintena larga de políticos hoy bien situados en la Administración o en su entorno: Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, director del Banco Mundial, o Jeb Bush, gobernador reelegido de Florida y hermano del segundo presidente Bush. En el documento exponían «la visión conservadora del papel de América [por Estados Unidos] en el mundo» y lo resumían en cuatro puntos:

- necesidad de aumentar los gastos militares de manera significativa si es que vamos a afrontar nuestras responsabilidades globales de hoy y modernizar nuestras fuerzas armadas en el futuro;
- necesidad de fortalecer los lazos con los aliados democráticos y de desafiar a los regímenes hostiles a nuestros intereses y valores;
- necesidad de promover la causa de la libertad política y económica en el extranjero;
- necesidad de aceptar la responsabilidad del papel único que tiene América [por Estados Unidos] de preservar y extender un orden internacional favorable a nuestra seguridad, nuestra prosperidad y nuestros principios.

Prácticamente los mismos firmantes escribían una carta al entonces presidente Bill Clinton en enero de 1998 en la que le decían: «Si Sadam consigue la capacidad de disponer de armas de destrucción masiva, como es casi cierto que va a hacer si seguimos por el actual

²⁸ www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N26584921.htm.

²⁹ www.newamericancentury.org.

camino, se pondrá en peligro la seguridad de las tropas estadounidenses en la región, la de *nuestros amigos y aliados como Israel* o los Estados árabes moderados y de una parte significativa del suministro mundial de petróleo» (cursivas añadidas). No pensaban entonces (ni probablemente ahora) que el gobierno de Bagdad fuese capaz de convertirse en una amenaza para los Estados Unidos, ni que tuviera relación con Al Qaeda ni que violara resoluciones del Consejo de Seguridad. Ni, evidentemente, que tuviera que ver con el 11-S. Eran otros asuntos, sobre todo Israel, lo que les preocupaba.

3.4. *Comentarios*

El asunto de la guerra (y no tanto el de la seguridad) ocupa un puesto importante en la agenda real del actual gobierno de Estados Unidos, muy por encima del desarrollo y de la cuestión de (¿la lucha contra?) la pobreza. Es un instrumento para construir y afianzar su hegemonía en sinergia con la utilización de las herramientas económicas y de las organizaciones financieras internacionales. El planteamiento sobre la paz es prácticamente inexistente y el de la seguridad no se refiere a la seguridad global sino a la seguridad de Estados Unidos en los términos establecidos por el *Project for a New American Century* que sería el siglo XXI.

4. NO ES ESO, NO ES ESO

Probablemente, el mayor reto, en el presente campo, para la paz mundial no sea la creciente cifra absoluta de pobres que reconoce el Banco Mundial o la ausencia de políticas de desarrollo (más allá del desarrollo local) que compensen las fechorías de los sicarios económicos y sus sucesores, sino un asunto del que no se acaba de querer hablar: el de la desigualdad a escala mundial (entre personas y entre países) y el de la creciente desigualdad dentro de algunos países. Se puede estar de acuerdo con la *National Strategy for Combating Terrorism* cuando afirma que «la pobreza no hace terroristas

a los pobres», pero igualmente hay que estar de acuerdo con la bibliografía acumulada por el Banco Mundial que muestra que los incrementos en desigualdad se correlacionan con el aumento de la violencia. Y, sin embargo, no hay una sola referencia al tema de la desigualdad en la *National Security Strategy for the United States* ya citada.

Lo que es indudable es la creciente desigualdad dentro de Estados Unidos, donde, entre 1973 y 2000, la renta media real del 90% más bajo cayó un 7% mientras el 1% más rico crecía un 148%. Para subrayarlo más, hay que añadir que el 0,1% más rico creció un 343% y el 0,01% creció un 599 y notar que en estos cálculos se excluyen las ganancias de capital y, por tanto, los efectos de la burbuja financiera y que la situación se ha acentuado bajo el segundo Bush³⁰. Ante estos hechos, es apreciable la probabilidad de que los gobernantes pongan en práctica estrategias orwellianas (del tipo «guerra es paz») para gestionar las disfunciones creadas por esa desigualdad y el papel de efecto y causa de estos procesos que puede tener la ideología neoconservadora dominante en el gobierno de Washington y a la que se ha adscrito al actual director del Banco Mundial³¹.

Frente a las respuestas tecnocráticas de los expertos, otros diagnósticos llevan en direcciones interesantes, sobre todo si se los sitúa en el contexto de lo que se ha presentado hasta ahora, en especial porque marca algunas de las ausencias notables en la discusión y la carencia de sentido de algunas propuestas de cuya buena voluntad se puede o no dudar, pero de las que sí se pueden albergar serias dudas sobre su viabilidad. Para el caso de América Latina, Aníbal Quijano³², además de reconocer el retorno de las «economías nacionales», introduce los siguientes elementos: «1. Continuada y cre-

³⁰ Thomas Piketty y Emmanuel Saez, «Income Inequality in the United States, 1913-1998», *National Bureau of Economic Research*, NBER Working Paper n.º W8467, septiembre de 2001 (papers.nber.org/papers/W8467). También Trady Lieberman, «Hungry in America», *The Nation*, 18 de agosto de 2003.

³¹ José María Tortosa, *Pax Americana*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 2005.

³² Aníbal Quijano, «El laberinto de América Latina: ¿Hay otras salidas?», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, X, 1 (2004) 75-97.

ciente polarización social de la población [...]. 2. La reprivatización social del Estado [...]. 3. La recolonización del control de los recursos de producción y del capital en su conjunto [...]. 4. La expansión de la resistencia popular y la deslegitimación del neoliberalismo [...]. 5. La acentuación de la inestabilidad política, pero aún con el voto como mecanismo de alternancia de gobiernos [...]. 6. Un proceso de nueva subjetivación social o constitución de nuevos sujetos sociales [...]. 7. Creciente ocupación militar del territorio latinoamericano por las fuerzas armadas de los Estados Unidos [...]. 8. Un horizonte de conflictos de poder [...]».

Si se adopta el punto de vista de las víctimas reales e inmediatas, en el caso del desarrollo se presenta el conocido dilema del pez y la caña, de forma que la ayuda inmediata (el pez) puede acabar siendo «pan para hoy y hambre para mañana» mientras que la alternativa (la caña) puede ser un buen ejemplo del cervantino «largo me lo fiáis». En el caso de la democratización podría decirse lo mismo y más sabiendo, como el mismo presidente Bush reconoce y se acaba de citar, que «la libertad, por definición, debe ser elegida». No se puede imponer, pues, ni, mucho menos, de un día para otro. Pero tampoco puede dejarse *ad kalendas graecas*. Y en el caso de la seguridad (o la *peace making* o *peace keeping*), el corto plazo no tendría que excluir propuestas a más largo plazo e isomórficas con la caña (*peace building*). Pero las tendencias a las que aquí se ha hecho referencia son de ayuda inmediata, «democratización» por desalojo del dictador y olvido de las condiciones de construcción de paz una vez definida ésta como «cese de hostilidades» más o menos transitoria, sometiéndolo todo a una retórica de seguridad (más o menos global) y a una práctica de consolidación de la hegemonía en el «nuevo siglo estadounidense».

La formación de coaliciones que compensen (idealmente, que neutralicen) los efectos negativos de estas tendencias sobre la seguridad global/paz mundial se hace cada vez más necesaria. Por bien de la especie (y más si se introducen las consideraciones medioambientales) es preciso reducir el peso de los Estados Unidos en la fijación de políticas a escala mundial y eso pasa por ir sustituyendo, sin retórica, seguridad por paz y lucha contra la pobreza o cooperación por desarrollo (sostenible, claro). Y construyendo una Unión

Europea que pueda proponer políticas alternativas, más de Venus y menos de Marte. Pero parece un hecho el que, con la ayuda del Reino Unido y de los países satélites (antiguos países del Este y alguno más), con el «No» de Francia y Holanda y con las propuestas de abandonar el euro no sólo por parte italiana, la alternativa europea a los Estados Unidos es cada vez menos probable mientras la de unas Naciones Unidas multilaterales es cada vez más necesaria. Sólo unas Naciones Unidas que hablen en nombre de *we, the people* pueden ser garantes del desarrollo global que incluye la reducción de la pobreza y, por tanto, garantes de la seguridad de todos los habitantes del Planeta.

8. SEGURIDAD, DESARROLLO Y OBJETIVOS DEL MILENIO

MANUELA MESA *

DE LA SEGURIDAD NACIONAL A LA SEGURIDAD HUMANA

Durante décadas, el término «seguridad» ha significado casi inequívocamente «seguridad nacional». Centrado en la seguridad del Estado, este concepto insistía en las capacidades militares, las alianzas defensivas y el equilibrio de poder frente a amenazas definidas en términos estatales. La idea de seguridad colectiva es, en muchos aspectos, una derivación de la noción clásica de seguridad. Aunque el concepto se desarrolla al tiempo que el moderno sistema de Estados-nación, adquirió un fuerte contenido ideológico durante la guerra fría.

Sin embargo, la finalización del conflicto bipolar permitió que se abrieran paso nuevos conceptos, como «seguridad compartida», «seguridad cooperativa», «seguridad común»; o «seguridad democrática». Se trata de enfoques más globales y multidimensionales, que por fin reconocían los componentes políticos, económicos, sociales y medioambientales de la seguridad. Entre ellos destaca el concepto de «seguridad humana» impulsado por el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994.

La aparición de estas ideas no es, obviamente, el resultado de la especulación académica. Responden a la irrupción en la agenda de las relaciones internacionales de problemas colectivos como el deterioro ambiental, la pobreza y la inseguridad económica, o la pande-

* Directora del Centro de Investigación para la Paz (CIP).

mia del sida, que amenazan a personas y comunidades. No eran, obviamente, problemas nuevos, pero la guerra fría los había eclipsado al primar la vieja agenda del equilibrio de poder y la carrera armamentista. Con el fin del conflicto bipolar también estallaron conflictos en los que se reajustan fronteras, se enfrentan comunidades y se combate por el control de recursos escasos. No sólo aparecen nuevos conflictos, sino que se registraron cambios en su naturaleza; pero al mismo tiempo hubo motivos de esperanza, pues se abrió la agenda de las políticas para la prevención de conflictos, y finalizaron las guerras civiles y los conflictos armados de la periferia del sistema bipolar, en lugares como Centroamérica o el África austral, que dieron paso a procesos de reconstrucción que han ampliado la agenda de la «construcción de la paz».

Las «nuevas guerras»

En el debate sobre la naturaleza de conflictos de la posguerra fría se ha acuñado la expresión, no exenta de ambigüedad, de las «nuevas guerras». La expresión alude a guerras que suelen ser internas, aunque a menudo están intensamente transnacionalizadas, al implicar intereses de las grandes potencias y/o de Estados vecinos estar conectadas con redes ilegales insertas en la economía global, como los diamantes, las drogas o las armas, y las diásporas y los emigrantes y refugiados. Guerras que suponen el debilitamiento o la desintegración del Estado por el declive de la economía y la expansión del delito, la corrupción y la ineficacia, o que buscan erosionar la soberanía y la jurisdicción efectiva del Estado sobre el territorio y la población para controlar actividades económicas ilícitas. Aunque se remitan a discursos propios del poder político, suponen formas de violencia cada vez más privatizada, como consecuencia del crimen organizado y la aparición de grupos paramilitares, lo que a la postre acaba con la legitimidad del Estado.

Pero lo que resulta más perturbador desde el punto de vista político y moral es la violencia que las «nuevas guerras» desencadenan contra la población civil. A menudo suponen ataques generalizados contra la población civil, violaciones de los derechos

humanos, y/o el crimen de genocidio, eufemísticamente denominado «limpieza étnica». En ciertos casos, se trata de guerras inducidas por el control de los recursos y/o de redes ilegales —producción y tráfico de drogas, diamantes, minerales estratégicos, petróleo...— y configuran particulares «economías de guerra»¹. Estos conflictos se asocian a menudo a los llamados «estados frágiles» o «en colapso»². Las zonas de paz y guerra coexisten en un mismo espacio territorial. Esta situación ha obligado a redefinir el propio concepto de seguridad, pues trasciende al Estado y su integridad territorial y afecta a la vida, a la dignidad y a los medios de vida de la población.

Los procesos de paz, de los años ochenta a los noventa

Desde finales de la década de los ochenta, diversos países firmaron acuerdos de paz en Centroamérica, Angola, Mozambique o Camboya entre otros. Se iniciaron programas de reconstrucción y reintegración a la vida social y económica de los combatientes y las poblaciones desplazadas, todo ello con amplio apoyo de la cooperación internacional. En muchos casos esos acuerdos reconocen las causas socioeconómicas de los conflictos, y comprenden una agenda de medio y largo plazo de reformas estructurales, que se basan en la idea de que paz, democracia y desarrollo son inseparables³. Las dificultades asociadas al tránsito entre situaciones de crisis y conflicto, y la reconstrucción y el desarrollo ha originado una amplia reflexión

¹ Sobre esta cuestión, véanse Mariano Aguirre y Mabel González: «Políticas mundiales, tendencias peligrosas», *Anuario CIP 2001*, Madrid, Icaria, 2001; Mary Kaldor: *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona, Tusquets, 2001; Mark Duffield: *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*. Madrid, La Catarata, 2004; Michael T. Klare: *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*. Madrid, Urano, 2003; y Herfried Münkler: *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*. Madrid, Siglo XXI, 2005.

² Véase Susan L. Woodward y Mark B. Taylor: *Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto*. Madrid, CIP-FUHEM, 2005.

³ DAC: *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999.

sobre el denominado «continuum» humanitario o el vínculo entre asistencia, rehabilitación y desarrollo (VARD)⁴.

En este contexto aparece la prevención de conflictos, y se produce un cierto consenso sobre la importancia de promover políticas orientadas a evitar que se inicien nuevos enfrentamientos y a reducir los focos de tensión. Esto supone hacer frente a las causas estructurales de los conflictos y a los factores de discriminación étnica, cultural y religiosa que se convierten en elementos desencadenantes de violencia y guerra.

El concepto de seguridad humana

El concepto de la seguridad humana fue planteado en 1994, en el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Es definida como una combinación de «libertad de temores» y «libertad de necesidades». El paradigma de seguridad humana se asienta en la noción de vulnerabilidad mutua. Mientras exista vulnerabilidad e inseguridad extrema en algunos sectores de la población, todos somos, en cierta medida vulnerables. Por lo tanto la seguridad humana es la reducción del riesgo colectivo (y compartido), por medio de análisis, decisiones, prevención y acciones que disminuyan las causas y circunstancias de la inseguridad⁵.

La seguridad humana cuenta con siete componentes: seguridad económica (ingreso mínimo asegurado); seguridad alimentaria (acceso físico y económico a los alimentos); seguridad de la salud (ausencia relativa de la enfermedad y las infecciones); seguridad ambiental (acceso a agua potable, aire limpio y a tierras sin degradar); seguridad personal (ausencia de amenazas y violencia física); seguridad de la comunidad (respeto a la dignidad cultural y paz entre comunidades); y seguridad política (respeto a los derechos humanos y las li-

⁴ James K. Boyce: *Investing in Peace: Aid and Conditionality After Civil Wars*. Oxford, Oxford University Press, 2002.

⁵ Jorge Nef: «Seguridad humana y vulnerabilidad mutua», en F. Rojas Aravena y Moufida Goucha: *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. Chile, UNESCO/FLACSO, 2002.

bertades fundamentales) ⁶. Es un concepto evolutivo y no cerrado, que está centrado en la protección de las personas, en aquellos aspectos relacionados con su supervivencia, sustento y dignidad y que las instituciones tienen la obligación de proporcionar. Aunque se ha criticado este concepto por su amplitud, también se ha resaltado su capacidad para integrar las agendas de la paz y de desarrollo.

Existe por tanto una diferencia significativa entre las políticas de «seguridad nacional» centradas en la integridad territorial de un Estado, y la seguridad humana, que pone el acento en las personas y en particular en las situaciones de extrema vulnerabilidad, sea en contextos de guerra o de marginación ⁷. Preocuparse por la seguridad humana es preocuparse por las amenazas que representan sobre las personas los abusos a los derechos humanos, la pobreza el hambre o la guerra. Se prefieren las estrategias de prevención no violentas, como las negociaciones (*peacemaking*), la construcción de la paz (*peacebuilding*), antes que el uso de la fuerza.

Existen por lo menos dos iniciativas políticas específicas de importancia surgidas a finales de la década de los noventa. La primera de ellas fue la creación de la Red de Seguridad Humana en 1999 concebida como una agrupación diversa de estados liderados por Canadá, Noruega y Suiza, que incluye como países miembro a Chile, Jordania, Austria, Irlanda, Malí, Grecia, Eslovaquia, Tailandia, Holanda y Sudáfrica (como observador). La misión de la red es procurar políticas comunes sobre seguridad humana en una serie de instituciones internacionales y regionales. Se reúnen anualmente a nivel de Ministerio de Asuntos Exteriores y, a lo largo del año, persiguen determinadas iniciativas a través de distintos métodos formales e informales, que forman un foro para la coordinación y la confección de la agenda internacional de seguridad. Como resultado, muchos de los Estados miembros, en particular los tres Estados a la cabeza, han dedicado importantes recursos financieros para

⁶ Mahbub Ul Haq: *Reflections on Human Development*. Oxford, Oxford University Press, 1995. Véase también el informe de la Comisión sobre Seguridad Humana, presidida por Amartya Sen y Sadako Ogata: *Human Security Now*. Nueva York, Naciones Unidas, 2003.

⁷ Vicenc Fisas: «Repensar la seguridad», *El País*, 31-7-2002.

promover iniciativas en seguridad humana, a menudo en compañía de ONG o de otros Estados de la red.

La segunda iniciativa fue liderada por Japón, que en 1999 creó el Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana (*Trust Fund for Human Security*) y una Comisión sobre Seguridad Humana codirigida por el antiguo Alto Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas, el Dr. Sadako Ogata, y el Premio Nobel de Economía, Amartya K. Sen⁸. Su informe titulado *Human Security Now (Seguridad Humana Ahora)* fue publicado en 2003. El Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana apoya iniciativas lideradas por las instituciones que forman parte del sistema de Naciones Unidas.

Las dos iniciativas han promovido la seguridad humana, aunque con ideas muy distintas. La concepción canadiense se centra fundamentalmente en los conflictos violentos y los asuntos humanitarios, es decir, la seguridad consiste en acabar con el uso de la amenaza de la fuerza y la violencia en la vida diaria de las personas. Esto se ha concretado en la propuesta «la responsabilidad de proteger» en la que se plantea la intervención de la comunidad internacional con fuerzas militares para impedir que un determinado Estado cometa actos de genocidio u otras violaciones graves de los derechos humanos. Se antepone la protección de seres humanos por encima de la soberanía del Estado. Por otra parte, la visión de Japón da continuidad a la propuesta del PNUD y subraya la importancia de las cuestiones de desarrollo y de dignidad humana y gira en torno a asegurar las necesidades humanas básicas en el ámbito económico, salud, alimentación, aspectos sociales y medioambiente. Pone en cuestión el enfoque canadiense porque se asocia con la intervención humanitaria⁹.

El concepto de seguridad humana también ha sido utilizado por un amplio sector de ONG y organismos internacionales, que le han dado un nuevo dinamismo y han impulsado proyectos de base. La seguridad humana hoy representa un concepto poderoso en torno al cual se han desarrollado y promovido políticas e iniciativas con-

⁸ Consultar el sitio de la Comisión: <http://www.humansecurity-chs.org>.

⁹ Andrew Mack: «El concepto de seguridad humana», *Papeles*, n.º 90, CIP-Fu- hem, Icaria, 2005, pp. 11-18.

cretas como la prohibición de las minas antipersona; el uso de niños como soldados y la puesta en marcha de programas efectivos de desmovilización y reintegración para ellos; la lucha contra la impunidad mediante la promoción del respeto al Derecho Humanitario Internacional (IDH) y al trabajo del Tribunal Penal Internacional; campañas sobre la proliferación y el mal uso de armas ligeras; la reforma del sector de seguridad, incluyendo no sólo a las Fuerzas Armadas, sino también a la policía y al sistema de justicia criminal; la promoción de la gobernanza en el sector de seguridad.

Esta es una agenda amplia y ambiciosa, y resulta imposible resumir todas las iniciativas llevadas a cabo en los últimos años bajo un mismo encabezado. Existen, no obstante, algunas observaciones importantes sobre cómo surgieron ciertos asuntos o cómo fueron introducidos en la agenda de seguridad humana. En primer lugar, el desarrollo de la agenda fue un cometido *ad hoc*, basado en la experiencia de las potencias medias trabajando juntas (y ocasionalmente en asociación con algunas ONG), en particular, en la campaña para erradicar las minas antipersona. La acción internacional para prohibir las minas comenzó a principios de la década de los noventa y sólo una vez concluido el Tratado de Ottawa en 1997 se catalogó la totalidad de este proceso como un intento por promover la seguridad humana¹⁰. En segundo lugar, los Estados que acudieron a la agenda de seguridad humana lo hicieron con su propio bagaje de políticas que deseaban promover. Suiza impulsó su tradicional énfasis en el Derecho Internacional Humanitario como parte de las actividades de la Red de Seguridad Humana; Japón incluyó muchas de sus políticas de asistencia al desarrollo bajo la categoría de seguridad humana; Austria pujó por incluir la educación en derechos humanos como un asunto de seguridad humana; Canadá promovió la situación de los niños-soldado una vez concluido el tratado sobre las minas antipersona; y un grupo de Estados (principalmente Suiza, Canadá y Noruega) se preocuparon del problema de las armas ligeras

¹⁰ Dos fuentes indispensables en lo que se refiere a minas antipersonales son: Maxwell Cameron: *To Walk without Fear*, Toronto, 1998; y Richard Price: «Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines», *International Organization*, n.º 52(3), verano 1998, pp. 613-644.

como una continuación lógica a la situación de las minas. La iniciativa política por parte de los Estados, las ONG y los organismos internacionales fue una característica crucial para el rápido desarrollo del concepto y la práctica de la seguridad humana.

Las amenazas de carácter global

El replanteamiento de los viejos esquemas de seguridad y la consolidación del concepto de seguridad humana ha estado también muy ligado a la aparición de amenazas de carácter global, tanto en lo que se refiere a las redes terroristas transnacionales, como a las amenazas del cambio climático, la propagación del VIH/sida, la malaria o el síndrome respiratorio agudo y grave (SARS).

La seguridad del Estado más rico puede depender de la capacidad del Estado más pobre de contener una nueva enfermedad. Puesto que la duración de los vuelos internacionales es inferior al periodo de incubación de muchas enfermedades infecciosas, cualquiera de los 700 millones de pasajeros anuales que llevan esos vuelos puede ser, sin saberlo, un portador de enfermedad a escala mundial. Por ejemplo, el síndrome respiratorio agudo y grave (SARS) infectó a más de 8.000 personas en 30 países en un periodo de tres meses y provocó la muerte de casi 700 de ellas. En la actualidad, cualquier amenaza a la seguridad internacional amplifica el peligro que plantean las demás amenazas¹¹.

Este replanteamiento de la seguridad ha supuesto un cuestionamiento de los conceptos tradicionales de la seguridad nacional y ha servido para identificar las principales amenazas y necesidades a nivel global. Naciones Unidas, en el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, que lleva por título: *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos* menciona seis grupos de amenazas que son objeto de preocupación en el mundo: 1) la violencia entre Estados; 2) la violencia dentro del Estado, incluyendo las guerras civiles, los abusos a gran escala de los derechos humanos y el genocidio; 3) la pobreza, las enfermedades

¹¹ *Informe Worldwatch 2005*. Madrid, CIP/FUHEM, 2005.

infecciosas y la degradación del medio ambiente; 4) las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; 5) el terrorismo; y 6) la delincuencia transnacional organizada.

Estas amenazas no respetan las fronteras nacionales, están relacionadas entre sí, y deben afrontarse a nivel global, regional y nacional. Ningún Estado, por muy poderoso que sea, es inmune a ellas. Las respuestas militares son insuficientes y a menudo contraproducentes, y las capacidades militares convencionales no sirven para hacer frente a estas nuevas situaciones. Un ejemplo de esto es que EE UU, la mayor potencia militar que concentra el 40% del presupuesto militar del mundo, sufrió un atentado con unos aviones civiles. Esto muestra cómo el rearme de los Estados no conduce a una mayor seguridad y sin embargo supone la desviación de recursos que podrían ser utilizados de manera más eficaz para hacer frente a las amenazas reales.

Frente a estas amenazas, es necesario reforzar el sistema de seguridad colectiva, de forma que comprometa a los Estados a cooperar entre sí y alcanzar un nuevo consenso sobre el significado y las responsabilidades de la paz y la seguridad internacional.

LA CONVERGENCIA DE LAS AGENDAS DE LA PAZ, LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO

Seguridad y desarrollo han sido cuestiones que han estado estrechamente entrelazadas desde que aparecen las políticas de ayuda tras la segunda guerra mundial¹². En los años noventa, en el marco más favorable de la posguerra fría, se asumió una visión comprehensiva de la seguridad y el desarrollo que integraba ambas agendas.

La convergencia de las agendas de la seguridad y el desarrollo se reflejó en las políticas de Naciones Unidas, como la «Agenda de Paz» y la «Agenda de Desarrollo» elaboradas por el Secretario Ge-

¹² José Antonio Sanahuja: «Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la “secutirización” de la ayuda», *Documentación Social*, n.º 136, enero-marzo de 2005.

neral, Butros Ghali, y en las complejas operaciones de mantenimiento de la paz que se han llevado a cabo desde el decenio de los noventa¹³. Por su parte, los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) adoptaron en 1997 unas importantes directrices sobre el papel de la ayuda en los conflictos y la construcción de la paz que reflejan y sistematizan ese consenso¹⁴.

En este enfoque integrado de paz, seguridad y desarrollo se produce un avance importante con la «Declaración del Milenio», suscrita por 189 países, incluyendo 147 Jefes de Estado y de Gobierno, en una sesión extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas en el 2000¹⁵. Entre otros asuntos, esa declaración compromete a la comunidad internacional a continuar desarrollando políticas de construcción de la paz, y al tiempo alcanzar en el año 2015 diversas metas de desarrollo social, y en especial, a que en ese año se haya logrado reducir la tasa de pobreza extrema a la mitad respecto al nivel de 1990. Se logró introducir compromisos respecto a los medios necesarios para alcanzarlos, como la ayuda, la condonación de la deuda, y la apertura comercial de los países industrializados.

Sin embargo, desde los atentados del 11-S en Estados Unidos, y con la llamada «guerra contra el terrorismo», se está utilizando la ayuda externa como un instrumento de la política exterior y de seguridad, dejando a un lado la lucha contra la pobreza y la promo-

¹³ Naciones Unidas: *Una Agenda de Paz*. Nueva York, A/47/277 - S/24111, 17 de junio de 1992; Naciones Unidas: *Una agenda de desarrollo*. Nueva York, A/48/935, 6 de mayo de 1994; Naciones Unidas: *Suplemento a «Un programa de paz»*. Nueva York, A/50/60, S/1995/1, 25 de febrero de 1995.

¹⁴ Comité de Ayuda al Desarrollo. *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation*. París, OECD, 1997. Véase también la declaración política *Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century*. París, OECD, 1997. Estas directrices fueron complementadas por otro texto del Comité de Ayuda al Desarrollo: *Helping Prevent Violent Conflict*. París, OECD, 2001. Una reflexión de los países donantes del «Grupo de Utstein» de países afines en Dan Smith: *Getting Their Act Together: Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Synthesis Report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding*. Oslo, The Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2003.

¹⁵ Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000.

ción del desarrollo¹⁶. A pesar del elevado consenso en torno a los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la ayuda a los países más pobres se está reorientando para la lucha contra el terrorismo. Y problemas como el sida o el cambio climático adolecen de una falta de financiación muy grave. Se corre el peligro que los avances en salud, en educación y en lucha contra la pobreza contemplados en esos ODM no puedan alcanzarse debido a la desviación de recursos y de la atención internacional hacia el gasto militar y la guerra contra el terror¹⁷.

Hay un marcado contraste entre la voluntad política y la capacidad de movilizar recursos desplegada ante la amenaza terrorista, y lo que se está haciendo para alcanzar las metas de desarrollo acordadas en los foros internacionales. Existe una clara competencia por los fondos y la atención política. Las agendas de la seguridad y el desarrollo han entrado en conflicto a partir de la visión de la seguridad de los *neocon estadounidenses*, en la que se ha basado la guerra de Irak y ello compromete el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Esto se puso de manifiesto en la Cumbre de Naciones Unidas celebrada del 14 al 16 de septiembre de 2005, con motivo del sesenta aniversario y en el que el Proyecto del Milenio fue una de las cuestiones más relevantes en la agenda. El texto recogía acuerdos importantes en torno a la necesidad de incrementar la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y alcanzar el 0,7% de la renta nacional de los países donantes. Fue un momento crucial para avanzar en los compromisos adquiridos en la Asamblea General celebrada en el año 2000. Sin embargo, no hubo acuerdo sobre el calendario y los compromisos de aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo o las nuevas fuentes de financiación necesarias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Respecto a las propuestas de nuevos instrumentos de financiación del desarrollo respaldados por la Alianza

¹⁶ José Antonio Sanahuja: «Comercio, ayuda y desarrollo en tiempos de guerra: se estanca la agenda social de la globalización», en Mabel González y Manuela Mesa: *Escenarios de conflicto. Irak y el desorden mundial. Anuario CIP 2004*. Madrid, CIP-FUHEM/Icaria, 2004.

¹⁷ Michael Renner: «Redefiniendo la seguridad», en *La situación del mundo 2005*, Fuhem/Icaria, Madrid, 2005, p. 53.

contra el hambre y otros países europeos y latinoamericanos, como las ecotasas sobre el transporte aéreo, el texto final acordado se limitó a «tomar nota con interés» de su existencia. A cambio, Estados Unidos obtuvo la inclusión de nuevos apartados que insisten en las reformas internas, el papel del capital privado, los derechos de propiedad, la inversión extranjera... en línea con el «Consenso de Monterrey».

Aunque estos escasos logros resulten desalentadores, la convergencia e integración de la agenda de desarrollo y de paz sigue siendo necesaria y válida en tanto agenda integrada de paz, seguridad y desarrollo, basada en nociones compartidas sobre la democracia, la justicia y la inclusión social. La eliminación de la pobreza es un importante punto de encuentro entre las preocupaciones de la paz y la seguridad, y la agenda del desarrollo. Por ello, es oportuno subrayar la idea de responsabilidad compartida entre países industrializados y en desarrollo, el compromiso de otorgar más y mejor ayuda al desarrollo, que se dirija a sus objetivos declarados de lucha contra la pobreza y la exclusión; un resultado equitativo de las negociaciones comerciales internacionales (la «Ronda de Doha»), evitando los dobles estándares que han estado vigentes en materia de subsidios agrarios, así como soluciones justas frente al lastre de la deuda externa; y la necesidad de liberar las energías latentes en las sociedades de los países en desarrollo, reconociendo su protagonismo, en marcos de «buen gobierno», de avance de las libertades y la democracia.

Para promover esta agenda, el elemento más prometedor es la amplia movilización social que se ha gestado en los últimos años. Movilización que reivindica los Objetivos de Desarrollo del Milenio a partir de una incipiente idea de «ciudadanía global», que va por delante de los Gobiernos, y se basa en poderosos argumentos éticos y políticos y a criterios de justicia y equidad de honda raigambre en la filosofía política, y no a las razones instrumentales derivadas del miedo y la inseguridad que se han impuesto en la política mundial.

DEUDA EXTERNA Y DESARROLLO ANTE LOS ODM

9. UNA SÍNTESIS DEL TRIBUNAL INTERNACIONAL DE ARBITRAJE DE DEUDA SOBERANA (TIADS) MIRADA DESDE EL SUR *

ÓSCAR UGARTECHE **

Se ha creado una bibliografía numerosa en Estados Unidos y Europa en torno al debate de si los países deben tener o no tener un tribunal de insolvencia (Suratgar, 1984; Kampfmeyer, 1987; Miller, 1991; Raffer, 1990; Eichengreen y Portes, 1995; MacMillan, 1995; Schwarcz, 2000; Raffer, 2000; Bulow, 2002; Sachs, 2002; White, 2002; Taylor, 2002; Krueger, 2002; Bolton, 2003; Roubini, 2004; Schroeder y Berensmann, 2005). Se comprende la discusión desde

* Esta aportación es una condensación del trabajo que realizo con Alberto Acosta de Ecuador desde el año 2002 y que ya ha sido publicado. Se presentó la versión actual en Madrid en una conferencia organizada por la Fundación Carolina, en junio de 2005.

Los autores están agradecidos en especial a Jaime Atienza de la Fundación Carolina de Madrid, Carlos Marichal del Colegio de México, a Marcos Arruda de PACS, Brasil; a Kunnibert Raffer con quien hemos sostenido a lo largo de los años discusiones que se encuentran en este texto; Pedro Morazán de Sudwind de Alemania; a la Fundación Ebert por brindar un espacio de debate en el Foro Social Mundial de Porto Alegre 2003 y por el espacio en Nueva York, 2005; a Valpy Fitzgerald por sus comentarios útiles. Los argumentos presentados aquí han sido ampliamente debatidos en los *multistakeholder meetings* de Finanzas para el Desarrollo de la ONU, preparatorios de la cumbre de presidentes de Naciones Unidas de septiembre de 2005, todos los meses entre febrero y junio del año 2005 en Nueva York y Ginebra, tanto con el grupo de deuda externa como con el grupo de nuevas reglas internacionales.

** Peruano, economista, Investigador Titular en el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Autor de varias publicaciones, la más reciente *Vicios Públicos. Corrupción y Poder*, FCE-Lima, 2005 y *Adiós Estado, buenos días mercado*, Fundación Ebert-UNM San Marcos, Lima, 2004, 210 pp. Dirección electrónica: Ugarteche@iiec.unam.mx. El autor queda agradecido a Manuel Elías Mendoza por la asistencia brindada.

la noción del mercado donde los países quiebran porque son como empresas y por lo tanto que merecen un tribunal de insolvencia o quiebras para resolver el punto. Es posible que la eliminación de las cláusulas de inmunidad soberana de los contratos crediticios en 1976 esté en la base de este desarrollo y que el crecimiento del mercado de bonos lo haya alentado.

A diferencia y en contraste con los anglosajones en el debate, desde América Latina proponemos que los países no quiebran porque la finalidad del Estado es su perpetuidad, y que los ceses de pagos son una parte regular de los ciclos económicos largos. Es decir, que cuando la economía mundial atraviesa crisis paradigmáticas bajan los precios de las materias primas, suben las tasas de interés y se revierten los flujos de capital, llevando a que normalmente muchos países cesen pagos. Es una exageración irreal pensar que un Estado es como una empresa sujeta de liquidación, cambio de gerencia o reestructuración financiera con interferencia a su soberanía. Es también una afirmación apolítica y ahistórica pensar que un gobierno anuncia un cese de pagos por conveniencia, como proponen todos los que piensan que los mecanismos de solución de controversias de pagos generan un riesgo moral alto para los acreedores y van a inducir a los gobiernos a cesar pagos. En la historia, la evidencia es que una vez iniciada la espiral crediticia de la balanza de pagos, los gobernantes hacen lo imposible por evitar la cesación de pagos y que recuperada la economía mundial los países retornan a la normalidad (Marichal, 1989; Suter, 1992).

Proponemos que hay cuatro componentes en el mundo post-Bretton Woods que ayudarán a resolver las dificultades futuras de los créditos internacionales, tomando en cuenta la gobernabilidad de los países endeudados:

1. Un *código financiero internacional*. Actualmente los contratos crediticios se rigen por legislación nacional que en algunos casos corresponden a países que son deudores internacionales muy importantes. Proponemos que para un mundo global debe haber leyes globales y que la esencia de lo internacional financiero debe de ser resguardado, siguiendo el precedente del código de comercio internacional articulado

a través de UNCITRAL (*United Nations Commission on International Trade Law*).

2. La *auditoría crediticia*. El uso sabio, limpio y transparente de recursos obtenidos por créditos debe ser salvaguardado por el bien de los ciudadanos de los países deudores como de los depositantes de los bancos de inversiones o de los tenedores de bonos. La legitimidad o no de los créditos y su buen uso son centrales para la rendición de cuentas de banqueros y gobernantes cuando un gobierno entra en dificultades de pagos.
3. La *protección de gasto social*. Se ha constatado que cuando hay dificultades con la economía, los primeros ajustes que efectúan los ministerios de economía son en el sector social. Se ha constatado también que el Fondo Monetario Internacional ha sido inmune a la protección del gasto social en la recomendación de sus políticas de ajuste, habiendo sido forzado a la creación de los PRSP. No existe una protección del gasto social explícita, al mismo tiempo que los gobiernos han firmado el Acuerdo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio el año 2000. En cumplimiento de éstos, y para asegurar la gobernabilidad de los países endeudados, proponemos la protección del gasto social durante la aplicación de políticas de ajuste y reestructuración del gasto público.
4. El *tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana*. Hay evidencia que terminada la función de los clubes de París y de Londres en su calidad de acreedores de deudas bancarias y gubernamentales, en una época que como el siglo XIX está marcada por los créditos internacionales con bonos, no hay espacios de negociación existentes. Hay evidencia igualmente que los organismos multilaterales de créditos, IFI, están exentos de las refinanciaciones siendo *free riders* del esfuerzo que hacen los demás acreedores ante las dificultades enfrentadas por el gobierno deudor.

LA PROPUESTA DEL TRIBUNAL INTERNACIONAL DE ARBITRAJE
PARA DEUDA SOBERANA (TIADS)

Los principios del nuevo código

- Schroeder y Berensmann (2005), entre otros, proponen tener un código voluntario para los acreedores. Desde ese punto de vista no hay necesidad de reglas firmes a partir de dónde establecer las relaciones comerciales. Visto desde el deudor, se requieren leyes para tener asideros en las transacciones. No hay evidencia que la buena voluntad prevalezca entre acreedores y deudores cuando aprietan los pagos. Por eso debe de existir un código y debe ser internacional, para que trate a todos por igual, máxime cuando el mayor deudor del mundo toma prestado de una economía en desarrollo.
- El pago de la deuda externa no puede ser, en ningún momento, un freno para el desarrollo humano o una amenaza para el equilibrio ambiental. No sólo está en la mira la resolución de los problemas del endeudamiento, sino el nacimiento de un sistema económico más estable y equitativo que redunde en beneficio de toda la humanidad.
- No es aceptable, dentro del Derecho Internacional, que los arreglos de deuda externa sean instrumentos de presión política para que un Estado acreedor, o una instancia controlada por los Estados acreedores, impongan condiciones insostenibles a un Estado deudor, reflejadas especialmente en el ajuste estructural.
- Las condiciones de cualquier arreglo deben estar basadas en los derechos humanos económicos, sociales y ambientales. Éstas tienen que ser internacionalmente pactadas para ser reconocidas y, por cierto, deben establecerse condiciones positivas para impedir que los recursos liberados se canalicen a armas, a gastos dispendiosos o al sostenimiento de gobiernos sultánicos, por ejemplo.

(1) Con los principios señalados es preciso crear un *derecho financiero internacional* pactado por todos y al que se acojan todos

los acreedores sin excepciones. Esto permitirá una cierta independencia de los poderes nacionales de los acreedores mayores y le dará más equidad tanto a los acreedores menores como a los deudores. El criterio será el mismo del *Código de Comercio Internacional* actualmente en elaboración por UNCITRAL.

(2) El punto de partida de cualquier solución, incluido el arbitraje, radica en *la identificación de las deudas* adquiridas legalmente y que pueden ser pagadas, distinguiéndolas de aquellas a partir de la doctrina de las deudas odiosas y corruptas. Con una auditoría financiera y ciudadana se podría descubrir la existencia de deudas ilegales e ilegítimas, sobre todo aquellas contratadas por gobiernos dictatoriales; además, suspender el pago de estas deudas podría constituirse en una barrera para prevenir aventuras dictatoriales.

(3) Uno de los capítulos que debería contemplarse sería el código de los *créditos corruptos*, porque estudiando la historia es evidente que existen créditos que nunca debieron otorgarse, y que lo fueron porque había ganadores preestablecidos. Estos deben anularse. Es decir, establecer que en la corrupción internacional crediticia hay dos partes involucradas y que ambas son responsables. Esos créditos deben ser anulados y los gobiernos deudores estafados, resarcidos. Los responsables de ambas partes, castigados de forma análoga.

(4) Ello requiere de *auditorías de los créditos* internacionales que deben ser realizadas por los gobiernos deudores bajo la observación de la sociedad civil de sus países.

(5) Un corolario de esto es que el derecho penal internacional debe incorporar cláusulas de penalización a la corrupción de carácter internacional con castigos severos para todas las partes involucradas.

(6) Debe establecerse el *pari passu* (proporcionalidad) entre *todos* los acreedores y no sólo entre los acreedores de la banca privada o entre los tenedores de bonos. Es decir, que debe entrar a ser sujeto de negociación la deuda de multilaterales, bilaterales y privados; y no únicamente privados.

(7) Para el servicio de la deuda contratada y renegociada con acuerdos definitivos y en condiciones de legitimidad, habrá que establecer parámetros claros en términos fiscales, para que el servicio de

las deudas que todavía hubiera que pagar, dentro del Presupuesto del Estado, no afecten a las inversiones sociales y tampoco minimicen el potencial de desarrollo, o sea, la capacidad de ahorro interno.

(8) Las causales de cesación de pagos deben quedar establecidas de forma que los *casos de fuerza mayor* sean tratados de un modo distinto que los casos de mala administración. En el comercio internacional existen cláusulas de salvaguardia (cláusulas de contingencia, como en el arreglo alemán de hace 50 años) en caso de incumplimiento que se resuelven en el Tribunal Internacional de Arbitraje por la Cámara Internacional de Comercio de París cuando se entra en disputa. Este foro, y el código correspondiente, tienen un criterio de fuerza mayor o «acto de Dios» para los incumplimientos de contratos de entrega de bienes. Por ejemplo, si hay un contrato para la entrega de cobre en cierta fecha y un aluvión cae sobre la línea férrea, ha ocurrido un imprevisto que impide el cumplimiento del contrato en los términos en que estaba pactado. No existe nada análogo para el crédito internacional. Hay que establecer en el código nuevo una cláusula de fuerza mayor que proteja al deudor:

- de alzas bruscas en las tasas de interés internacional, por ej. cuando *el prime rate* en dos años pasó de 7% a 21% (1979-1981);
- de caídas bruscas en los precios de los productos que el país exporta (1998-2001), cuando la fluctuación es mayor que el promedio de las fluctuaciones de los últimos años, por ejemplo. En doscientos años de historia de deuda externa, éstas son las dos razones más importantes de cesaciones de pagos en todas las economías del mundo;
- de aquellos casos en los cuales la moneda de un país es sujeto de un ataque especulativo, como Tailandia en 1997.

El espacio de este tribunal debe establecerse en Ginebra por la neutralidad del territorio y por la presencia de la oficina de deuda de la UNCTAD. No hay razón para crear un portal nuevo mientras no exista un código financiero internacional. En el mediano plazo debe crearse un portal nuevo porque los temas del comercio no son similares a los financieros. Mientras tanto, hay que ampliar las fa-

cultades del tribunal existente y crear los mecanismos de selección de árbitros, nada más.

La *condicionalidad* utilizada en la resolución del problema debe girar en torno a

- los derechos humanos económicos, sociales y culturales en primer lugar;
- al superávit fiscal;
- al superávit comercial. En términos comerciales se espera que exista un superávit como condición mínima para servir la deuda. Como complemento, se requiere un esquema que estimule la compra de productos de los países endeudados por parte de los países acreedores;
- las rebajas en los saldos de la deuda que deben ser directamente proporcionales a las restricciones comerciales de los acreedores. Es decir, a más barreras arancelarias en los países acreedores, más desendeudamiento de su parte.

LOS BENEFICIARIOS LIBRES (*FREE RIDERS*) Y LA INCLUSIÓN DE TODAS LAS CATEGORÍAS DE ACREEDORES

Desde el punto de vista de los países deudores existen dos tipos de beneficiarios libres (*free riders*) en los acuerdos de pagos. Primero, cuando se cesan pagos y se congelan *todos* los pagos durante el periodo de negociaciones, se supone que *todos* los acreedores privados entran al proceso de negociación y que *todos* son por lo tanto parte de la solución, sea en términos de castigos parciales, recalendarizaciones homogéneas o ambas. El que se inhibe se beneficia de las reducciones de saldo o de cuotas efectuadas por todos los demás. Es un beneficiado por no haber declarado sus acreencias junto con el resto¹.

¹ En Perú es el caso internacionalmente conocido de Elliot Fund. Un fondo «buitre» que compró pagarés de la deuda peruana al Swiss Bank luego que este banco hubiera completado las operaciones de recompra para el gobierno del Perú. Habiendo pagado 50% del valor nominal (10 millones de dólares) del principal

El segundo caso es el de los organismos financieros internacionales, que no refinancian ni reprograman sus deudas por considerarse preferentes. Estos últimos se benefician de los alivios otorgados por el sector privado y por los gobiernos miembros del G7 porque sin reducir saldos ni cuotas pueden cobrarle mejor a un deudor que ha sido aliviado de una parte de su carga. La lógica es que pueden poner condiciones más severas para los préstamos nuevos que les permitirán pagar las deudas atrasadas. Es decir, es una rienda corta sobre el deudor.

El sistema internacional tiene dos espacios de resolución de conflictos financieros, uno es el Club de París para la deuda oficial. Otro es el Club de Londres, para la deuda bancaria. Actualmente no existen espacios para la resolución de los problemas con tenedores de bonos porque tanto el *Council of Foreign Bondholders* de Estados Unidos como el *Foreign Bondholders Protective Council* de Gran Bretaña, fueron desactivados al dejarse de utilizar los bonos soberanos en los años cuarenta del siglo XX. Tampoco existe espacio ni mecanismos para la resolución de conflictos de pagos con los organismos multilaterales de crédito.

LOS *STANDSTILLS*, O CESACIONES DE COBRO, Y CÓMO DEBERÍAN LLEVARSE A CABO

Un tema recurrente en la literatura sobre *cesaciones de pagos* es cuándo y quién declara que no se puede seguir cobrando al deudor, cese de cobro (*standstills*), que ha suspendido los pagos o que ha entrado en un proceso de reordenamiento de las deudas. El ideal sería que todos los acreedores en simultáneo suspendan las cobranzas mientras se ponen de acuerdo en cómo rehacer el calendario de pagos. Esto lo que implica es que no pueda salirse ningún acreedor

(20 millones de dólares), se esperó al final de la aplicación del Plan Brady para enjuiciar al gobierno peruano por el íntegro del valor nominal (20 millones) de los pagarés más intereses y moras (37 millones de dólares) a un costo para el país de 57 millones de dólares mediando un embargo en las cuentas del Banco de la Nación en el exterior que duró casi noventa días entre julio y octubre del año 2000.

de esta lista, es decir, que no haya *free riders*. Un cese de cobros de los tenedores de bonos, hoy día, podría coordinarse con un cese de cobros de los acreedores oficiales reunidos en el Club de París. No obstante, como los organismos financieros internacionales tienen una categoría superior de acreedor, ellos no suspenden los cobros y salen beneficiados de los *standstills*. Únicamente ellos son pagados con los recursos que no se disponen para los otros acreedores. Son beneficiarios libres vistos desde el ángulo del deudor.

Esto debe terminar porque el peso de estos organismos en algunas economías es mayor que las deudas con el sector privado, particularmente en la porción de los créditos nuevos de la década de los noventa. Mientras más pequeña sea la economía, más peso en la deuda total tienen los multilaterales financieros como acreedores. Éste es el problema que debió enfrentar Guyana para la resolución de su problema de deuda desde mediados de la década del noventa. El HIPC no le resolvía los problemas porque no afectaba a la deuda de las multilaterales que son los principales acreedores de dicho país. Tampoco afectaba la deuda con países vecinos como Trinidad y Tobago y Brasil que no querían reducir la deuda en la misma proporción que el HIPC porque no se sentían reflejados en el mecanismo.

¿QUIÉN SOLICITA EL *STANDSTILL*?

¿Quién reconoce que un país no es capaz de cumplir con sus obligaciones? Es una pregunta de ética fundamental. Existiendo un contrato que compromete al deudor a pagar y el principio del *pacta sum servanda*, hay dos posibilidades frente a un horizonte económico sombrío. El primero es que el gobierno del estado deudor anuncie que solicitará un reordenamiento de las deudas, cosa que puede hacer sin haber entrado necesariamente en una crisis de pagos ni haber erosionado sus reservas internacionales. Esta aproximación permite prevenir el agravamiento de las crisis nacionales y su explosión, que lleva eventualmente a una corrida bancaria y una devaluación, que terminan finalmente en una suspensión de pagos de la

deuda externa. En la situación previa, el deudor debería ser capaz de anunciar lo que está enfrentando y solicitar un reordenamiento de las deudas que reduzca la presión sobre su balanza de pagos y sobre sus ingresos fiscales o sobre ambos. La función del veedor internacional diseñada en los años veinte para la función de la Oficina de Inteligencia Económica era esta. Esto minimiza los costos de la crisis y evita mayores problemas internacionales. Es decir, contiene dentro del espacio nacional las dificultades del deudor. Después de 1944 dicha función la heredó el FMI.

Si después de la crisis brasileña, Argentina hubiera devaluado, como era lógico, lo que hubiera seguido a eso hubiera sido pedir un reordenamiento de sus deudas. No hubiera habido ni corrida bancaria, ni devaluaciones sucesivas por haber embalsado la devaluación, perdiendo competitividad internacional ante su principal socio comercial, ni tampoco hubiera crecido la deuda externa innecesariamente entre 1999 y 2001 para mantener el tipo de cambio fijo, ni hubieran pasado por las penurias de la falta de circulante para mantener el tipo de cambio estable. En Argentina se mantuvo el tipo de cambio fijo y se maquilló el nivel de reservas internacionales a través de la emisión de *bullet bonds* con el visto bueno del veedor internacional. Para esto, el veedor internacional que debe de operar como un auditor internacional que provea información fidedigna a los mercados («que dé garantías») dio información internacional falsa al mercado internacional de bonos, que subestimaba la gravedad de la reducción del comercio con su principal socio comercial y que no indicaba que estaba habiendo un traslado de los depósitos de pesos a dólares dentro de Argentina; ni mucho menos, traslados de esos depósitos de dólares de la Argentina hacia el exterior, cuando los agentes económicos esperaban la devaluación. Los dólares de los bonos sirvieron para que algunos agentes económicos vendieran sus pesos y compraran dólares. Un mecanismo que hubiera permitido a Argentina devaluar a tiempo, en 1999, y pedir un reordenamiento de pagos, con el visto bueno del veedor internacional, habría economizado al país cuatro años de reducción del PIB antes de la explosión de una crisis de gran magnitud, y del empobrecimiento de su población, así como el cese de pagos de la deuda externa que ha jaqueado a la comunidad internacional.

El lado contrario sostiene que quien solicita el cese de cobros es un acreedor, quien luego lleva al deudor a la mesa de negociaciones o al tribunal de insolvencia. Ese es el peor escenario y el más dañino para el sistema internacional. El óptimo sería que los gobiernos deudores puedan solicitar el cese de cobros a su voluntad antes de la explosión de una crisis y que sólo si no lo hacen, lo pueda hacer el acreedor.

DÓNDE SE PIDE EL CESE DE COBROS (*STANDSTILL*) Y EL REORDENAMIENTO

Hay varios puntos de vista sobre dónde pedir el *standstill* y el reordenamiento. Krueger (2002) propone que el portal sea el FMI. Raffer, Acosta (http://www.lainsignia.org/2002/agosto/dial_002.htm) y Bello de los Reyes dicen que no puede ser en ningún caso el FMI por múltiples razones:

- es *corresponsable* del manejo económico vía Cartas de Intención;
- no es una instancia neutral en tanto está por los propios acreedores oficiales mayores;
- un acreedor no puede ser juez y parte, esto va contra la lógica del Estado de Derecho en cualquier parte del mundo civilizado;
- es asesor económico y acreedor; y además juez para dilucidar la situación del país, es decir, no garantiza imparcialidad.

Schroeder y Berensmann proponen que sea el G20. Esto es objetado porque el G20 representa al G7 más los países más ricos en desarrollo. UNCTAD debería de tomar esta misión como suya al tener dentro del sistema de Naciones Unidas las unidades responsables de deuda externa y los convenios con 65 países deudores problema.

Raffer (1990) propuso que este tribunal esté en un Estado neutral que no sea acreedor. Mientras Eichengreen (2000) descartó la

idea porque desde su visión los tribunales deben operar como los tribunales de quiebras en espacios nacionales. No cree que estos tribunales sean una buena idea y sostiene que son iniciativas que no tienen posibilidad de ganar porque los acreedores no permitirán que otros intervengan en una negociación que debe sostenerse entre las dos partes. Darle a funcionarios la responsabilidad de dirimir sobre temas tan cruciales, sostiene, no es del agrado de los acreedores. Raffer propone un comité permanente de acreedores sin facultades de aplicación (judiciales). El riesgo moral es muy alto, plantea, y además existe la cuestión política de si los acreedores estarían dispuestos a poner en manos de un tribunal mundial facultades tan formidables (Eichengreen, 2000).

Por nuestra parte proponemos que la neutralidad sea del territorio en referencia al acreedor, y donde se establece el tribunal, así como del código jurídico. Los códigos jurídicos existentes hasta la fecha corresponden a la territorialidad de los acreedores por el tema de la ejecución de garantías. La neutralidad del código debe asegurar capacidad de ejecución de garantías a los acreedores así como derecho a la protección de esto de parte de los deudores, sean los acreedores públicos o privados. Lo que se propone para evitar la figura de «tomar partido» es que la jurisprudencia del acreedor no sea la que se utilice sino una jurisprudencia internacional, como en el caso del Código de Comercio Internacional —que está siendo elaborado a través de la UNCITRAL— que ya tiene componentes consensuados y uniformes. Actualmente es jurisprudencia nacional comparada.

El tema de la soberanía es un punto complejo. Un país que se acoja al arbitraje estaría de alguna manera aceptando su incapacidad de pagos y someterse a las conclusiones, cualesquiera, del tribunal. Estas conclusiones deben resultar en un reordenamiento de los pagos a todos los acreedores, pero también en las condiciones mínimas para la recuperación que será supervisada por el veedor. Esto implica una serie de consecuencias que afectan a su imagen y significan una limitación de su soberanía. Sin embargo, al aceptar el dogma de la no insolvencia —para no debilitar su soberanía—, los países asumen pasivamente la necesidad de las condiciones para garantizar el pago de la deuda. Durante el periodo del *cese de cobros* y

de enjuiciamiento en el tribunal se debe pedir protección legal de los acreedores para que ninguno pueda cobrar, ni entablar juicios preventivos.

Una vez pactados los acuerdos de pagos, al mismo tiempo hay que pactar las condiciones de las mismas que *tienen que estar vinculadas* a los derechos humanos económicos, sociales y culturales. El principio del nuevo acuerdo está basado en la justicia económica, por lo tanto, el concepto propuesto por Raffer (1997) lo mantene-mos en que debe haber protecciones de los gastos sociales como hace el capítulo 9 de la ley de quiebras municipales de los Estados Unidos.

El TIADS no es la primera instancia de negociación, sino la última, en un proceso de refinanciación de deudas. Una instancia a la que se llega cuando las rigideces del sistema y de los instru-mentos no permiten un reordenamiento de pagos y una revisión de la validez de los contratos, en un acuerdo amigable entre las partes.

De todas maneras, en la práctica, con la aceptación tácita de la dificultad de pagos —dentro de un nuevo marco jurídico— se pro-tege al deudor para que sobreviva, se reponga y luego incluso pague lo que pueda. Con lo cual, en poco tiempo, podría volver al merca-do financiero internacional. Esto exige reducir la debilidad contrac-tual de los países empobrecidos y que incluya *cláusulas de contin-gencia* en los bonos de forma que en contextos adversos el peso no recaiga únicamente sobre el deudor sino que se comparta el proble-ma, sobre todo en el caso del endeudamiento externo.

CLÁUSULAS DE CONTINGENCIA Y CLÁUSULAS DE ACCIÓN COLECTIVA

Proponemos el establecimiento de *cláusulas de contingencia* en los instrumentos rígidos de créditos, con dos componentes: una cláu-sula para permitir refinanciarlos, y compartir costos con los acree-dores. Si históricamente se sabe que las caídas en los precios de las materias primas, el alza en las tasa de interés y el cierre del flujo

crediticio es lo que precipita una crisis de pagos, se entiende que las crisis de deuda son en realidad crisis de ingresos que se expresan en una incapacidad, por falta de ingresos, para pagar deudas externas.

Una cláusula que explicita que en caso que los ingresos por exportaciones tuvieran una contracción por efecto de un problema ajeno a la economía nacional del deudor, se podría suspender el cobro de las deudas; quizás ésta sería una forma de evitar traumas críticos y, al mismo tiempo, abre la puerta a la posibilidad de un retiro ordenado a tiempo. Evidentemente, si el gobierno deudor no quiere pactar la cláusula, no lo hará, es decir, que siempre habrá grados de libertad para suspender los pagos o los cobros. Esta cláusula de contingencia posiblemente aumente la prima de riesgo, con lo que será un incentivo para hacer un uso más restringido de los créditos externos.

El segundo componente de la cláusula de contingencia es la posibilidad de refinanciar la deuda haciendo uso de *cláusulas de acción colectiva*, aquellas por las que si una mayoría calificada de acreedores bonistas están dispuestos a sentarse a negociar un acuerdo de refinanciación, entonces el íntegro de los bonistas estaría representado. Es decir, ningún acreedor podría no quedar representado para evitar acciones como las efectuadas por los fondos *buitres* y los beneficiarios libres.

¿QUIÉNES SON LAS PARTES?

Los tenedores de bonos son actualmente, como en el siglo XIX, una categoría de acreedores sustantivos para algunos países. Los tenedores de bonos históricamente han estado organizados en dos instituciones: *Corporation of Foreign Bondholders* (CFB) de Londres creado a mediados del siglo XIX y el *Foreign Bondholders Protective Council, Inc* (FBPC) de Washington, creado en los años treinta del siglo XX. Las reuniones de negociación del FBPC con los gobiernos deudores se llevaron a cabo en las oficinas del Departamento de Estado de los Estados Unidos. En cambio, las reuniones de negocia-

ción del CFB se llevaron a cabo en Londres en las Cortes y cuando no fue posible un arreglo se apeló a la Cámara de Comercio Internacional de París. Ambos, el CFB y el FBPC, representaron los intereses corporativos de los tenedores de bonos expresados en las legislaciones nacionales que sirven como jurisprudencia de los créditos soberanos, que son la ley de los Estados Unidos y la ley británica, con aplicación en cortes que están en Nueva York y en Londres.

En un mundo verdaderamente global, debería existir un *International Corporation of Foreign Bondholders* y un *International Association of Public Creditors* que una a todos los gobiernos, sean o no del G8. Del mismo modo debería establecerse un *International Association of Debtors* que permita, como en los otros casos, reunir todos los precedentes necesarios para una negociación, del modo que lo hace informalmente UNCTAD actualmente. Las otras partes acreedoras son más fáciles de identificar y requieren menos convocatoria para presentarse a cobrar siendo empresas o IFIs. Por el lado de los deudores deben estar los gobiernos, y la sociedad civil.

En suma, se propone crear adscrito a la UNCTAD el espacio para el funcionamiento de un tribunal internacional de arbitraje para deuda soberana para atender a los problemas de conflictos con acreedores que puedan tener deudores soberanos. Este tribunal debe incluir a todas las categorías de acreedores, y todo tipo de deudas, de forma que no haya *free riders*. El funcionamiento del tribunal debería regirse por el derecho financiero internacional que deberá de ser construido en un proceso de consulta. Los créditos, antes de llegar a la refinanciación, deberán ser auditados para garantizar su transparencia y limpieza. Debe protegerse el gasto social en el proceso de la refinanciación y utilizarse los criterios pactados en el Tratado de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en las reestructuraciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto y Ugarteche, Óscar (2003a), «A favor de un tribunal internacional de arbitraje de la deuda soberana (TIADS)», en *La Insignia*, 26.02.2003, 09.03.2003, 05.04.2003, 04.05.2003, 02.06.2003.
- (2003b), «Una propuesta global para un problema global. Hacia un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana», *Nueva Sociedad*, n.º 183, Caracas, enero/febrero.
- (2003c), «A favor de un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana (TIADS): una propuesta global para un problema global». Buenos Aires, IADE, <http://www.iade.org.ar/iade/Recomendados/nopublicados.html>.
- (2005a), «A New International Financial Architecture with an International Board of Arbitration for Sovereign Debt: a Proposal», Alliance 21, https://bases.alliance21.org/alliance/d/f/1486/1486_ENG.rtf?public=ENG&t=.rtf.
- (2005b), *Proposal for a New International Financial Architecture: Towards an International Board of Arbitration*, UNCTAD, Génova.
- AFRODAD (2002a), «The Efficacy of Establishing an International Arbitration Court For Debt», *Technical*, Paper, n.º 1/2002.
- (2002b), «Fair and Transparent Arbitration on Debt», *Issues Paper*, n.º 1/2002.
- Boorman, Jack (2002a), «Towards a Fair and Orderly Resolution of Debt Crises», Speaking Note, CIDSE Conference, 26 de septiembre de 2002.
- (2002b), «Sovereign Debt Restructuring: Where Stands the Debate?», <http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/101702.htm>.
- Bolton, Patrick (2003), «Towards a Statutory Approach to Sovereign Debt Restructuring: Lessons from Corporate Bankruptcy Practice around the World», *IMF Staff Papers*, número especial, vol. 50.
- Buiter, Willem y Sibert, Anne (1999), «UDROP: A Contribution to the New International, Financial Architecture», *International Finance*, vol. 2, pp. 227-247.
- Bulow, Jeremy (2002), «First World Governments and Third World Debt: A Bankruptcy Court for Sovereign Lending?», *Brookings Papers on Economic Activity*, Brookings Institution, abril.
- y Rogoff, Kenneth (1990), «Cleaning Up Third-World Debt Without Getting Taken to the Cleaners», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, pp. 31-42.
- CIDSE / Caritas Internationalis (agosto de 2001), «Statement on Debt», <http://www.cidse.org/pubs/briefdeb.htm>.

- (enero de 2002), «Orderly Debt Workouts: Dialogue between Private Investors, the IMF and NGOs» (Report of a Luncheon Discussion Organised by UN-DESA, CIDSE and Caritas Internationalis at the 4th Preparatory Committee of the General Assembly for the «International Conference Financing for Development», Nueva York, 14-25 de enero de 2002), <http://www.cidse.org/en/tg2/ffd4arti.html>.
 - (marzo de 2002), «International Insolvency Framework – Advantages for Indebted Southern Countries? A Dialogue between Governments, IMF, Private Investors and NGOs» (Report of a Side Event at the International Conference on Financing for Development, Monterrey), <http://www.cidse.org/en/tg2/ffddebt.pdf>.
 - (enero de 2003), «The Case for an International Fair and Transparent Arbitration Process», <http://www.cidse.org/en/news/FTAPSTA03.pdf>.
 - (octubre de 2003), «Concrete Steps to Strengthen International Economic Governance» (Statement Issued for the High-Level Dialogue on Financing for Development in the General Assembly, 29-30 octubre 2003), <http://www.cidse.org/docs/200311101243263317.pdf>.
- Cohen, Daniel *et al.* (marzo 2004), «Beyond the HIPC Initiative», http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/hipc/index_en.htm.
- Domowitz, Ian y Tamer, Elie (1997), «Two Hundred Years of Bankruptcy: A Tale of Legislation and Economic Fluctuations» (documento sin publicar; Evanston, Illinois: Northwestern University).
- Eichengreen, Barry (2002), *Financial Crises and What to Do about Them*, Oxford, Oxford University Press.
- y Portes, Richard (1995), *Crisis? What Crisis? Orderly Workouts for Sovereign Debtors*, Londres, Centre for Economic Policy Research.
 - y Ruhl, Christof (2000), «The Bail-In Problem: Systematic Goals, Ad Hoc Means», NBER Discussion Paper No. 7653, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Eisenberg, T. y Tagashira, S. (1996), «Should We Abolish Chapter 11? The Evidence from Japan», en J. Bandhari (ed.), *Corporate Bankruptcy: Economic and Legal Perspectives*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Fritz, Thomas y Hersel, Philipp (agosto de 2002), «Fair and Transparent Arbitration Processes. A New Road to Resolve Debt Crisis», FDCL-Verlag, Berlín.
- Gianviti, François y Geithner, Timothy (noviembre de 2002), «The Design of the Sovereign Debt Restructuring Mechanism – Further Considerations» (IMF Paper).
- Häusler, Gerd; Gianvitis, Francois y Geithner, Timothy (agosto de 2002), «Sovereign Debt Restructuring Mechanism – Further Considerations» (IMF Paper).

- Herman, Barry (septiembre de 2003), «Asuntos inconclusos en el diálogo internacional sobre la deuda», *Revista de la CEPAL*, n.º 81 (septiembre de 2003), pp. 65-79.
- Hussain, Qaizar y Wihlberg, Clas (1999), «Corporate Insolvency Procedures and Bank Behavior: A Study of Selected Asian Economies», IMF Working Paper 99/135, Washington, International Monetary Fund.
- (2001), «A New Approach to Sovereign Debt Restructuring—Preliminary Considerations» (Washington: International Monetary Fund).
 - (2002), «A New Approach to Sovereign Debt Restructuring—Further Reflections and Future Work», Washington, International Monetary Fund.
 - (septiembre de 2002), «IMF Board Discusses Possible Features of a New Sovereign Debt Restructuring Mechanism», Public Information Notice (PIN) n.º 02/106.
- Kaiser, Jürgen (noviembre de 2002), «Firmly on the wrong path: SDRM after the Annual Meetings 2002», http://www.erlassjahr.de/15_publicationen/15_ftap021129_firmly.htm.
- Kenen, Peter (2001), *The International Financial Architecture: What's New? What's Missing?*, Washington, Institute for International Economics.
- (2002), «The International Financial Architecture: Old Issues and New Initiatives», *International Finance*.
- Krueger, Anne (2001), «International Financial Architecture for 2002: A New Approach to Sovereign Debt Restructuring», IMF Discussion Paper.
- (diciembre de 2001), «A New Approach to Sovereign Debt Restructuring», www.imf.org/external/np/speeches/2001/122001.htm.
 - (enero de 2002), «The Evolution of Emerging Market Capital Flows: Why We Need to Look Again at Sovereign Debt Restructuring», www.imf.org/external/np/speeches/2002/012102.htm.
 - (abril de 2002), «A New Approach to Sovereign Debt Restructuring», <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=15722.0>.
 - (julio de 2002), «Preventing and Resolving Financial Crisis: The Role of Sovereign Debt Restructuring», www.imf.org/external/np/speeches/2002/072602.htm.
 - (septiembre de 2002), «Statement on Sovereign Debt Restructuring Mechanism – Further Considerations», <http://www.imf.org/external/np/pdr/sdrm/2002/090402.htm>.
 - (octubre de 2002a), «Crisis Prevention and Resolution: The Role of Sovereign Debt Restructuring», <http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/100702a.htm>.

- (noviembre de 2002), «Sovereign Debt Restructuring Mechanism: One Year Later», <http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/111202.htm>.
- Oechsli, Christopher (1981), «Procedural Guidelines for Renegotiating LDC Debts: An Analogy to Chapter 11 of the U.S. Bankruptcy Reform Act», *Virginia Journal of International Law*, vol. 21, pp. 305-341.
- Raffer, Kunibert (2002), «The Final Demise of Unfair Debtor Discrimination? – Comments on Ms Krueger’s Speeches», <http://mailbox.univie.ac.at/~rafferk5>.
- Rogoff, Kenneth y Zettelmeyer, Jeromin (2002), «Bankruptcy Procedures for Sovereigns: A History of Ideas, 1976-2001», IMF Working Paper 02/133, Washington, International, Monetary Fund.
- Roubini, Nouriel (2002a), «Do We Need a New International Bankruptcy Regime? Comments on Bulow, Sachs and White», *Brookings Papers on Economic Activity*, Brookings Institution, abril.
- (2002b), «Private Sector Involvement in Crisis Resolution and Mechanisms for Dealing with Sovereign Debt Problems», NYU Working Paper, Nueva York, New York University.
- Sachs, Jeffrey D. (1995), «Do We Need an International Lender of Last Resort», Frank D. Graham Lecture, Princeton University, Princeton, New Jersey.
- Szwarcz, Steven L. (2000), «Sovereign Debt Restructuring: A Bankruptcy Reorganization Approach», *Cornell Law Review* (mayo).
- Schroeder, Frank y Berensmann, Kathrin (2005), «A Proposal for a New International Debt Framework (IDF) for the Prevention and Resolution of Debt Crisis in Middle-Income Countries», Background papers, FfD Multi-stakeholder Consultations on Systemic Issues, 29-31 de agosto de 2005.
- Scott, Hal S. (2002), «How Would a New Bankruptcy Regime Help?», *Brookings Papers on Economic Activity*, Brookings Institution, abril.
- Taylor, John (2002a), «Grants and Sovereign Debt Restructuring: Two Key Elements of a Reform Agenda for the International Financial Institutions», testimony before the Joint Economic Committee, February 14, <http://www.treas.gov/press/releases/po1016.htm>.
- (2002b), «Sovereign Debt Restructuring: A U.S. Perspective», April 1, <http://www.treas.gov/press/releases/po2056.htm>.
- Ugarteché, Óscar (2005), «Der große Abfluss Die Nettokapitaltransfers Lateinamerikas im Schulden», *ILA Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika*, n.º 285, mayo, Bonn.
- UN General Assembly (2003), «58th session: High Level Dialogue on Financing for Development», Draft, Resolution Saint Lucia (A/C.2/58/L.39), par.3

UN International Conference on Financing for Development (marzo de 2002),
Monterrey Consensus (A/Conf/198/3), par. 60, <http://www.un.org/esa/ffd/0302finalMonterreyConsensus.pdf>.

White, Michelle (2002), «Sovereigns in Distress: Do They Need Bankruptcy?», Brookings Papers on Economic Activity.

10. LA DEUDA ILEGÍTIMA

IOLANDA FRESNILLO Y GEMMA TARAFÁ *

La deuda externa se ha multiplicado más de cuatro veces desde 1980. En estos casi veinticinco años los países del Sur han pagado más de siete veces la cantidad que se debía en 1980.

Hay dos factores que motivan este incremento constante. Por un lado, el aumento de los intereses que los países deudores se ven obligados a pagar. Por el otro, la solicitud por parte de estos países de nuevos préstamos para poder retornar los anteriores.

Los países del Sur, a pesar de su situación económica, pagan cada año en concepto del servicio de la deuda externa, grandes y crecientes cantidades de dólares. Este pago, denominado servicio de la deuda, incluye las amortizaciones del dinero prestado y los intereses del préstamo. Aun así, el esfuerzo no tiene la recompensa de una reducción significativa del total de la deuda. En el año 2003 los países del Sur transfirieron al Norte más de 370.000 millones de dólares en concepto del pago de la deuda, cifra que supone más de cinco veces aquello que los países del Norte los prestaron en concepto de Ayuda Oficial para el Desarrollo, algo más de 69.000 millones de dólares. Casi la mitad de lo que se paga en concepto de servicio de la deuda son intereses. Así pues, los pagos realizados no consiguen de ninguna forma frenar la tendencia al crecimiento del total de la deuda, puesto que los intereses son tan elevados que acaban contrarrestando el pago, y hacen que la deuda continúe creciendo sin posibilidad de que algún día se ponga fin a la bola de nieve que esto supone.

El pago del servicio de la deuda del Sur al Norte es 5,4 veces la Ayuda Oficial al Desarrollo que se transfiere anualmente del Norte al Sur. ¿Quién financia el desarrollo de quién?

* Observatorio de la Deuda en la Globalización.

Frente a esta situación, son muchas las organizaciones del Sur que apuestan con fuerza por la tesis de la deuda ilegítima.

¿QUÉ ENTENDEMOS POR DEUDA ILEGÍTIMA?

DEUDA ILEGÍTIMA Y DEUDA ODIOSA

La ilegitimidad expresa un consenso generalizado, y fundado en argumentos racionales, de que una realidad es injusta e inmoral. La legitimidad o ilegitimidad de cualquier cuestión depende en gran medida de la correlación de fuerzas en una sociedad. Un cambio en esta correlación de fuerzas puede producir que una conducta o circunstancia concreta pase de ser considerada legítima a ilegítima, que quede recogida por la ley y considerada ilegal.

Consideramos que las *deudas ilegítimas* son aquellas derivadas de préstamos que financian o dan como resultado conductas, mecanismos o fenómenos que atentan contra el desarrollo de la vida digna de las personas y/o ponen en peligro la convivencia pacífica entre los pueblos.

En la mayoría de los casos son aquellos préstamos que (en su contratación o renegociación, en aquello que financian o en sus efectos) generan mecanismos o comportamientos que violan los derechos humanos —individuales o colectivos— económicos, sociales o culturales. Entre estos comportamientos encontramos: la opresión de los pueblos, el genocidio, las guerras imperialistas, la corrupción, la distribución desigual de la riqueza, la generación de pobreza, la arbitrariedad (acto o conducta contraria a la razón, dictado sólo por la voluntad o el capricho), la intervención de las soberanías, o los desastres ecológicos.

¿Cómo determinamos que una deuda es ilegítima? Fundamentalmente a través del estudio de esta deuda, es decir, una *auditoría* que nos esclarezca cómo se originó, quién pidió el préstamo, bajo qué circunstancias o para servir a qué intereses, a qué fue destinado el dinero del préstamo, cómo se gestionó la deuda o el proyecto que lo financiaba, etc. Una auditoría de esta deuda debe ser responsabilidad de los acreedores: es responsabilidad de quien da el prés-

tamo conocer a qué va a ser destinado el mismo. La auditoría implicará también analizar las circunstancias de contratación (si existe un abuso, por parte del acreedor, para imponer ciertas contraprestaciones y condiciones), los términos del contrato (deudas tomadas o renegociadas con exigencias que impiden la cancelación final de las mismas) y, por descontado, el destino del fondo. En relación a esta última cuestión, consideramos ilegítimas aquellas deudas cuyo destino, directa o indirectamente, no responde a las necesidades o intereses de la población en general, o generan desastres humanos, sociales, políticos o ecológicos, o benefician exclusivamente a una persona, grupo de personas o a sus asociados, o a los mismos acreedores (incluyendo las deudas destinadas a cancelar deudas ilegítimas).

Según el destino de los fondos podemos establecer la siguiente clasificación de deudas ilegítimas:

- a. *Deudas de Opresión*: aquellas resultado de préstamos concretos para financiar actividades humillantes, agresivas o criminales contra la población, por ejemplo, para mantener o fortalecer un régimen dictatorial o represor, para comprar armas con las que reprimir levantamientos populares, etc. Un ejemplo muy claro es el de las deudas del régimen del *apartheid* en Sudáfrica.
- b. *Deudas de Guerra*: son aquellas derivadas de préstamos que financiaron planes bélicos con fines imperialistas o anexionistas. Un caso es el de las deudas del régimen de Suharto en Indonesia para invadir Timor Oriental.
- c. *Deudas de Corrupción*: cuando los fondos solicitados por los Estados son desviados directamente a las cuentas personales de gobernantes o destinados a «caprichos públicos». Existen múltiples casos: dictadores como Pinochet en Chile, Marcos en Filipinas, Mobutu en Zaire, Duvalier en Haití o Sadam Hussein en Iraq...; monarcas como Hassan II en Marruecos... o gobiernos democráticos como el de Menem en Argentina... La lista de gobernantes corruptos que han engordado sus cuentas privadas a la vez que incrementaban la deuda externa de sus países es enorme.

Pero no sólo hemos de mirar al corrupto, sino también al corruptor o cómplice en el bando de los acreedores. El Banco Mundial o las Agencias de Crédito a la Exportación son instituciones a menudo implicadas, que incluso favorecen procesos de corrupción por los cuales se genera o incrementa la deuda externa de los países del Sur.

- d. *Deudas de Élite*: son resultado de préstamos solicitados por el Estado para beneficiar exclusivamente a una minoría de la población que disfruta de una posición beneficiosa política o económicamente. También incluye aquellos créditos que se piden para amortizar gastos que se podrían cubrir con políticas o medidas que garantizaran una redistribución equitativa de las rentas de los grupos privilegiados (por ejemplo, una política fiscal progresiva o ciertas medidas financieras como el control de la salida de capitales, o la prohibición de las leyes de secreto bancario). Un ejemplo claro son las deudas que adquiere el Estado para construir infraestructuras que sólo benefician a una industria o empresa (transnacional) determinada. También sería el caso de la estatalización de deudas privadas.
- e. *Deudas de Desarrollo*: resultantes de préstamos para realizar proyectos de «desarrollo» que fracasaron, con consecuencias humanas o ambientales que resultaron nefastas o innecesarias, pero muy rentables para los bancos y los proveedores extranjeros.

En el marco que definimos como deudas ilegítimas podemos distinguir aquellas que la doctrina y jurisprudencia internacional denomina *deudas odiosas*. Este concepto deriva del que han señalado tribunales y expertos en derecho, en la resolución de litigios en los cuales se cuestionaba la obligación de pagar una deuda pública cuando un estado o gobierno heredaba esta deuda del anterior.

Una deuda es considerada odiosa cuando el préstamo se toma sin el consentimiento de la población (por un régimen despótico), se utiliza en contra de los intereses o el bienestar de la población, y todo esto se realiza con el consentimiento de los acreedores.

Cuando una deuda es considerada odiosa, es repudiable y, por tanto, nula o inexistente. En este momento, se considera que la deuda es una deuda personal del régimen o gobernante anterior... caído el déspota, caída la deuda.

Según un estudio de Joseph Hanlon, como mínimo el 20% de la deuda de los países empobrecidos es deuda odiosa.

No se debe confundir *la deuda impagable con la deuda ilegítima*. La deuda impagable es aquella que, aunque siendo legítima, no se puede pagar sin dañar los derechos humanos de la población del país deudor, o comprometiendo la calidad de vida de sus habitantes o la de las siguientes generaciones. Son aquellas deudas cuyo cumplimiento genera pobreza (o más pobreza), o causa daños ecológicos irreversibles.

¿Qué pasa cuando una auditoría ha determinado que una deuda es legítima pero que resulta impagable? La exigencia de su pago se vuelve ilegítima. En este caso la deuda debería ser cancelada, al menos hasta un nivel en el cual su pago sea sostenible. Los movimientos sociales consideran que el pago de la deuda es sostenible cuando un gobierno puede pagarla con los recursos que quedan después de asegurar que se cubren las necesidades humanas básicas de *toda* la población. Esto sin deteriorar el medio ambiente y sin comprometer futuras perspectivas de desarrollo humano.

Cuando hablamos de deuda generalmente nos referimos a la deuda financiera de los países del Sur con los países del Norte. Pero en realidad existen otros tipos de deuda, diferentes a la financiera, que siguen habitualmente el sentido inverso, que hacen que los países que conocemos como deudores sean en realidad acreedores y los acreedores deudores. La tesis de la deuda ilegítima es también perfectamente aplicable a todas estas deudas:

- *Deuda Histórica*

A lo largo de siglos, el desarrollo y la riquezas acumuladas por el Norte se han financiado a través del expolio de los recursos naturales y de la explotación de los seres humanos del Sur. Durante el colonialismo esta apropiación de los recursos de las colonias, por parte de las metrópolis, llegó a niveles extraordinarios.

- *Deuda Social*

Aquella en la que los países del Norte debemos a los del Sur por los impactos sociales que las actuaciones de nuestros gobiernos, empresas y ciudadanos han tenido y tienen en los países del Sur. Las violaciones de derechos humanos, las guerras declaradas o inducidas, la explotación laboral, los movimientos forzados de población, y un largo etcétera de impactos y males que tienen su origen en los actores del Norte (o dominados por los países del Norte, como las Instituciones Financieras Internacionales).

- *Deuda Ecológica*

Actualmente nos encontramos delante de una crisis ecológica de extraordinaria magnitud. Problemas como el agujero de la capa de ozono, el incremento del efecto invernadero, la pérdida de biodiversidad, el agotamiento de los recursos, la contaminación del sol y del aire... denotan este hecho. Esta crisis ecológica es consecuencia indisociable del actual funcionamiento del sistema económico, y sus impactos no afectan solamente a aquellos que los producen, sino a todo el planeta. No sólo es relevante constatar la magnitud de los impactos ambientales, sino qué responsabilidad tiene cada uno en sus causas. Los países pobres no son los mayores causantes de la crisis ambiental a pesar de ser el lugar donde se dan buena parte de los efectos (deforestación de las selvas tropicales, extracciones mineras y petrolíferas, insalubridad de las aguas, extinción de especies, ciudades contaminadas...). Las causas reales del problema hace falta buscarlas tras la aparente asepsia y pulcritud de las sociedades occidentales y en su consumo desmesurado. Es esta desigual contribución a la crisis ambiental global de donde parte el concepto de Deuda Ecológica.

ANEXO

POSICIONAMIENTO DEL OBSERVATORIO DE LA DEUDA EN LA GLOBALIZACIÓN (ODG) (WWW.DEBTWATCH.ORG) FRENTE A LA DEUDA ILEGÍTIMA

Delante de las evidencias de que una grandísima parte de la deuda es ilegítima, nosotros le exigimos al gobierno español una moratoria inmediata para con todos los países «deudores» del estado español. En el transcurso de esta moratoria se deben llevar a cabo auditorías integrales y participativas que clarifiquen la ilegitimidad o no de la deuda externa. En el caso de que las auditorías evidencien la ilegitimidad de esta deuda hay que proceder inmediatamente a su abolición y a la exigencia de reparaciones y responsabilidades judiciales, civiles o penales, a aquellas personas y/o instituciones que permitieron, fomentaron e hicieron uso de créditos ilegítimos.

CAMPAÑA «¿QUIÉN DEBE A QUIÉN?» (WWW.QUIENDEBEAQUIEN.ORG)

Debido a la coyuntura actual¹ y al incesante crecimiento de la deuda externa, más de 150 colectivos, entidades, etc. del Estado español, entre las que

¹ **Coyuntura actual:**

1. La nueva situación política que se da en el Estado español, con un gobierno sin mayoría absoluta en el Congreso que está haciendo algunas promesas de cancelación de deuda, y ante un Congreso que ha aceptado discutir una ley por la gestión de la deuda externa.

2. Las diferentes promesas incumplidas de cancelación del 100% de la deuda multilateral de los países pobres altamente endeudados (HIPC) que se hacen desde algunos gobiernos del Norte.

3. La situación de emergencia en la que se encuentran millones de personas en el mundo.

4. El gobierno español incurre en nuevas contradicciones al conceder las ayudas humanitarias de urgencia como créditos que generan más deuda externa (como en el caso de los países afectados por el tsunami).

5. La incesante lucha por la abolición de la deuda externa; llevamos ya más de 5 años.

se encuentra el Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG), hemos decidido unirnos a las diferentes iniciativas a nivel internacional, tanto en el Norte como en el Sur, de organizaciones que continúan luchando contra la injusticia y dominación que supone la deuda externa, y hemos puesto en marcha una nueva campaña por la abolición de la deuda externa, bajo el lema «*¿Quién debe a quién?*».

Consideramos que la deuda externa de los países del Sur con los acreedores del Norte es ilegítima, injusta e inmoral. Delante de esto, y de la evidencia de que existen unas deudas históricas, sociales y ecológicas de los países del Norte con los del Sur, nos preguntamos, realmente: ¿quién debe a quién?

ODM EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

11. OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: UNA MIRADA DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

JOSÉ LUIS MACHINEA *

INTRODUCCIÓN

El siguiente artículo resume las principales ideas contenidas en el documento interagencial del mismo nombre coordinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y que contó con la participación de todos los organismos internacionales que tienen presencia en la región¹. En dicho documento se examina el progreso realizado entre 1990 y 2004 por los países de América Latina y el Caribe y por la región en su conjunto en pos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y sus respectivas metas. Junto con dicho examen, el documento pasa revista a las principales características del subdesarrollo de la región, destaca las pronunciadas diferencias en los niveles de bienestar tanto entre los países como al interior de los mismos, y se ofrecen orientaciones generales para el diseño de políticas dirigidas a superar los rezagos que traban el desarrollo económico y social de los mismos.

Este esfuerzo de la CEPAL y de las demás agencias se enmarca en la Declaración del Milenio del año 2000, que se ha convertido en una suerte de carta de navegación del sistema de las Naciones Unidas. Con el fin de ponerla en práctica, los países solicitaron al Secretario General establecer mecanismos de seguimiento y rendición

* Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

¹ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331), José Luis Machinea, Alicia Bárcena y Arturo León (coords.), Santiago de Chile, junio de 2005.

de cuentas para apoyar a los Estados Miembros, tanto en el ámbito nacional como regional y mundial, con miras a lograr una definición más clara de responsabilidades entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. Hasta ahora la experiencia ha sido fructífera. En efecto, en apenas cinco años los objetivos contemplados en dicha Declaración han permeado la cooperación para el desarrollo a escala mundial, lográndose un amplio consenso en cuanto a un conjunto de ocho objetivos de desarrollo, claros, medibles y con plazos precisos, lo que ha generado una acción coordinada sin precedentes, no sólo en el sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods, sino también en la comunidad de donantes en general y, lo que es más importante, en los propios países en desarrollo.

Tanto a partir de la Declaración del Milenio como del Consenso de Monterrey y del Plan de Aplicación de las decisiones de Johannesburgo, y más recientemente del informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, se ha ido gestando un importante cambio de enfoque de las políticas públicas, al reconocerse explícitamente que el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales más amplios y que se requieren esfuerzos adicionales para que los países en desarrollo puedan cumplir cabalmente con los compromisos establecidos en la Declaración y en el Consenso de Monterrey. Como se destaca en la última parte de este artículo, ello implica redistribuir y movilizar más recursos internos, reformar las instituciones para adaptarlas a las prioridades nacionales y adoptar políticas económicas y sociales efectivas que cada país pueda hacer propias y que estimulen el crecimiento económico. Los países desarrollados, por su parte, también deben cumplir sus obligaciones, aumentando y mejorando la asistencia para el desarrollo, haciendo propuestas más razonables para lograr avances significativos en una nueva ronda de negociaciones comerciales orientada al desarrollo, ofreciendo un alivio de la deuda más amplio para algunos países y fomentando la transferencia de tecnología.

Por razones de espacio nos limitamos a mencionar aquí algunos puntos de vista básicos adoptados en el documento. En primer lugar, estimamos que los ODM y las Metas del Milenio deben concebirse integralmente y no como un simple listado de tareas o deberes

a cumplir. El progreso hacia su logro debe formar parte de una estrategia de desarrollo global, que toca a las esferas económica, política y social. Los ODM no son, pues, ajenos al proceso de desarrollo y constituyen una plataforma con metas cuantitativas y temporales que difícilmente pueden alcanzarse sino en el contexto de un desarrollo integral.

En segundo lugar, afirmamos que los derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales, constituyen el marco ético para la formulación de las políticas tendientes al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Junto con ello, entendemos que la implementación de las políticas públicas para atender las necesidades sociales debe enmarcarse en un contexto democrático, de gobernabilidad económica y política que exige la más amplia representación de intereses y su satisfacción progresiva, requisito de particular importancia en sociedades como las latinoamericanas y caribeñas en que la distribución del ingreso y de los activos es muy desigual, de hecho la más desigual entre todas las regiones del mundo.

En tercer lugar, concebimos el desarrollo social como el resultado de la interacción de tres elementos básicos: a) una política macroeconómica tendiente a alcanzar un crecimiento sostenido que genere un volumen adecuado de empleos de calidad; b) una estrategia de desarrollo productivo orientada a disminuir la heterogeneidad estructural y a cerrar las brechas de productividad entre diferentes actividades y agentes productivos; c) una política social de largo plazo, destinada a aumentar la equidad y la inclusión.

En cuarto lugar, pensamos que la acción pública en el campo económico y social debe evitar la segmentación y la exclusión social y las políticas sociales deben por ello tener como guía principal una concepción universalista e integradora, lo que no excluye la focalización como instrumento adecuado para atender a los sectores más rezagados, precisamente los más afectados por los mecanismos a través de los cuales se reproduce la pobreza y la desigualdad entre una generación y la siguiente.

Como es obvio, el presente artículo no pretende abarcar todos los objetivos de desarrollo y metas contemplados en la Declaración del Milenio ni ciertamente la multiplicidad de aspectos abordados

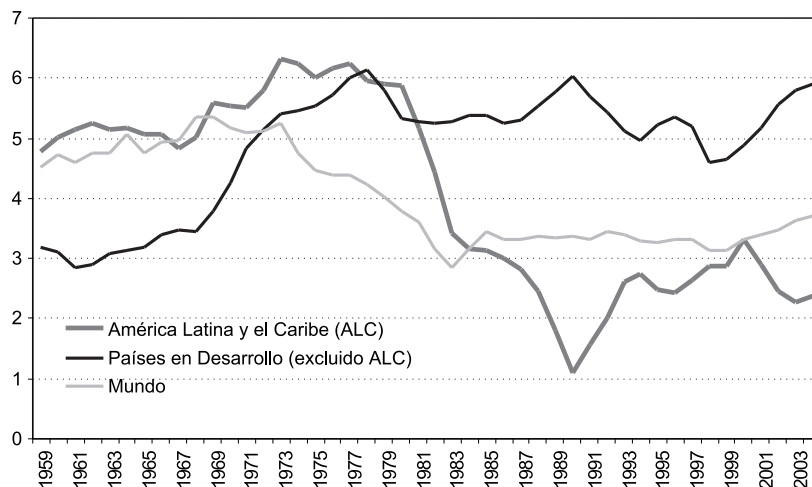
en el documento interagencial. Por el contrario, hemos intentado centrar la atención en aquellos que a nuestro juicio constituyen los «nudos gordianos» que es preciso romper a fin de que la región no sólo alcance las metas sino que se encamine al logro pleno de los ODM y de los demás desafíos no adecuadamente contemplados en ellos.

Hemos reunido en tres puntos los temas que abordamos en el artículo. En el primero señalamos los principales logros y obstáculos que ha enfrentado la región en su proceso de desarrollo reciente; presentamos luego una síntesis del progreso logrado por los países en relación con las Metas del Milenio y, finalmente, intentamos resumir los que a juicio de la CEPAL constituyen los principales desafíos que enfrenta la región y los principios básicos y criterios orientadores de las políticas públicas que debieran ponerse en marcha a fin de alcanzar los ODM.

A. UNA DÉCADA DE LOGROS Y OBSTÁCULOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los países de América Latina y el Caribe iniciaron este siglo en medio de evidentes contrastes, emergiendo de una década de luces y sombras. El optimismo que reinaba a comienzos de la década de 1990 fue dando paso a la desazón respecto de los resultados del período de reformas, que tuvo a la apertura comercial, la liberalización de los mercados financieros nacionales y la creciente liberalización de las corrientes de capitales con el exterior como elementos comunes a todos los países y, con diferencias de un país a otro, comprendió además las privatizaciones y el sistema tributario.

La generalizada apertura comercial de las economías de la región es uno de los hechos más destacados del período de reformas. En efecto, tanto las exportaciones como las importaciones de América Latina y el Caribe mostraron gran dinamismo. Entre 1991 y 2000 el volumen físico de las exportaciones de la región se elevó a una tasa sin precedentes (9,3% anual), y las importaciones crecieron a tasas aún más elevadas, en gran parte como consecuencia de

GRÁFICO 1. *Crecimiento económico: 1959-2004 (tasas anuales, decenios móviles)*

FUENTE: Banco Mundial, *World Development Indicators (WDI)*.

la profunda reducción de aranceles, en un contexto bastante generalizado de apreciación de las monedas nacionales.

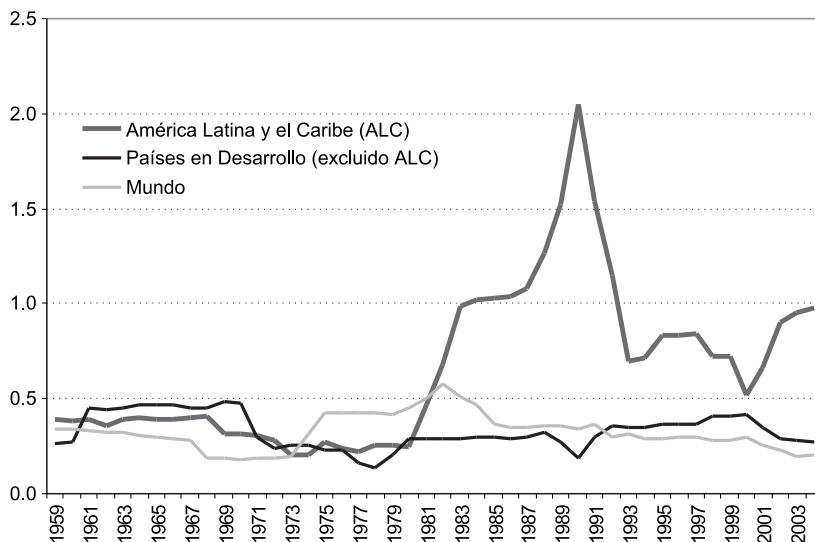
Otro de los hechos económicos destacados del período 1991-2003 ha sido la mayor confianza que inspiran las autoridades responsables de la gestión macroeconómica, en buena medida cimentada en los importantes logros alcanzados en materia de estabilidad de precios y control del desequilibrio fiscal, dos males endémicos en la región. Sin embargo —y esta es una cuestión que queremos destacar por sus consecuencias en relación con las posibilidades de alcanzar la meta sobre pobreza en la región—, la globalización comercial y financiera, la reducción, en algunos casos drástica, del papel del Estado en la vida económica y el mejor comportamiento macroeconómico *no redundaron, tal como se auguraba, en altas tasas de expansión económica*. Entre 1990 y 2005, la tasa promedio anual de crecimiento del PIB fue tan sólo un 2,9%, poco más de la mitad del 5,5% correspondiente al período 1950-1980 (véase el gráfico 1). Al mismo tiempo, el desempeño de América Latina y el Caribe en los años noventa fue claramente inferior al de otras regiones en des-

arrollo, especialmente el Asia Sudoriental, que se expandió a una tasa promedio del 6%.

Quizás la mayor frustración en relación con la evolución de la economía de América Latina ha sido la persistente divergencia, en términos de producto por habitante, entre la región y el mundo desarrollado, que se registra desde inicios de la década de 1970 y continuó aumentando en los últimos años. La recuperación del crecimiento a partir de 2004 constituye un hecho positivo, pero no modifica radicalmente la situación. Esta divergencia ha ido acompañada, además, por una acentuación de las disparidades internas en materia de distribución del ingreso y, si se compara con los comienzos de los años ochenta, por el aumento de la pobreza absoluta y de la indigencia en prácticamente todos los países de la región.

Además de magro el crecimiento ha sido volátil; en los años noventa el coeficiente de variación de las tasas de crecimiento del producto en América Latina y el Caribe más que duplicó el valor correspondiente al mundo desarrollado y a los países asiáticos en desarrollo (véase el gráfico 2). De esta forma, si bien la región avanzó en el control de la inflación y del déficit fiscal, los vaivenes macroeconómicos de los años noventa generaron una elevada inestabilidad real, es decir, del crecimiento económico y del empleo, inestabilidad que ha significado elevados costos en términos económicos y sociales. Éstos se manifiestan, entre otros factores, en una gran subutilización de los recursos humanos y de capital, en impactos negativos en la inversión, en falta de respuesta del empleo en las fases expansivas y en una menor cobertura de la seguridad social, derivada de la propia inestabilidad del empleo y, por ende, de las menores contribuciones. En términos más generales, la incertidumbre ha reducido significativamente el bienestar de los ciudadanos, en particular, de aquellos de menores recursos.

Por su parte, la mayor competencia propia de las economías abiertas, al tiempo que creó nuevas oportunidades, incrementó la incertidumbre. Los diversos agentes productivos de las economías de la región enfrentaron en condiciones desiguales los cambios de las reglas del juego. En realidad, el proceso de adaptación ha estado signado por fallas de mercado y, en particular, por fuertes asimetrías de información entre los agentes productivos. Estos fenóme-

GRÁFICO 2. *Volatilidad del crecimiento: 1959-2004* (coeficiente de variación, decenios móviles)

FUENTE: Banco Mundial, *World Development Indicators* (WDI).

nos introdujeron apreciables diferencias en cuanto al conocimiento y a las prácticas de articulación con los mercados externos, al acceso al financiamiento y a los conocimientos tecnológicos necesarios para competir en el nuevo contexto. Todo ello ha acentuado la pronunciada heterogeneidad estructural de las economías de la región, ampliado las brechas de productividad entre sectores y estratos de empresas y ha acrecentado en numerosos países la ya elevada desigualdad en la distribución de la renta. Esta última implica la existencia de estratos de población y de zonas al interior de los países cuyo nivel de vida se asemeja al de los países de menor ingreso por habitante en el mundo, desigualdad que agrava altamente la pobreza extrema en los países de menor producto por habitante.

A su vez el elevado nivel de heterogeneidad ha dificultado la transmisión del aumento de la productividad que han logrado los sectores y empresas más dinámicos al conjunto del aparato productivo, perpetuando la existencia de tres segmentos productivos

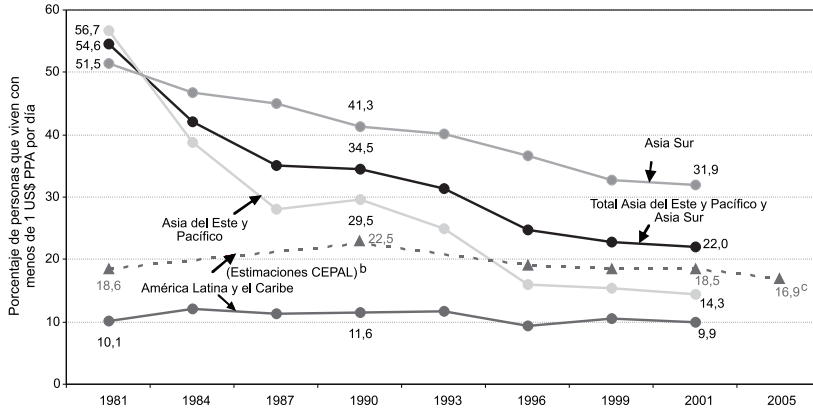
(grandes empresas, empresas medianas y pequeñas y microempresas informales), los que avanzan a *velocidades distintas*. Esta dinámica y el bajo crecimiento se tradujo en un notable aumento del desempleo: del 6,9% a comienzos de los años noventa al 10% en el 2004 y por un ascenso de la informalidad que implicó que durante la última década el 70% del aumento del empleo haya estado concentrado en los sectores informales de muy baja productividad, a la vez que más del 63% de los miembros activos del 40% de las familias más pobres de la región trabajan actualmente en este sector y dedican la totalidad de sus ingresos laborales a subsistir.

El aumento del desempleo y de la informalidad redujo el porcentaje de la población cubierta por la seguridad social. Con la mayor flexibilidad de los mercados de trabajo, relacionada con la apertura y las reformas, cambió la lógica de la protección social asociada al trabajo que había prevalecido hasta comienzos de los años ochenta. Cuando el empleo es insuficiente e incierto y no existen mecanismos de protección adecuados que respeten ciertos estándares mínimos, se produce un sensible menoscabo de la integración y de la protección social². Más aún, cuando el desempleo se convierte en un fenómeno prolongado o sistemático para ciertos grupos, se debilita seriamente la cohesión social en torno al proyecto colectivo y se socavan los canales democráticos de participación, a lo cual se suma la desprotección de los hogares ante diversos imprevistos (por ejemplo, pérdida de beneficios de salud), además de agravar situaciones de pobreza.

A pesar del esfuerzo realizado por los gobiernos para aumentar el gasto público social, que se elevó del 10,8% al 15,1% del PIB entre 1990 y 2003 e implicó en algunos casos logros significativos en áreas como la salud y la educación, los progresos en materia de reducción de la pobreza y la indigencia se estancaron en los últimos años. Entre 1990 y 1997 la población por debajo de la línea de pobreza pasó del 48,3% al 43,5%, para mantenerse alrededor de estos niveles a lo largo del resto de la década y alcanzar

² En la década de 1990 el porcentaje de asalariados urbanos formalmente afiliados a algún sistema de seguridad social declinó del 50% al 47% en toda América Latina.

GRÁFICO 3. *Pobreza extrema^a: Una comparación entre América Latina y el Caribe, Asia Sur y Asia del Este y Pacífico, 1981-2005 (porcentajes)*



^a Porcentaje de la población que vive con menos de 1 US\$ (PPA) por día.

^b Estimaciones de CEPAL sobre la base de líneas de extrema pobreza nacionales.

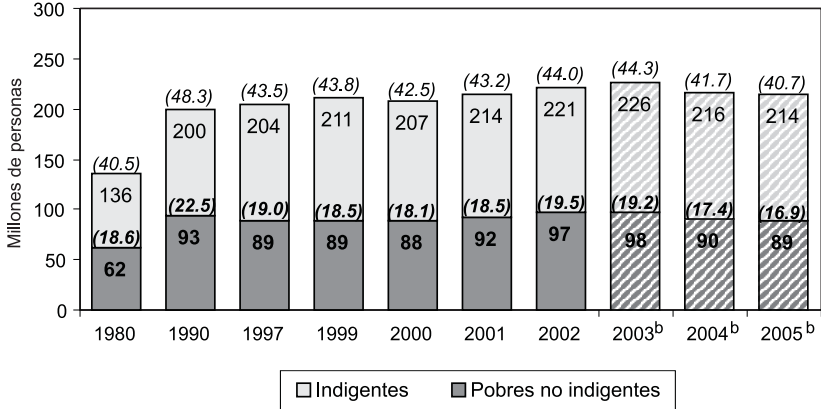
^c Proyecciones.

FUENTE: Banco Mundial, base de datos PovCalNet y CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2004*.

el 40,7% en el 2005 (214 millones de personas). La proporción de la población en situación de pobreza extrema también disminuyó entre 1990 y 1997, de 22,5% a 19%, pero el avance se estancó desde entonces, hasta alcanzar un 16,9% en el año 2005 (89 millones de personas). Los gráficos 3 y 4 dan cuenta de la evolución de la pobreza extrema en la región en los últimos 25 años. El gráfico 3 muestra los magros resultados en materia de disminución de la pobreza absoluta, especialmente cuando se los compara con los progresos registrados en los países asiáticos, mediante el estándar internacional de medición de la pobreza de un dólar al día por persona. El gráfico 4 revela la elevada magnitud y la persistencia del fenómeno de la pobreza en América Latina con estimaciones realizadas por la CEPAL.

Junto a la persistencia de los niveles de pobreza e indigencia, la distribución del ingreso en la región tampoco ha mostrado resultados alentadores. Si bien ésta es una tendencia mundial que afecta a

GRÁFICO 4. *América Latina: Evolución de la pobreza y de la indigencia*^a
(millones de personas y porcentajes)



^a Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas en la parte superior de las barras representan el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes), y las cifras entre paréntesis corresponden a la incidencia de la pobreza (cifra superior) y de la extrema pobreza (cifra inferior).

^b Las cifras para 2003, 2004 y 2005 corresponden a una proyección. La cifra de 2004 difiere de la contenida en CEPAL, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331), pues se han rehecho las proyecciones a la luz de nueva información económica y social.

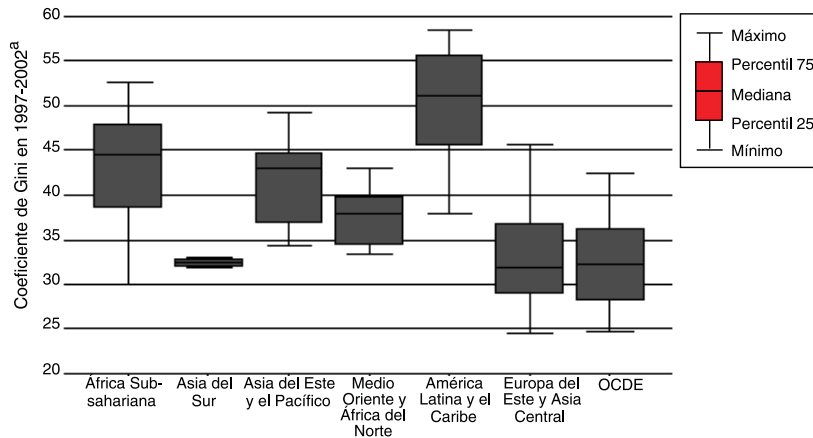
FUENTE: CEPAL, sobre la base de fabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

gran parte de los países en desarrollo, América Latina y el Caribe ostenta la lamentable singularidad de ser la más inequitativa entre las regiones del mundo (véanse los gráficos 5 y 6).

Como se desprende de la experiencia de las últimas décadas, la enorme rigidez que caracteriza a la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina limita las posibilidades de avanzar hacia la reducción de la pobreza extrema y el cumplimiento de las Metas del Milenio³.

³ Las cifras sobre pobreza que se mencionan en el presente artículo no coinciden exactamente con las del documento interagencial pues han sido actualizadas utilizando las últimas encuestas disponibles en la región.

GRÁFICO 5. *Regiones del mundo: coeficiente de concentración de Gini, 1997-2002*
(concentración del ingreso per cápita a partir de grupos decílicos)

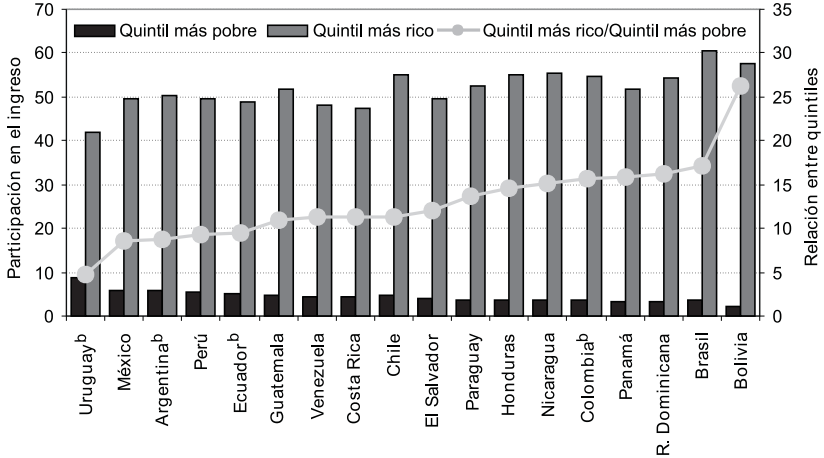


^a Corresponde al año más reciente disponible dentro del período.

FUENTE: Banco Mundial, World Development Indicators [en línea] (<http://www.world-bank.org/data/>).

La inequitativa distribución del ingreso es reflejo de lo que ocurre con la muy desigual distribución de los activos (tierra, capital, educación y tecnología) y con las distintas oportunidades de acceso a ellos. En varios países de Asia que crecieron aceleradamente en los últimos años, el crecimiento estuvo precedido por una sustancial redistribución de ingresos y, en algunos casos, de activos físicos, como así también de un amplio acceso a la educación, lo que no sólo contribuyó a explicar la expansión económica de estos países sino también a reducir considerablemente la pobreza. Un elemento clave en este proceso fue el provecho que dichos países lograron sacar de su «bono demográfico», es decir, la concentración de sus poblaciones en las edades económicamente activas, como resultado de las reducciones de fecundidad del pasado. En contraste, en América Latina y el Caribe no sólo no se mejoró la distribución de activos sino que el bajo y volátil crecimiento económico contribuyó a agravar la situación de los grupos más vulnerables de la población.

GRÁFICO 6. *América Latina: Participación de los hogares en el ingreso total, según quintil de ingreso, alrededor de 2002^a*



^a Valores posteriores a 2002 para Argentina (2004), Brasil (2003), Chile (2003), México (2004) y Perú (2003).

^b Áreas urbanas.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En síntesis, a pesar de algunos logros, América Latina y el Caribe ha crecido a tasas reducidas y ha sido incapaz de disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso, desigualdad que constituye una traba para el logro de ritmos más elevados de crecimiento económico. Por lo tanto, la región enfrenta el doble reto de integrarse con más dinamismo a los mercados mundiales y de cerrar, al mismo tiempo, las brechas de equidad, exclusión y deterioro ambiental y de reducir la elevada pobreza extrema, que en la mayoría de los países afecta a más del 20% de la población. Como se indicó más arriba, el logro de estos objetivos requiere una estrategia de desarrollo integral en cuya agenda los objetivos sociales deben estar en el centro de la política económica y la búsqueda de un mayor bienestar para todos los ciudadanos debe incluir a las futuras generaciones, lo que requiere, a su vez, que el desarrollo sea ambiental-

mente sostenible. Por ello la equidad debe considerarse en su doble aspecto: intrageneracional e intergeneracional.

B. PROGRESO HACIA EL LOGRO DE LAS METAS DEL MILENIO

En esta sección examinamos brevemente el avance de la región hacia el cumplimiento de las Metas del Milenio. Ponemos énfasis en aquellas que representan los desafíos más urgentes para el logro del conjunto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el documento interagencial se alude a las interrelaciones y las sinergias entre dichos objetivos y se destaca la necesidad de que las políticas públicas se concentren en las áreas que tienen mayores efectos positivos en las restantes, a fin de potenciar el avance hacia el logro del conjunto de las metas mediante una mayor «rentabilidad» de los recursos invertidos.

En vista de lo anterior y dada la importancia del primer ODM, se examinan con mayor detención las posibilidades que tienen los países de reducir a la mitad la extrema pobreza y el hambre hasta el año 2015 y los requisitos de crecimiento económico y de mejora en la distribución del ingreso para alcanzar ambas metas en la región.

Conviene recordar que los primeros siete ODM incluyen compromisos que deberán ser cumplidos sobre todo por los países en desarrollo, para alcanzar gradualmente una cobertura universal de los niveles mínimos de bienestar. Los objetivos son: (1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; (2) lograr la enseñanza primaria universal; (3) promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; (4) reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; (5) mejorar la salud materna; (6) combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades; y (7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. El objetivo (8) es «fomentar una asociación mundial para el desarrollo» y comprende tanto una serie de compromisos contraídos por los países desarrollados para apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo, como algunos elementos para iniciar la corrección de las asimetrías internacionales en favor de estos últimos. Aunque no señala metas cuantitativas como los anteriores, este ob-

jetivo establece medidas para aumentar la cantidad y mejorar la calidad de la asistencia oficial para el desarrollo e impulsar un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio, encaminado a resolver los problemas del endeudamiento excesivo⁴.

No obstante que en el contexto mundial América Latina y el Caribe es considerada una región de ingreso medio, presenta diferencias muy pronunciadas entre países en cuanto a niveles de PIB por habitante, en pobreza extrema y en indicadores sociales. Para atender a esta diversidad el examen del progreso hacia las metas se basó en una clasificación de los países en cinco grupos de acuerdo al nivel de desarrollo humano. Para ello se consideró su posición relativa en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Los grupos de países son los siguientes: *Países con desarrollo humano medio bajo y bajo*: Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua. Representan el 7,6% de la población de la región. *Países con desarrollo humano medio*: Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y República Dominicana. Representan el 11,2% de la población latinoamericana y caribeña. *Países con desarrollo humano medio alto*: Brasil, Colombia, Panamá y República Bolivariana de Venezuela. Este grupo representa el 46,7% de la población regional. *Países con desarrollo humano alto*: Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, México y Uruguay. Este grupo reúne el 32,3% de la población regional. El quinto grupo —para los que se dispone de menos información comparable— concentra el 2,2% de la población y reúne a los *Países y territorios del Caribe*, con la excepción de Cuba, Haití y República Dominicana.

El examen de los adelantos logrados se basa en la comparación entre la mejora que presenta cada uno de los indicadores y la que cabría esperar de acuerdo al tiempo transcurrido entre 1990 y el año más reciente sobre el que se dispone de información. Sobre la base de ese criterio se distinguieron tres situaciones: a) *progreso in-*

⁴ Las metas propuestas por el Secretario General para el objetivo 8 se refieren a algunas medidas arancelarias más favorables para los productos procedentes de países en desarrollo, a la forma de aliviar la deuda de los países pobres muy endeudados y al acceso de dichos países a las nuevas tecnologías de comunicación, en particular de telefonía y conexión a internet.

suficiente, inferior al esperado de acuerdo al tiempo transcurrido y que también se refiere a los países que registraron un retroceso, b) *progreso compatible con una trayectoria de cumplimiento de la meta* y c) *progreso rápido*, que indica una mayor probabilidad de logro del objetivo que el caso anterior y se refiere también a los países que ya lo han alcanzado. Se utilizaron colores para indicar la magnitud del progreso entre el año base y el último año sobre el que se disponía de información: *amarillo*, cuando el progreso fue insuficiente (menos de un 80% del avance esperado); *verde*, cuando el progreso corresponde a una trayectoria compatible con el cumplimiento de la meta considerada (de un 80% a un 120% del avance esperado), y *azul* en los casos en que el progreso fue relativamente rápido y es muy probable que se alcance la meta (más del 120% del avance esperado).

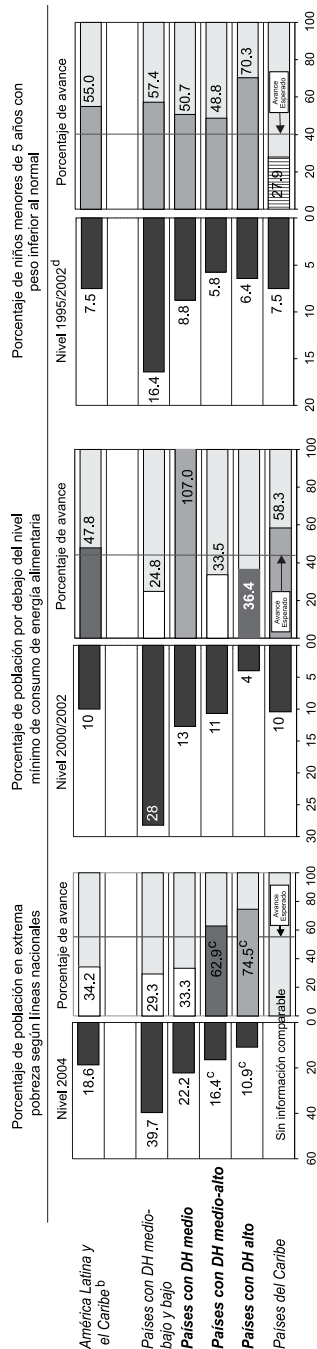
En el gráfico 7 se presenta una síntesis del avance hacia el logro de las Metas del Milenio elaborado en base con los criterios señalados más arriba.

El progreso en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha sido muy disímil en la región, lo que se refleja tanto en las diferencias que se observan en relación con distintas metas, incluso las relativas a un mismo objetivo. Ello ocurre en particular en relación con el primer ODM: **«Erradicar la pobreza extrema y el hambre»**. Mientras en materia de reducción de la pobreza extrema el avance hasta el año 2004 ha sido insuficiente, en el combate contra el hambre se ha logrado un progreso importante. En efecto, la disminución de la subnutrición en toda la región indica que esta se encuentra en trayectoria de cumplimiento de la meta, en tanto que la importante disminución de la desnutrición infantil revela que la meta probablemente se alcanzará en la mayoría de los países en el 2015. En cambio, entre 1990 y 2004 la pobreza extrema se redujo en menos de cuatro puntos porcentuales (de 22,5% a 18,6%) en la región, lo que representa un avance promedio de 34%, inferior al esperado de acuerdo al tiempo transcurrido (56%), y en más de la mitad de los países el progreso fue inferior a dicho promedio.

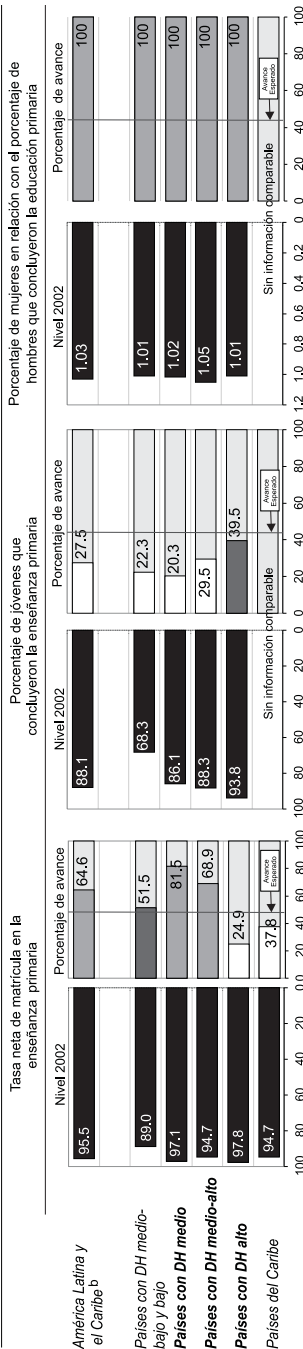
El hecho más digno de mención que surge de este examen es la existencia de un patrón adverso en cuanto a la reducción de la pobre-

GRÁFICO 7. América Latina y el Caribe: síntesis del avance hacia el logro de las metas del milenio^a

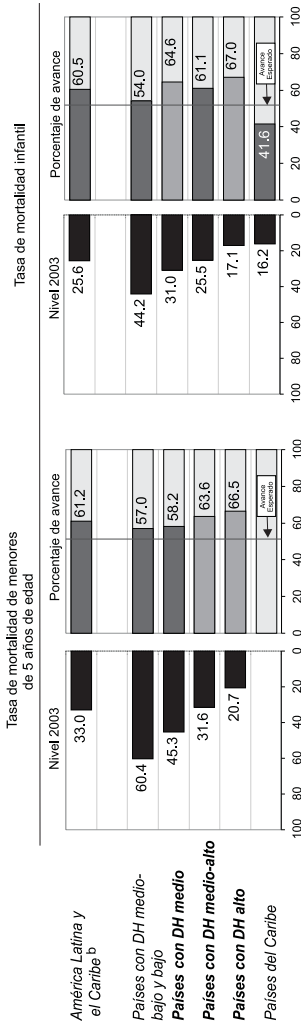
Objetivo 1: Erradicar la extrema pobreza y el hambre (Metas 1 y 2)



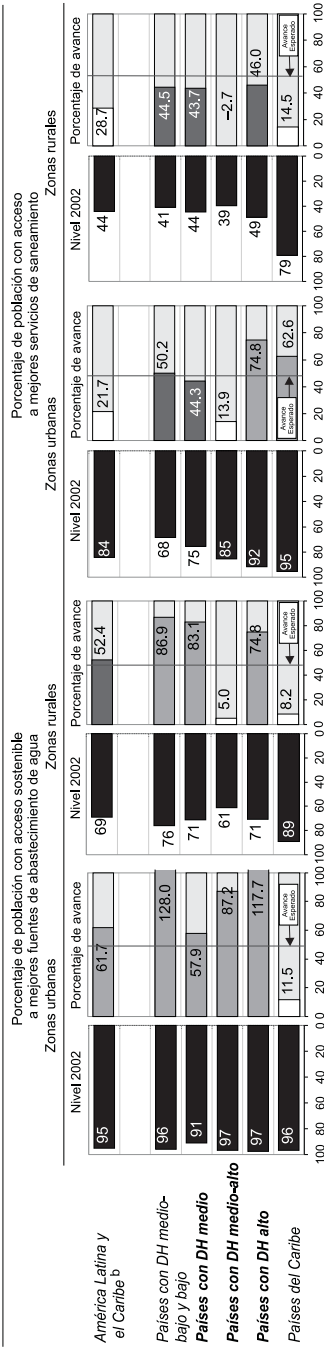
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal (Meta 3)



Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil (Meta 5)



Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (Meta 10)



^a La línea vertical representa el tiempo transcurrido entre el año inicial y el último año para el que se dispuso de información, expresado como porcentaje del total de 25 años que median entre 1990 y 2015. El avance real observado en el período se compara con esta línea, que representa el avance esperado bajo una hipótesis de evolución lineal, y que es variable en función del último año para el que se dispuso de información.

^b Las cifras para América Latina y el Caribe corresponden a un promedio ponderado de los países de la región.

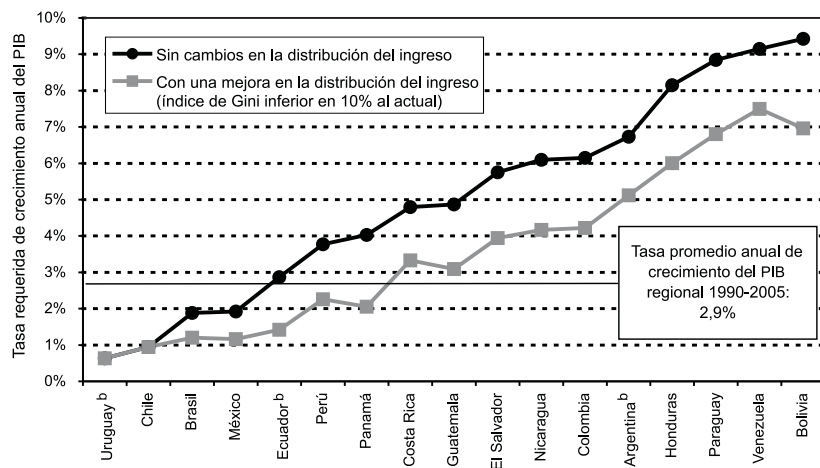
^c Excluye Argentina y Venezuela del grupo alto y medio alto respectivamente. Incluyendo estos países el nivel de pobreza en sus grupos sería de 12,2% y 17,0% y registrarían un avance de 38% y 52% en los correspondientes indicadores.

za y el hambre⁵. Éste se manifiesta en que los países más pobres y con mayores problemas de acceso de la población a los alimentos —es decir, precisamente los que requieren progresar más— avanzaron relativamente menos. Este patrón adverso no se manifiesta en relación con la desnutrición infantil pues la mayoría de los países lograron reducirla de manera significativa. Este hecho es destacable porque indica, en primer lugar, que se ha atenuado uno de los mecanismos principales a través del cual se reproduce la condición de pobreza. En segundo lugar, porque pone de manifiesto que incluso los países con altos niveles de pobreza extrema que no logren reducirla a la mitad en la próxima década pueden conseguir avances significativos en la erradicación del hambre y la desnutrición mediante el fortalecimiento de sus políticas y la puesta en marcha de programas sociales específicos —como los de transferencias condicionadas que se mencionan más adelante— y que en la experiencia regional se han mostrado eficaces.

En síntesis, los países que necesitan desplegar más esfuerzos y movilizar más recursos internos y de asistencia internacional en los próximos años se encuentran en el istmo centroamericano; a ellos se suman los países andinos y del Caribe de menores ingresos por habitante (Guyana y Suriname), además de Haití y Paraguay. Es muy probable que en la próxima década varios de ellos no logren reducir a la mitad la elevada pobreza extrema de comienzos de los años noventa, a menos que sus economías se expandan a tasas muy superiores a las registradas entre 1990 y 2005, tal como se puede apreciar en el gráfico 8. Conviene insistir en la urgencia de reducir la elevada pobreza extrema que afecta particularmente a Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay. En estos países la pobreza extrema afecta a más del 30% de la población, y el crecimiento promedio del PIB *requerido* entre 2006 y 2015 es cercano al 5% anual o más, tasas que son entre dos y seis veces más altas que las registradas en esos países en los últimos 14 años. De hecho, la mayoría de los países de la región requieren expandir sus economías a ritmos iguales o superiores al 4% por año en la próxima década para alcanzar la meta de pobreza extrema, muy por encima del

⁵ Bolivia, Haití y Perú constituyen una excepción a este patrón adverso en lo que se refiere al progreso en materia de subnutrición.

GRÁFICO 8. América Latina y el Caribe (17 países): Tasa requerida de crecimiento anual del producto interno bruto real entre 2006 y 2015 para lograr la meta de reducción de la extrema pobreza con y sin cambios en la distribución del ingreso^a



^a Se utilizó el índice de Gini como indicador del grado de concentración de la distribución del ingreso.

^b Zonas urbanas.

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

crecimiento promedio del PIB regional registrado entre 1990 y 2005 que fue de 2,9% anual. Sólo un reducido grupo de países que han logrado un mayor progreso en la disminución de la pobreza desde 1990 (Chile, Brasil, Ecuador, México y Uruguay) requieren tasas de crecimiento del PIB similares o inferiores a ese promedio de 2,9%.

El mayor esfuerzo de crecimiento que deben hacer los países para reducir la pobreza extrema merece tres consideraciones. La primera es que una mejora en la distribución del ingreso que se tradujera en un aumento más rápido de la renta de los estratos más pobres permitiría alcanzar la meta en plazos más breves o en los mismos plazos pero con tasas de crecimiento del PIB de uno a dos puntos más bajas que las necesarias si se mantuviera la desigualdad (véase nuevamente el gráfico 8). Del mismo gráfico se desprende,

sin embargo, que incluso con una mejora importante de la distribución del ingreso las tasas de crecimiento económico necesarias para alcanzar la meta seguirían siendo muy elevadas en algunos países. En efecto, Argentina, Bolivia, Colombia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela tendrían que crecer en la próxima década a tasas superiores al 4% anual y en algunos casos superiores al 6%, ritmos de expansión que superan los registros históricos de esos países.

La segunda consideración es que el elevado aumento de la población de los países con mayor pobreza de la región agrava su situación, puesto que deben alcanzar ritmos de crecimiento del PIB más altos para incrementar el ingreso medio. Basta recordar que mientras la población latinoamericana y caribeña crecerá a un ritmo de 1,2% anual en la próxima década, los países de menor desarrollo de la región verán crecer su población a tasas anuales comprendidas entre 2% y 2,5%. Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua tendrán en el año 2015 una población que superará de un 24% a un 31% a la actual. Por ello, el avance hacia las metas, establecidas en términos de una reducción porcentual de los indicadores, impone la necesidad de desplegar mayores esfuerzos precisamente a los países más pobres.

En tercer lugar, debido a lo anterior los países de la región con menor ingreso por habitante necesitan con mayor urgencia fortalecer sus estrategias de combate a la pobreza, a fin de mejorar la capacidad de los estratos más pobres de contribuir mediante una mayor productividad al aumento del ingreso nacional. Sin embargo, estos países enfrentan lo que se ha denominado «trampa de la pobreza», es decir, la dificultad para alcanzar tasas de aumento del PIB que hagan posible una expansión de la productividad debido a su baja capacidad de ahorro e inversión. Se trata de un círculo vicioso en que la propia pobreza impide generar las condiciones para superarla⁶. De allí que los recursos externos, especialmente los corres-

⁶ Este es uno de los principales argumentos esgrimidos por el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, en el que se ofrecen datos según los cuales la gran mayoría de los países del África Subsahariana enfrentarían dicha trampa, por lo que deben concentrar la mayor parte de la asistencia internacional para el desarrollo, indispensable para crear las condiciones mínimas que permitan iniciar una fase de crecimiento.

pondientes a asistencia oficial para el desarrollo, deben seguir desempeñando un papel esencial en el financiamiento de los países de menor ingreso por habitante.

En lo que sigue señalamos brevemente los progresos realizados en relación con algunas de las restantes Metas del Milenio y destacamos los principales desafíos que enfrenta la región en cada caso.

En lo que se refiere al segundo ODM: «**Lograr la enseñanza primaria universal**», América Latina y el Caribe ya había logrado a comienzos de los años noventa una cobertura relativamente alta de la educación primaria, con tasas netas de matrícula superiores al 90% en muchos países, la que siguió elevándose en forma rápida. Ello permitió dar acceso al nivel básico a más del 95% de las niñas y niños. No obstante, el examen basado en un indicador más adecuado para dar cuenta del grado de cumplimiento de este Objetivo de Desarrollo del Milenio —el porcentaje de niños y niñas que *efectivamente* terminan el ciclo primario— muestra que el progreso ha sido insuficiente y que la región en su conjunto no se encamina hacia el logro de la universalización de la enseñanza primaria en 2015. En efecto, si se mantuvieran las tendencias de la década pasada, en el año 2015 más del 6% de los niños y niñas de la región no completarían la educación primaria, aunque ese promedio oculta importantes diferencias entre los países. En 10 de los 18 países analizados, el porcentaje será inferior o cercano al 5% (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador⁷, México, Panamá, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela); en 4 países ese porcentaje se elevaría a entre 7% y 12% (Bolivia, Brasil, Paraguay y República Dominicana), en tanto que en los 4 países restantes el porcentaje de los niños y niñas que no completarían la primaria ascendería a niveles muy altos, de 18% a 31% (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

Este hecho merece destacarse, debido a que, según las conclusiones de los exámenes basados en el acceso y no en la conclusión efectiva del ciclo primario, América Latina y el Caribe es una región

⁷ En el caso de Ecuador los datos se refieren a las zonas urbanas. Si se tomaran también en consideración las zonas rurales, posiblemente se observaría que el país se encuentra algo más lejos de la consecución de la meta.

próxima a cumplir la meta y prácticamente exenta del enorme escollo que representa el que un porcentaje de los niños y niñas, en muchos casos superior al 10%, no complete la educación primaria, en circunstancias que el capital educativo que se requiere hoy en día para incorporarse adecuadamente al mercado de trabajo y contar con buenas posibilidades de situarse fuera de la pobreza durante la vida activa supera ampliamente ese nivel. La CEPAL ha identificado como un objetivo indispensable para la región la universalización de la educación secundaria en un período lo más breve posible y mejorar sustancialmente la calidad de la educación en todos los niveles. Para lograrlo es necesario elevar la cobertura de la educación preescolar y crear programas condicionados destinados a retener a los niños y niñas en la escuela primaria y reducir la deserción escolar temprana, además de extenderlos a la educación secundaria, sobre todo la de primer ciclo. La experiencia reciente indica que esto puede lograrse mediante la asignación de recursos a las familias de menores ingresos, condicionando su entrega a la asistencia escolar, elevando dichas asignaciones en la medida que el costo de oportunidad para los hogares de bajos ingresos de que los jóvenes permanezcan en la escuela crece a medida que estos se acercan al término de la educación secundaria⁸.

En lo referente al tercer ODM: «**Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer**», el documento interagencial coordinado por la CEPAL señala que el amplio reconocimiento político de la comunidad internacional a la importancia de la igualdad de género, como fin y como medio, para alcanzar el desarrollo es un punto de partida fundamental. De allí que la meta de «Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015» debería entenderse como parte integrante de las políticas antidiscriminatorias tendentes a abordar, en el marco de la agenda prioritaria de los gobiernos, las principales dimensiones de la desigualdad de género, como la dis-

⁸ Este hecho es el que se tomó en consideración en el programa Oportunidades de México para elevar las transferencias monetarias a las familias que logran que sus hijos permanezcan en la escuela durante el primer ciclo de la secundaria.

criminación laboral, la falta de acceso a los recursos productivos, la desigualdad en el hogar, las múltiples formas de violencia contra la mujer, la falta de acceso a los servicios, en especial de salud sexual y reproductiva, y la baja participación en la toma de decisiones. De la experiencia regional se desprende que sólo una adecuada combinación entre desarrollo económico y voluntad política al más alto nivel permite que los importantes avances de las mujeres en la educación se expresen con equidad en el mercado laboral y en la participación política.

América Latina y el Caribe no presenta, como otras regiones en desarrollo, desigualdades de género en el acceso a la enseñanza primaria. De hecho, las tasas netas de matrícula por nivel indican que la región en su conjunto habría alcanzado la meta en los tres niveles de enseñanza, con tasas que registran coberturas más altas entre las niñas y jóvenes que entre los varones, especialmente en el nivel secundario y superior. Incluso cuando el examen del progreso se realiza sobre la base del porcentaje de niños y niñas que efectivamente completan dicho nivel educacional, se concluye que *con excepción de Bolivia, Guatemala y Perú, todos los países analizados habrían alcanzado la meta de equidad de género*. Sin embargo, las desigualdades en función del género persisten en la región pese a los importantes logros de las niñas y adolescentes en el acceso y la conclusión de los tres niveles educacionales, ya que siguen existiendo amplias brechas salariales. Aunque en la mayoría de los países esas brechas se redujeron durante los años noventa, los ingresos de las mujeres en el mercado de trabajo siguen siendo de un 30% a un 40% más bajos.

La discriminación salarial es más evidente a medida que aumenta el nivel educacional de los ocupados, en franca contradicción del derecho básico a recibir «un mismo salario por un mismo trabajo»⁹. El documento interagencial destaca que las políticas que se adopten en

⁹ La mayor brecha salarial entre los géneros se produce entre los trabajadores y las trabajadoras con mayor nivel educacional. Además, en la región las brechas se dan en un contexto de rápido aumento de la participación laboral de las mujeres, que se ha caracterizado por su elevada inserción en empleos precarios, mal remunerados y de baja productividad.

este campo deben estar orientadas no solo a velar por el cumplimiento de ese derecho, reconocido ampliamente en la legislación laboral, sino también a crear las condiciones para que la discriminación no se justifique por las situaciones objetivas que impiden o dificultan a las mujeres desempeñarse plenamente en el trabajo remunerado, mientras sigue recayendo en ellas la mayor carga de trabajo doméstico no remunerado. En este sentido, los sistemas de apoyo, entre otros, las guarderías y los centros de atención infantil, facilitan la eliminación de la discriminación salarial contra las trabajadoras. En este ámbito de las políticas públicas existen también claras sinergias entre distintos objetivos de desarrollo. En este caso los programas de atención de infantes y preescolares en centros que ofrezcan atención de buena calidad tienen además la virtud de ser intervenciones tempranas, que contribuyen a igualar las oportunidades de los niños y niñas de distintos estratos sociales y a atenuar otra de las vías de transmisión de la pobreza de padres a hijos.

En lo que se refiere a la representación parlamentaria de las mujeres, el documento destaca que en varios países se lograron progresos importantes puesto que se elevó el porcentaje de mujeres que ocupan escaños en el parlamento. En materia de representación en la cámara baja o en los parlamentos unicamerales se logró un aumento entre 1990 y 2005 del 9,2% al 16,5% en los países de América Latina. Este avance se compara con un incremento de un 13,2% a un 20,6% en los países desarrollados y, en esa categoría, de un 33,9% a un 39,7% en los países nórdicos. Estos progresos están vinculados a la adopción de medidas de acción positiva explícitas, conocidas como «leyes de cuotas», combinadas con sistemas electorales proporcionales¹⁰. Con todo, el notable adelanto que se ha logrado en este campo sigue siendo insuficiente en términos de dar mayor prioridad en las agendas legislativas a los temas que inciden directa o indirectamente en las condiciones que permiten eliminar en todas las esferas las desigualdades entre los géneros.

¹⁰ Este tipo de leyes rige en los siguientes países: Argentina y Costa Rica, donde las mujeres ocupan más del 30% de los cupos parlamentarios; Bolivia, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana (entre 15% y 25%), y en Brasil y Paraguay (hasta un 10%).

La meta establecida en el cuarto ODM: «**Reducir la mortalidad infantil**» es bastante exigente ya que supone reducirla a un tercio de su nivel de 1990. No obstante, la región logró avances importantes. La mortalidad de los menores de cinco años se redujo de alrededor de 56 a 33 y la mortalidad infantil (menores de un año) bajó de 43 a 26 por cada 1.000 nacidos vivos entre ese año y el 2003. Las mejoras fueron considerables y casi todos los países de la región (con excepción de Haití y Paraguay) están al menos en trayectoria de cumplimiento de la meta. El descenso de la mortalidad de los menores de cinco años —principal indicador de seguimiento de esta meta— fue de 37 puntos en los países con desarrollo humano medio-bajo y bajo, de 29 puntos en los de desarrollo medio, de 23 puntos en los países con desarrollo humano medio alto y de 17 puntos en los de mayor desarrollo humano. No se dispuso de información sobre mortalidad en la niñez en 1990 para los países y territorios del Caribe, pero a juzgar por la evolución de la mortalidad de menores de un año (bajó de 22,4 a 16,2) y considerando que la mayor parte de las muertes de menores de cinco años se concentra en el primer año de vida, se podría concluir que en ellos también hubo un avance a partir de tasas inferiores a las registradas en los países latinoamericanos¹¹.

En general el progreso en los países con niveles más elevados de mortalidad en 1990 fue importante, pero el grado de avance en la consecución de la meta fue mayor en los países con tasas más bajas. Sin embargo, el progreso alcanzado por algunos países con tasas altas de mortalidad infantil permite abrigar esperanzas de que los países que presentan actualmente un mayor rezago en la región logren reducir en un 66% la mortalidad de los menores de cinco años que prevalecía en 1990. Para ello es preciso recurrir a intervenciones que, según la experiencia internacional, son las más eficaces (entre otras, terapia de rehidratación oral, programas amplios de inmunización, controles periódicos y desarrollo de redes de atención pri-

¹¹ En el Caribe la mortalidad de los menores de cinco años era de 21,8 en el 2003. Belice, Guyana, San Vicente y las Granadinas y Suriname son los que presentan las tasas más elevadas en la subregión, superiores a 30 muertes por cada 1.000 nacidos vivos.

maria) y que, en caso de aplicarse en forma sostenida, permitirán obtener progresos más rápidos.

En el documento interagencial se advierte, sin embargo, que los determinantes de la mortalidad infantil son múltiples y no se circunscriben a las variables que atingen directamente a los servicios de salud y a las indispensables medidas que deben tomarse en los respectivos sistemas nacionales de salud. Por el contrario, se trata de un vasto conjunto de factores que obliga a actuar simultáneamente en diversas áreas, si bien la experiencia de los países que han disminuido la mortalidad infantil a niveles muy bajos indica que sin medidas eficaces en un subconjunto básico de ellos no es posible lograr avances sostenidos. Entre esos factores se cuentan la atención oportuna de la madre y el niño ¹² (lo que implica asegurar el derecho al registro del nacimiento), los relacionados con la salud reproductiva (mayor espaciamiento de los hijos, reducción de la maternidad no deseada en la adolescencia, control de las madres durante el embarazo, atención del parto por personal idóneo y fomento de la lactancia materna, especialmente la exclusiva durante los primeros seis meses de vida), inmunización con cobertura total, posibilidades de alimentación adecuada e inocua y acceso a agua potable y saneamiento básico. El mejoramiento del nivel educacional de la población y el aumento del nivel de ingreso son factores que refuerzan los anteriores, aunque sus efectos se manifiestan a más largo plazo.

El quinto ODM: «**Mejorar la salud materna**» contempla también una meta ambiciosa: reducir entre 1990 y 2015 la mortalidad materna en tres cuartas partes. Aunque la razón de mortalidad materna en América Latina y el Caribe es relativamente baja en comparación con las demás regiones en desarrollo, las muertes por causas relacionadas con el embarazo y el parto siguen siendo un grave problema de salud pública en numerosos países. Los datos más recientes e informaciones fragmentarias indicarían que se ha manteni-

¹² Al respecto, es indispensable la detección temprana de los casos que presentan mayor riesgo de desnutrición y muerte y contar con instrumentos de predicción de dicho riesgo. Naturalmente, para ello es necesario ampliar la cobertura de los sistemas de salud, a fin de asegurar la atención de los grupos más vulnerables, en su mayoría de zonas rurales pobres y con población indígena.

do en aproximadamente 90 muertes por cada 100.000 nacimientos durante la última década, cifra que se compara positivamente con las demás regiones en desarrollo (440 por 100.000), pero que sigue estando muy lejos de la que han alcanzado los países más desarrollados (20 muertes por 100.000 nacimientos).

El relativo estancamiento de las tasas y del número absoluto de muertes maternas en América Latina y el Caribe en la década pasada debe ser motivo de preocupación e indicaría que la región se halla lejos de estar en trayectoria de logro de la meta y, por lo tanto, se requieren renovados esfuerzos para acercarse al objetivo propuesto. Ello supone reconocer que la mortalidad materna es reflejo del estado de salud de las mujeres en edad reproductiva y que, además de las defunciones, el daño a la salud materna se manifiesta en una alta incidencia de la morbilidad y discapacidad causadas por la atención y el control inadecuados de los embarazos y partos (falta de acceso a atención cualificada), la infertilidad y las enfermedades de transmisión sexual. Por ello, en el documento se pone énfasis en que la mortalidad materna y las enfermedades relacionadas con el embarazo y el parto son fenómenos estrechamente ligados a los derechos de las mujeres y a la pobreza. Uno de los factores determinantes de la morbilidad y de la mortalidad materna es el acceso de las mujeres a servicios de salud de buena calidad, incluidos los servicios de anticoncepción.

El sexto ODM contempla «**Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades**». En lo que se refiere a la Meta 7, que establece haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/sida para el año 2015, los progresos son escasos. Se estima que en el 2004 había 2,4 millones de personas con VIH/sida en América Latina y el Caribe y que entre 2002 y 2004 ese número aumentó en 200.000 personas. El Caribe presenta la tasa de prevalencia más alta entre adultos después del África Subsahariana. Además de Haití, que tiene la prevalencia más alta de la región (5,6%), hay cuatro países con tasas superiores al 2% (Trinidad y Tobago, Bahamas, Guyana y Belice). Los efectos en la esperanza de vida en estos países ya han comenzado a hacerse notar y han provocado un retroceso respecto de los avances logrados antes de la aparición de la epidemia. Brasil por su cuantiosa población, registra cerca de un 28% del to-

tal de los casos de VIH/sida de la región, a pesar de que su prevalencia es de un 0,7%.

Aunque el contagio debido al uso de drogas intravenosas continúa siendo alto, la principal causa de transmisión en Centroamérica y el Caribe son las relaciones sexuales entre hombres. Sin embargo, se ha empezado a observar un cambio del patrón de contagio de la enfermedad, que afecta cada vez más a las mujeres en todos los países de la región, lo que se traduce en un aumento de la transmisión perinatal. Además, la epidemia afecta cada vez más a la población joven y adolescente, haciendo más complejo el fenómeno porque los jóvenes tienen en general un acceso limitado a los servicios de educación y salud sexual y reproductiva y en muchos países se ponen trabas que impiden realizar campañas de prevención de alto impacto.

La inequidad de género también está presente en el proceso de contagio. En una cultura que impide a las mujeres tomar decisiones sexuales y reproductivas autónomas e informadas, estas son más vulnerables. Por otra parte, el uso del condón aún es limitado en la mayoría de los países¹³ y eso aumenta las probabilidades de infección si se mantienen conductas de riesgo en los hombres, y las mujeres no tienen posibilidades de poner en práctica medidas de prevención o protección que las protejan del contagio.

El documento interagencial destaca a Brasil como el único país de la región que muestra un claro freno al avance de la epidemia, y señala que dicha experiencia muestra que para que una estrategia sea adecuada debe ser integral y considerar no sólo la necesidad de ampliar las medidas de prevención, sino también el tratamiento y la defensa de los derechos de las personas infectadas. Al mismo tiempo, se debe concebir esta epidemia como un asunto de salud pública de primera prioridad, lo que implica, entre otras cosas, enfrentar abiertamente la discusión sobre los diferentes aspectos de la sexualidad.

¹³ En la mayoría de los países de la región, las tasas de uso de anticonceptivos se sitúan entre el 45% y el 70% y en tres de ellos (Bolivia, Guatemala y Haití) se observan valores muy inferiores. Sólo Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba y Puerto Rico registran tasas de uso que superan el 75%.

La mayor parte de los indicadores relacionados con el séptimo ODM: «**Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente**», muestran un severo deterioro ambiental en la región, tanto en el medio natural como en el medio construido, lo que significa que hay escasas probabilidades de cumplimiento de las metas establecidas. Varios fenómenos resultan particularmente inquietantes: la pérdida de bosques y la reducción de la biodiversidad, la contaminación del aire y la ampliación de los tugurios en las zonas urbanas. En cambio, la cobertura de los servicios de agua potable muestra avances importantes en la región, lo que no ocurre con los de saneamiento.

En lo que se refiere a la integración de criterios ambientales en planes y programas (Meta 9) se requieren indicadores que permitan contar con instrumentos más eficaces para reforzar la sostenibilidad del desarrollo, como, por ejemplo, la asignación de recursos públicos y privados, la recaudación fiscal basada en criterios ambientales, la aplicación de instrumentos económicos y la evaluación de los marcos jurídicos correspondientes. La información disponible muestra que sólo en dos países de la región (Chile y México) se destina más del 1% del PIB a gasto ambiental¹⁴.

Es poco probable que se logre una reversión de la pérdida de recursos naturales, ya que la deforestación, por ejemplo, aumentó en un 2,4% en la región, lo que además tiene consecuencias tales como la degradación de tierras, y pérdida de hábitat y biodiversidad. Por su parte, las áreas naturales protegidas son muy relevantes en países con una gran biodiversidad como Brasil, Colombia, México, Perú y en los que son centros de origen de especies de alto valor económico como el maíz, el algodón y la papa. En estos deberían desplegarse mayores esfuerzos para proteger el 10% de su territorio, como se sugirió en Johannesburgo. La región no ha tomado medidas para reducir el empleo de recursos energéticos; por el contrario, el uso de energía en barriles equivalentes de petróleo por cada 1.000 dólares de producto fue de 2,7 en el año 2000, mientras que en 1990 fue de 2,8.

¹⁴ Los países analizados fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Trinidad y Tobago.

Las emisiones de CO₂ siguen muy ligadas a la actividad económica y, en algunos países, sobre todo los más pequeños, las emisiones per cápita van en aumento a la par de la deforestación. Sin embargo, la contribución de América Latina y del Caribe al problema global en materia de emisiones de CO₂ sigue siendo muy reducida, de 2,6 toneladas per cápita en comparación con 11,2 de los países desarrollados y el consumo de combustibles sólidos disminuyó aproximadamente un 16% en la región en comparación con 1990. En la emisión de sustancias que reducen la capa de ozono se ha producido una mejoría en general gracias a la aplicación del Protocolo de Montreal.

En vista de lo anterior, para la región es importante la integración de los aspectos ambientales en las políticas sectoriales y el reconocimiento de la dimensión territorial en los enfoques de política, entre otros el manejo de cuencas; también lo es el desarrollo de mercados para los servicios ambientales locales y globales que prestan los ecosistemas, más allá del mero suministro de materias primas. El documento destaca que en la región hay claras oportunidades para mejorar la eficiencia energética, aumentar la generación de energías renovables y participar en el mercado de reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero¹⁵.

Por otra parte, para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe el logro de las metas de ampliación de la cobertura de los servicios de agua potable urbana (Meta 10) es posible; se estima que en ellos bastaría con expandir anualmente la cobertura en porcentajes similares a los de la década de 1990 en el período 2005-2015 para alcanzar la meta de reducir a la mitad el porcentaje de población sin acceso. En los servicios de saneamiento básico, la situación es menos promisoría y más heterogénea. En el 2002 la cobertura de estos servicios en las zonas urbanas era de un 84% y en las rurales de un 44%. El cambio que se produjo a lo largo de la década fue muy lento, apenas un 27% en las zonas rurales y un 35%

¹⁵ Hasta el año 2003 se habían identificado 46 proyectos que representaban una reducción del equivalente de 55 millones de toneladas de bióxido de carbono, monto que probablemente haya aumentado notablemente desde la entrada en vigor en el año 2004 del Protocolo de Kyoto y la creación del mercado europeo de reducción de emisiones.

en las urbanas; ambos porcentajes son inferiores al necesario para estar en trayectoria de cumplimiento de la meta. El logro de la meta en las zonas rurales parece difícil de alcanzar, salvo en los países del Caribe, sobre todo en Bolivia, Brasil, El Salvador, Perú, México, Haití y República Dominicana, que deberán avanzar alrededor de 30 puntos porcentuales o más para cumplirla y que tienen cobertura de saneamiento rural de alrededor de un 40%.

Con relación a las propuestas sobre agua y saneamiento identificadas, destacan la necesidad de establecer marcos normativos actualizados, de adoptar medidas de vigilancia, de otorgar subsidios directos a los habitantes más pobres, elaborar contratos apropiados en casos de privatización y fomentar el pequeño y micro financiamiento para la ampliación de la infraestructura por parte de los propios pobladores cuando la escala es adecuada. En el documento se destaca que tanto el acceso a agua potable como a servicios de saneamiento contribuyen de manera significativa a explicar la magnitud de la mortalidad infantil en los países. Por ello, las inversiones en infraestructura son un componente esencial de las políticas de reducción de la morbimortalidad, en las zonas urbanas y especialmente en las rurales, pues los países con mayor rezago son precisamente los que concentran una mayor proporción de población en dichas zonas. Este es un claro ejemplo de las sinergias entre distintos objetivos y de las respectivas Metas del Milenio.

El documento interagencial sobre Metas del Milenio otorgó especial importancia al ODM 8 que bajo la fórmula: «**Establecer una alianza mundial para el desarrollo**» incluye una amplia gama de temas. Estos se refieren al acceso a los mercados, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), la sostenibilidad de la deuda y otros temas como el desempleo juvenil, el acceso a medicamentos esenciales, a líneas telefónicas, a teléfonos celulares y a computadoras personales.

En relación con estos objetivos la CEPAL afirma que la globalización brinda oportunidades para el desarrollo de la región pero que su aprovechamiento requiere estrategias nacionales que tomen en cuenta las posibilidades que ofrece y los requisitos que exige una mayor incorporación a la economía mundial. Sin embargo, este proceso plantea, al mismo tiempo, tres fuentes o tipos de ries-

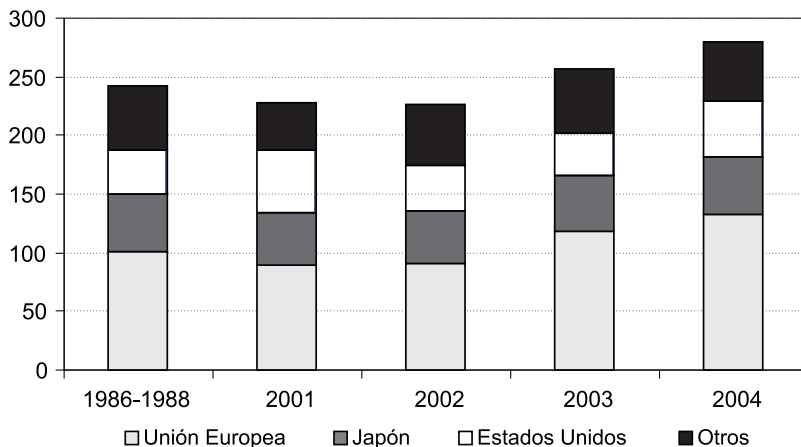
gos: los que surgen de las nuevas fuentes de inestabilidad, tanto comercial como, especialmente, financiera; los riesgos de exclusión para aquellos países que no están adecuadamente preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo contemporáneo y los riesgos de acentuación de la heterogeneidad estructural entre sectores sociales y regiones dentro de los países que se integran a la economía mundial de manera segmentada y marginal.

Después de varias rondas del GATT y de la OMC, el escepticismo y el malestar de los países en desarrollo sobre las posibilidades de ampliar el acceso de sus productos a los mercados de los países desarrollados han ido en aumento. Las exportaciones de América Latina y el Caribe a los países más desarrollados se enfrentan a variados obstáculos¹⁶. En este sentido, es muy perjudicial para la región la existencia de un escalonamiento arancelario que discrimina contra la agregación de valor en procesos tales como la fabricación de productos basados en materias primas, especialmente agrícolas. Asimismo, las exportaciones de los países de la región se ven dificultadas por una compleja trama de medidas. No sólo no hay una tendencia clara en relación con el compromiso de reducir los niveles de ayuda interna, sino que incluso esta se ha ampliado en el caso de productos de especial interés para la región, sobre todo en la Unión Europea y en Japón. En el año 2004 la asistencia agrícola interna proporcionada por los países de la OCDE alcanzaba a algo menos de 280 mil millones de dólares (véase el gráfico 9).

Desde el punto de vista de los intereses de la región y de los países en desarrollo en general, es necesario que en el mundo desarrollado se reduzcan los subsidios a la producción agrícola, se eliminen los aranceles máximos y se desmantele la engorrosa estructura de protecciones de diversa índole. Al mismo tiempo, es imprescindible que se concerte un acuerdo razonable sobre temas no comerciales, que brinde seguridad jurídica en el comercio internacional y permita que los países exportadores tengan reglas claras en cuanto a las

¹⁶ Estos obstáculos y sus efectos no son adecuadamente captados en el Objetivo 8, en particular por los indicadores 38 a 41 contemplados en la Meta 12 sobre acceso a los mercados.

GRÁFICO 9. *Asistencia agrícola proporcionada por los países de la OCDE*
(en miles de millones de dólares)



FUENTE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

especificaciones que deberán cumplir para acceder a los mercados de los países desarrollados.

La CEPAL estima que así como para los países más pobres de la región la asistencia oficial para el desarrollo es esencial para alcanzar Objetivos del Milenio, la conclusión exitosa de la Ronda de Doha es crucial para que el mundo en desarrollo logre un progreso sostenible que permita superar los elevados niveles actuales de pobreza. El Banco Mundial (2001) ha estimado que la liberalización completa de las barreras de los países desarrollados aportaría a los países en desarrollo ganancias del orden de los 75.000 millones de dólares anuales, de los cuales 31.000 millones corresponderían a la intensificación del comercio agrícola.

En relación con la asistencia para el desarrollo y sostenibilidad de la deuda, el ODM 8 contempla múltiples aspectos en las Metas 13, 14 y 15. Entre ellas se cuentan: atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (HIPC, por su sigla en inglés) y la cancelación de la deuda bilateral oficial, además

de la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países empeñados en la reducción de la pobreza. La Meta 14 señala la necesidad de atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo, en tanto que la Meta 15 alude a la necesidad de abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de que ésta sea sostenible a largo plazo. El documento interagencial examina todos estos aspectos. Aquí señalamos algunos de ellos.

En primer lugar, cabe destacar que los aspectos cubiertos en el ODM 8 se enmarcan en los problemas estructurales de financiamiento del desarrollo que enfrenta la región. En efecto, América Latina y el Caribe sigue presentando altos niveles de endeudamiento y una estrecha dependencia de un volátil financiamiento externo y de los precios de las materias primas que exporta. Además, es muy vulnerable a los desastres naturales, que cíclicamente desestabilizan la senda de desarrollo de muchos países. El elevado endeudamiento externo de la región es un factor estructural que atenta contra la posibilidad de que siga una trayectoria de desarrollo sostenible. Además, las posibles fluctuaciones del costo de la deuda son una gran fuente de vulnerabilidad, puesto que elevan el riesgo de las inversiones e impiden la atracción de recursos financieros. Por otra parte, la carga que representa el servicio de la deuda para las finanzas públicas (alrededor del 2,8% del PIB en 2003) limita seriamente la capacidad de los Estados para aplicar políticas sociales¹⁷.

La iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados representa un paso importante para que los países menos desarrollados alcancen cierta estabilidad financiera y puedan aplicar las estrategias nacionales de desarrollo sostenible¹⁸. No obstante, fuera de la necesidad de mejorar el enfoque y el alcance de esta iniciativa, muchos países de bajos y medianos ingresos muy endeudados de la región no cumplen con los requisitos para recibir fondos destinados al alivio de la deuda en función de esta iniciativa,

¹⁷ Esta cifra se refiere a la deuda pública.

¹⁸ Bolivia, Guyana, Nicaragua y Honduras ya fueron declarados países que pueden acogerse a esta iniciativa.

por lo que es preciso seguir aplicando y ampliando su alcance, hasta que los países de la región logren una verdadera sostenibilidad de la deuda, compatible con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Junto con lo anterior, es necesario buscar nuevos mecanismos que puedan ser objeto de acuerdos internacionales para prevenir crisis financieras en el futuro y concebir y adoptar fuentes innovadoras de financiamiento para el desarrollo (entre otras las propuestas en la declaración conjunta aprobada en Brasilia el 11 de febrero del 2005 por Alemania, Brasil, Chile, España y Francia). Entre las medidas que se están explorando destacan la fijación de los impuestos a las transacciones financieras y al comercio de armas, la creación de un servicio financiero internacional, la emisión de derechos especiales de giro, la fijación de impuestos a los paraísos fiscales y a la evasión, las contribuciones voluntarias mediante tarjetas de crédito, el incremento de los beneficios de las remesas y la inversión socialmente responsable del sector privado a partir, entre otras cosas, de la creación de fondos éticos.

Finalmente, en lo que se refiere a la AOD, la mayoría de los informes nacionales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio señalan que sin el compromiso permanente de la asistencia oficial para el desarrollo numerosos países de la región no podrán realizar las inversiones necesarias para su consecución. Sin embargo, las promesas de contribuciones de asistencia oficial para el desarrollo aún no se concretan y sólo desde la Conferencia Internacional para la Financiación del Desarrollo (Monterrey, 2002) ha comenzado a revertirse levemente su tendencia descendente; cabe señalar que en el 2003 la AOD fue de apenas un 0,25% del PIB. De hecho, varios países desarrollados se han comprometido a aumentar su asistencia para el desarrollo. En la reunión del Consejo de Ministros de los países de la OCDE realizada en mayo del 2005, siete países europeos se autoimpusieron plazos para alcanzar la meta de 0,7% del PIB, que actualmente sólo cumplen cinco. Sin embargo, la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no debería depender de nuevas promesas de asistencia oficial para el desarrollo, sino del respeto de los compromisos adquiridos, ya que las necesidades se estiman entre el 0,44% y el 0,54% del PNB de los donantes, tal como se señala en

el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas. Además, los donantes deberían calcular en forma coordinada la asistencia oficial que debe destinarse a los países en desarrollo en función de sus necesidades de financiación para cumplir con los objetivos y aplicar sus estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

C. PRINCIPALES DESAFÍOS Y ORIENTACIONES DE POLÍTICAS

En esta última sección resumimos los principales desafíos que enfrenta América Latina y el Caribe y mencionamos algunas orientaciones de políticas para enfrentarlos. Dada su importancia, en primer lugar destacamos las características de las políticas sociales y los atributos de las instituciones responsables y que a nuestro juicio constituyen una condición para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la región.

La CEPAL considera que así como en la mayoría de los países se ha observado una mejora de la institucionalidad de la política económica (bancos centrales independientes, límites al déficit fiscal y creación de fondos anticíclicos) se debe avanzar hacia la construcción de instituciones sociales organizadas sobre tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia. El de universalidad implica garantizar a todos los ciudadanos, precisamente en virtud de tal condición, determinadas protecciones o beneficios fundamentales que se consideran necesarios para que participen plenamente en la sociedad en que viven, según el nivel de desarrollo de esta. El principio de solidaridad supone una participación en el financiamiento y en el acceso a las protecciones sociales que sea diferenciada, según las capacidades económicas o los niveles de riesgo de las personas. A los anteriores debe agregarse la eficiencia, para lograr la maximización de los resultados dados los recursos existentes. La organización de instituciones eficientes, a su vez, requiere una gestión transparente y una continua evaluación de los resultados.

Sobre esta base es posible avanzar hacia la superación tanto de los esquemas segmentados de protección característicos del pasado, como la visión compensatoria de la política social que ha venido ex-

tendiéndose en las dos últimas décadas. En ambos casos se han dejado de lado los principios de universalidad y solidaridad, esencia misma de una buena política social. En efecto, la profundización de un sistema dual de servicios sociales en los cuales, junto con la provisión de servicios de calidad para sectores privilegiados de la población, se prestan servicios deficientes a los sectores excluidos, se está convirtiendo en uno de los principales mecanismos de reproducción de la desigualdad social en nuestra región.

Los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia no tienen un correlato sencillo en la práctica y, a la hora de tomar decisiones concretas, suele entenderse erróneamente que la focalización es por fuerza una negación de la universalidad, aunque si se aplica correctamente resulta un instrumento eficaz para lograr la universalización de un derecho. Junto con estos principios hemos señalado un conjunto de atributos comunes, que podrían ser tomados en cuenta a la hora de reflexionar sobre la construcción de instituciones sociales y el diseño y puesta en práctica de las políticas (Machinea, 2004a). Estos atributos son:

- **la vigencia de programas explícitamente acordados y que permanezcan en el tiempo**, especialmente cuando se atiende a factores de tipo estructural y no coyuntural. Ello implica contar con políticas de Estado (esto es, no sujetas a la competencia electoral) y un pacto fiscal y un acuerdo político y social que aseguran un monto mínimo de recursos y su «blindaje» para asegurar la continuidad de los programas;

- que **las instituciones atiendan el requisito de gestión eficaz**, sobre todo los de carácter focalizado y orientado a grupos de riesgo. El modelo gerencial debe adecuarse para llegar a las poblaciones carenciadas ya que, de lo contrario, el esfuerzo no alcanzará a los más necesitados. Para ello se requiere el desarrollo de capacidad técnica permanente en los organismos sociales, procurando la continuidad de los actores clave, e institucionalizar la transparencia de la información, tanto para el diseño de los programas como para la evaluación de los resultados y la rendición de cuentas;

- **la capacidad para articular instituciones de la política social**, necesaria para responder a la multidimensionalidad de los temas so-

ciales y que en muchos casos requiere la integración de cierto conjunto de programas. Aunque no puedan recomendarse modelos particulares, la necesidad de coordinación de las políticas sociales es real y ha alentado diversas soluciones: gabinetes sociales, donde se articulan diversos ministerios y autoridades sectoriales; consejos de políticas sociales, o también la conformación de una autoridad social. En todo caso se trata de evitar que sea el Ministerio de Hacienda la autoridad social única que prioriza los temas sociales a través de la asignación del presupuesto;

- **participación y reclamo**, que alude a lo que se ha denominado empoderamiento de los ciudadanos mediante el fortalecimiento y estímulo a la participación de la población en la asignación de recursos y en la definición de prioridades y programas. Este es un camino que puede contribuir a vigorizar la democracia con un contenido real y no supone el debilitamiento de los mecanismos de representación tradicionales;

- que **las instituciones tomen en cuenta las dimensiones de población y territorio**, tratando de adecuar la oferta de servicios a las necesidades de la población;

- la **necesidad de encarar el desafío regulatorio que demanda la mayor combinación público-privada en la prestación y financiamiento de los servicios**, particularmente importante en sectores como la salud y la previsión social, donde se presentan considerables complejidades de medición de calidad y de acceso a los distintos tipos de prestaciones y servicios. Entre las materias en las cuales se deben desarrollar normas y actividades reguladoras se cuentan: la prevención y sanción de prácticas de exclusión o discriminación; el establecimiento de normas de calidad y contenidos de los servicios; la promoción de una gestión eficiente mediante el establecimiento de parámetros y estándares de costos y rendimientos; asegurar condiciones de competencia y organización del mercado que eviten prácticas indeseables (competencia desleal, barreras de entrada, etc.) y asegurar y promover la producción, disponibilidad y acceso a información veraz y oportuna sobre los recursos, metas e impacto de los diversos servicios sociales. Para asegurar su independencia, la regulación debe estar a cargo de entes especializados que, en algunos casos, pueden ser autónomos, sin perjuicio de la responsabilidad pública global;

- la **exigibilidad de los derechos económicos y sociales**. La construcción de la agenda social se identifica con el reconocimiento de todo miembro de la sociedad como ciudadano y, por tanto, como depositario de derechos. A tal efecto, es necesario crear instituciones que se ocupen de atender dichos derechos y donde los ciudadanos hagan valer, de manera compatible con el interés colectivo, sus derechos sociales, entre ellos los establecidos en los ODM: educación, salud y alimentación.

Estimamos que el progreso decidido hacia una institucionalidad y unas políticas sociales concebidas en torno a los principios y atributos arriba mencionados son una condición para enfrentar con éxito los principales desafíos que encara América Latina y el Caribe, desafíos que hemos estructurado en torno a cuatro ejes. El primero alude a las condiciones macroeconómicas, que son elementos fundamentales para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; el segundo eje se refiere a los desafíos más importantes de las políticas sociales; el tercero agrupa temas que, si bien no pertenecen al área social, tienen particular relevancia para ella, como también para el desarrollo en general; el cuarto alude a los desafíos que la consecución de los ODM plantea a los países desarrollados, lo que se relaciona fundamentalmente con los recursos correspondientes a asistencia oficial para el desarrollo, alivio de la deuda y acceso a los mercados.

Desafíos macroeconómicos

- La reducción a la mitad de la pobreza extrema y el hambre hasta el año 2015 exige un crecimiento económico rápido y sostenido, de al menos un 2,4% por habitante en la próxima década. En cambio, los países más pobres y que han progresado menos en los últimos 15 años tienen que crecer a una tasa del 4,8% anual como promedio y varios de ellos a tasas incluso más altas. Resulta esencial dar igual prioridad a la reducción de la volatilidad del crecimiento, dadas las asimetrías de sus efectos sociales.

- El crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza en la región. También es neces-

rio reducir la desigualdad, lo que significa que en las políticas económicas se debe tomar en cuenta esta dimensión, específicamente en el diseño de medidas financieras y fiscales y en las políticas de ingresos. La reducción de las desigualdades en el acceso a los activos productivos es particularmente importante. No debe olvidarse tampoco que una estrategia de crecimiento con equidad implica poner a las políticas sociales en el centro del desarrollo.

- Se precisa un pacto fiscal que eleve el gasto público social y asegure la continuidad de los principales programas sociales. En algunos países ese mayor gasto podría financiarse con una elevación de la carga tributaria, complementada por un aumento de la asistencia oficial para el desarrollo, que incluya el alivio de la deuda externa. El pacto fiscal tal como ha sido caracterizado por la CEPAL cubre, además del financiamiento, otras áreas que se mencionan en el documento interagencial.

Desafíos relativos a las políticas sociales

- Junto con reducir la pobreza y el hambre, es imprescindible invertir en capital humano mediante programas sociales. Entre otros, se debe otorgar alta prioridad en la canalización del gasto social a los programas de transferencias condicionadas para asegurar la asistencia escolar en el nivel primario y secundario, los programas de alimentación escolar (comedores), de nutrición y de atención médica primaria y preventiva, especialmente a embarazadas y a recién nacidos. Cabe agregar que los programas sociales más exitosos de la región, especialmente los de transferencias condicionadas, han sido los que otorgan a las mujeres un papel preponderante.

- En las políticas y programas de provisión gratuita o subsidiada de servicios de salud y educación y otros servicios sociales se debe dar prioridad a la reducción de las desigualdades geográficas, entre zonas urbanas y rurales, y especialmente a las que se basan en el origen étnico de la población.

- Es necesario continuar ampliando la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, tanto en el sector pú-

blico como en el privado. Es fundamental continuar el proceso de facilitación de su representación parlamentaria.

- La creación de instituciones sociales o su fortalecimiento son requisitos clave para garantizar la coordinación, la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas en materia de gasto social. Ello supone la participación de la sociedad civil en el control del gasto público.

Desafíos relativos a otras áreas y temas de especial importancia

- Es necesario aumentar las inversiones en infraestructura —transporte, energía, comunicaciones y en agua y saneamiento— para que las zonas más rezagadas puedan salir de la trampa de la pobreza, mediante la generación de empleos y el fomento de la inversión privada y el comercio. De particular importancia son las inversiones en agua y saneamiento, en particular en las zonas rurales, por su sinergia con las acciones tendentes a reducir la morbilidad de la población, especialmente de los niños.

- Para reducir la pobreza en las zonas rurales es necesario elevar la producción y mejorar la eficiencia de las cadenas de comercialización, mediante el desarrollo de infraestructura, provisión de acceso a tecnologías y fomento de asociaciones de productores.

- Los países de la región deben enfrentar el desafío de aumentar y mejorar la incorporación de tecnologías de la información y comunicaciones (TIC), para lo cual es esencial una plataforma digital adecuada y recursos humanos capacitados para utilizarla. El proceso de adquisición, adaptación y desarrollo de estas tecnologías impone un esfuerzo de inversión en capital, que a su vez requiere de un entorno habilitador en materia de seguridad legal. Dado el bajo nivel del ingreso y su desigual distribución en la región, un requisito fundamental del acceso generalizado a estas tecnologías es la creación de centros comunitarios en general, en especial utilizando las potencialidades que brindan los establecimientos escolares.

- También es necesario reducir la presión que se ejerce actualmente sobre los recursos energéticos, el agua, los bosques y las

zonas protegidas, mediante impuestos y regulaciones adecuadas que consideren las externalidades negativas.

- La enorme vulnerabilidad de la región ante los desastres naturales impone la necesidad de establecer sistemas de vigilancia y alerta temprana, sobre todo en los Estados insulares, y de reducir el número de habitantes que vive en tugurios y asentamientos precarios.

Los recursos externos y la asociación mundial para el desarrollo

- Es imperativo que se concluyan exitosamente las negociaciones de Doha para el desarrollo, lo que supone avanzar en la eliminación de los subsidios de los países desarrollados y ampliar el acceso de la región a sus mercados, especialmente de productos agrícolas. Asimismo, este acuerdo debería manifestarse en un trato especial y diferenciado que implique, por una parte, que las concesiones de acceso a mercados no sean obligatoriamente recíprocas y, por otra, que debe mantenerse cierta flexibilidad y discrecionalidad con respecto a las políticas de los países en desarrollo.

- Si bien la responsabilidad esencial del financiamiento del desarrollo corresponde a los propios países en desarrollo, conforme al principio de «responsabilidades comunes pero diferenciadas», los países desarrollados deberían al menos duplicar la asistencia oficial para el desarrollo, ya que para que sea posible cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio se ha estimado que los donantes deberían aportar entre el 0,44% y el 0,54% de su PNB, aporte que en el 2003 ascendió apenas al 0,25%. En el caso de América Latina y el Caribe se requerirán aumentos relativos del mismo orden.

- Se requiere elevar la asistencia oficial para el desarrollo a los países más pobres de la región, especialmente Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Suriname, a fin de complementar sus recursos internos. Como se señala en la Declaración del Milenio, también debe otorgarse prioridad a los pequeños Estados insulares y sin litoral.

- Además de la necesidad de incrementar y mejorar los niveles de asistencia, es necesario poner en marcha mecanismos e identificar fuentes innovadoras de financiamiento complementario del desarrollo y de la lucha contra el hambre y la pobreza, así como garantizar la estabilidad de dichos flujos externos. Un ejemplo de esto son las identificadas por Alemania, Brasil, Chile, España y Francia en el año 2005, entre las que destacan los impuestos a las transacciones financieras, al comercio de armas y a las transacciones con origen y destino en los paraísos fiscales, las contribuciones de empresas socialmente responsables, la creación de un servicio financiero internacional y la emisión de derechos especiales de giro para financiar el desarrollo y realzar los beneficios de las remesas.

- Dado que la relación promedio de deuda/exportaciones es superior a 1,5, proporción que supera la de otras regiones en desarrollo, deberían adoptarse más medidas tendentes a aliviarla, especialmente en los países en los que el servicio de la deuda representa una fracción muy alta del PIB y de las exportaciones. Iniciativas tales como las de canje de deuda por educación cumplirían el doble propósito de aliviar la carga de los compromisos fiscales y dirigir los recursos a inversión en capital humano.

12. ODM Y LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

JOSÉ ANTONIO ALONSO*

1. INTRODUCCIÓN

Los primeros teóricos del desarrollo apelaron a una iluminadora metáfora, la «trampa de la pobreza», para caracterizar la situación de los países pobres. Se aludía con ello al círculo vicioso que atenzaba a los países en desarrollo, incapaces de generar el ahorro necesario para salir por sus propios medios de la parálisis económica. La explicación de semejante circularidad resultaba relativamente accesible a la intuición: al tener bajo ingreso per cápita, las poblaciones de los países en desarrollo debían dedicar la mayor parte de sus rentas a la subsistencia, quedando un margen menor para el ahorro; y, como consecuencia del bajo nivel de ahorro, esos países se revelaban incapaces de invertir lo suficiente como para impulsar su desarrollo. Al ser pobres, los países no ahorran; y porque no ahorran, los países siguen siendo pobres: tal es la lógica subyacente de esta circularidad viciosa (Nurkse, 1957).

Esta interpretación se combinó con otra, formulada inicialmente por Rosestein-Rodan (1943), en la que se insistía en la naturaleza no lineal de los procesos de desarrollo: una consecuencia de las importantes externalidades que rigen la actividad económica, que dan origen a complementariedades e indivisibilidades en el proceso inversor. Como resultado, se quiebra la linealidad del proceso de crecimiento, dándose origen a la posible presencia de múltiples equilibrios. La clave del proceso de desarrollo será entonces lograr que

* Catedrático de Economía Aplicada, Director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

los países pobres pasen de un equilibrio de «bajo nivel», propio del subdesarrollo, a otro de «nivel superior», que les permita un crecimiento sostenido.

Para lograr semejante tránsito era necesario vencer la inercia del equilibrio de bajo nivel a través de una importante acción inversora. Una vez que se liberaban las ataduras asociadas a la trampa de la pobreza, las economías se encontrarían en condiciones de iniciar un proceso de rápido crecimiento, que adoptaba la forma de «despegue económico» (*take-off*), como lo denominó Rostow (1956) o de «gran explosión» en términos de Gerschenkron (1962). El esfuerzo financiero requerido para promover semejante proceso es lo que denominó Rosestein-Rodan (1943) el «gran empujón»: el *big push* (o, en términos de Leibenstein, 1957, el «esfuerzo mínimo crítico»): una simultánea y masiva acción inversora.

Del diagnóstico formulado se deriva una terapia incontestable: es necesario inyectar recursos financieros desde el exterior a los países en desarrollo para romper la circularidad viciosa propia de la pobreza e impulsar su despegue económico. Dicho de otro modo, para promover el desarrollo era necesario complementar el menguado ahorro doméstico de los países más pobres con una transferencia de ahorro externo, que podía presentarse bajo la forma de ayuda internacional. Incluso hubo quienes se afanaron en estimar qué magnitud de transferencias se requería para garantizar ese crecimiento deseado. Es el caso, por ejemplo, de los trabajos de Rosestein-Rodan (1961) o de Millikan y Rostow (1957), que trataban de averiguar, a través de distintos procedimientos, las necesidades financieras de los países en desarrollo y, por tanto, la magnitud de la ayuda requerida para promover un crecimiento sostenido. Años más tarde, la Comisión Pearson recurriría a este mismo procedimiento para determinar el compromiso internacional en materia de ayuda, al formular la necesidad de que los países ricos transfirieran a los países pobres el 1% de su PIB (0,7% en forma de ayuda al desarrollo).

Pese a constituir la interpretación canónica del desarrollo de los años cincuenta, esta visión no llegó a suscitar el pleno consenso de los especialistas ni siquiera en su momento de mayor vigencia: autores como Hirschman o Bauer, desde perspectivas diferentes, cuestionaron este enfoque. Bauer (1972), desde una perspectiva liberal,

impugnó la supuesta existencia de algo parecido a la «trampa de la pobreza»; y, al contrario, insistió en la capacidad que los pequeños productores del mundo en desarrollo tenían para impulsar procesos de ahorro e inversión, cuando se dan las condiciones adecuadas. El subdesarrollo estaba, en su opinión, más relacionado con las interferencias que se imponían al mercado que con la propia lógica de las relaciones mercantiles; más con la aplicación de malas políticas que con las supuestas carencias financieras de los países pobres. Por su parte, Hirschman (1958), desde una perspectiva más crítica, insistió en que la superación de la pobreza no podía descansar en la aplicación de una magna operación inversora, que estaba, por lo demás, alejada de las posibilidades financieras de los países en desarrollo. Más bien de lo que se trataba era de promover el encadenamiento de sucesivos desequilibrios dinámicos, tratando de concentrar la inversión, de forma selectiva, sobre aquellas actividades de mayor capacidad inductora de progreso.

La evolución de los estudios en este ámbito disciplinario no hizo sino ahondar en el cuestionamiento de esta visión lineal (y mono-causal) del desarrollo, advirtiendo acerca de la simplificación que supone reducir el problema a un mero asunto de carencia financiera. Ni el desarrollo es sólo crecimiento económico, ni el crecimiento es un producto espontáneo de la concentración inversora.

Aun cuando el concepto de trampa de la pobreza (y el de múltiples equilibrios) pueda ser de utilidad para caracterizar el desarrollo, su fundamentación no necesariamente remite a un déficit de financiación (Azariadis y Stachurski, 2004). La experiencia histórica tampoco avala ni la eficacia del *big push*, ni los procesos de «despegue económico» asociados a un puntual y repentino crecimiento acelerado de los países en desarrollo, asociado a la concentración inversora (Kraay y Raddatz, 2005; Easterly, 2005; Hausmann, Pritchett y Rodrik, 2004).

A la vista de esta evolución, resulta curioso que una visión como la precedente reaparezca, casi cincuenta años después, inspirando tanto el Informe *Investing in Development*, que dirigió Jeffrey Sachs por encargo de Naciones Unidas, dentro del *UN Millennium Project*, como el Informe *Our Common Interest*, que elaboró la Comisión para África, presidida por Blair. En todos estos casos se confía

en la capacidad que un importante esfuerzo inversor, preferentemente en infraestructuras, puede tener para desatar el progreso económico y social de los países en desarrollo. Incluso, alguna de las interpretaciones derivadas de la Campaña por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) aparece impregnada de esta misma concepción sobre la que se asentó, hace cinco décadas, el origen del pensamiento sobre el desarrollo. Y, como entonces, surgen lecturas no siempre atinadas que reducen a una cifra de recursos transferidos, y al esfuerzo inversor resultante, la superación de la pobreza.

Podría discutirse si esta concepción de la trampa de la pobreza puede identificar los problemas propios de los países más pobres del África Subsahariana, pero, desde luego, en modo alguno identifica el tipo de dificultades al que se enfrenta el desarrollo de los países de ingreso medio, entre los que se encuentran la totalidad de las economías latinoamericanas (con la excepción de Nicaragua y Haití). Países que, sin embargo, con mucha frecuencia, encuentran extraordinarias dificultades para asentar un proceso de crecimiento y convergencia económica. El problema en estos casos no deriva tanto de las carencias de acumulación, cuanto de las dificultades que los países tienen para asentar instituciones representativas, que propicien una adecuada gobernanza interna, y de los obstáculos que deben afrontar para lograr una inserción ventajosa en los mercados internacionales. Dos tipos de problemas muy distintos a los que describe, en su versión más tradicional, la «trampa de la pobreza». En este sentido, no cabe sino admitir que la definición de los ODM no ha ayudado a ese esfuerzo de clarificación, en la medida en que no contribuyó a identificar el tipo de problemas específicos a los que se enfrenta el desarrollo en este tipo de países de desarrollo intermedio.

2. EL PLANTEAMIENTO DE LOS ODM

2.1. *Los ODM*

Los ODM tiene su precedente en el trabajo realizado, a mediados de los años noventa, en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)

de la OCDE. En concreto, en 1996 el CAD elaboró uno de los documentos de mayor alcance estratégico de los últimos años relativo a la política de ayuda al desarrollo, titulado *Shaping 21st Century*. El título del documento insinuaba su propósito de convertirse en un manifiesto sobre el que asentar las bases de una nueva política de cooperación. De hecho, en aquel texto se condensaba el esfuerzo de revisión doctrinal de la ayuda al desarrollo que había puesto en marcha el CAD unos años antes. Al tiempo, el CAD asumía 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. Se trataba de objetivos mensurables y a plazo predeterminado que debían convertirse, al tiempo, en indicadores aptos para medir el progreso obtenido. Los objetivos elegidos procedían, en la mayor parte de los casos, de acuerdos previos —algunos de ellos manifiestamente incumplidos— acordados en las sucesivas Cumbres Mundiales que, con diversos contenidos temáticos, había ido convocando Naciones Unidas a lo largo de la década de los noventa.

Cuatro años más tarde, reunidos en Ginebra con motivo de la revisión de los acuerdos de una de esas Cumbres, la celebrada en Copenhague en 1995, 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 (MID), que con ligeros matices coincidían con las aprobadas previamente por el CAD. En ese documento se expresaba, además, que al aceptar esos objetivos la comunidad internacional contraía «un compromiso con los sectores más pobres y desvalidos de la tierra, y consigo misma».

Al final de ese mismo año se celebró, en Nueva York, la llamada Cumbre del Milenio convocada por Naciones Unidas. Como es sabido, en esa fecha 189 países se comprometieron a hacer el máximo esfuerzo para avanzar en la erradicación de la pobreza y del hambre y en la promoción de la educación, la salud, la equidad de género y la sostenibilidad ambiental. Semejantes propósitos quedaron plas-

mados en la *Declaración del Milenio*, suscrita como consecuencia de la Cumbre, dando lugar a los llamados *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, ocho grandes desafíos en torno a los que se debían concentrar los esfuerzos de la comunidad internacional.

De este modo, la propuesta confirmaba el lugar central que la lucha contra la pobreza, entendida en un sentido amplio y no sólo relacionada con la carencia de ingresos, debía tener en los esfuerzos de desarrollo de la comunidad internacional; y respaldaba la opción por un sistema de gestión de las agencias de desarrollo vinculado a resultados (*results-based management*) obtenidos en los países en desarrollo. El eco internacional obtenido por la Declaración del Milenio, no sólo en el ámbito de los organismos multilaterales, sino también de los gobiernos donantes y receptores, otorgó a los ODM la naturaleza de un programa de trabajo internacionalmente compartido.

2.2. *Potencialidades y riesgos de los ODM*

No es la primera vez que la comunidad internacional define objetivos deseables a partir de un compromiso compartido. Lamentablemente, en la mayor parte de los casos semejantes declaraciones tuvieron un muy limitado resultado práctico. No obstante, el amplio eco que la campaña lanzada por Naciones Unidas ha tenido puede hacer pensar que en esta ocasión existen mayores probabilidades de éxito. Y es lo cierto que el crecimiento de la ayuda internacional en estos últimos tres años podría ser un primer indicio del mayor vigor y respaldo de este nuevo compromiso internacional.

Más allá de este hecho, por la forma en que han sido planteados, los ODM presentan notables *potencialidades*, de las que aquí se subrayarán tres. En primer lugar, a través de los ODM, todos los países suscriben unas determinadas conquistas sociales que se consideran irrenunciables y que remiten a unos mínimos de dignidad humana que la comunidad internacional se compromete a hacer realidad a través de un esfuerzo cooperativo. De este modo, se está definiendo una incipiente carta de ciudadanía asociada a las personas, con independencia de cuál sea su lugar de origen, credo, raza o

sexo; y con ello se sientan las bases para transitar de una cooperación al desarrollo basada en la identificación de necesidades a otra fundamentada en derechos.

En segundo lugar, los ODM definen metas para la política de desarrollo en términos de *output* o *outcomes*. Es decir, en términos de resultados transformadores, de logros obtenidos en los países en desarrollo. Se cambia, de este modo, el sistema de evaluación desde la medición de los *input*, de los esfuerzos en términos de insumos del donante, a la medición de metas obtenidas a partir de ese esfuerzo. Esta transformación parece absolutamente pertinente, habida cuenta de las limitadas capacidades que para la evaluación presenta la mera medición del esfuerzo del donante.

Por último, al tratarse de metas compartidas, se facilitan los análisis comparativos acerca del comportamiento relativo de cada cual, posibilitándose los ejercicios de transmisión de experiencias y de mutua emulación. Al tiempo que se crea el espíritu de una misión compartida, de un compromiso asumido por todos, que otorga las bases a una más sólida coordinación del esfuerzo internacional. De nuevo, la publicación casi simultánea de compromisos de incremento futuro de la ayuda de una parte de los donantes ejemplifica el efecto de emulación que tiene este tipo de dinámicas compartidas.

Ahora bien, más allá de sus indudables potencialidades, la relevancia adquirida por los ODM como guía para el trabajo en materia de desarrollo presenta también sus *riesgos*, que deben considerarse. Tres son los más relevantes que se quieren señalar aquí.

En primer lugar, el esfuerzo por fijar la atención en los ODM y en las metas derivadas puede simplificar en exceso el mensaje relativo a los esfuerzos de desarrollo. El desarrollo es un proceso complejo en el que los logros en un determinado ámbito tienen que acompañarse con realizaciones en otros, si se quieren hacer sostenibles los procesos de transformación. Al insistir en un esfuerzo focalizado en torno a unos objetivos precisos se puede hacer olvidar a los gestores ese principio básico de integralidad que debe regir las intervenciones de desarrollo. Es cierto que los ODM aluden a conquistas sociales básicas, pero faltan aspectos relevantes que no se incorporaron al cuadro de objetivos, como los referidos a la política

redistributiva, para el logro de mayores cotas de equidad, a las políticas de crecimiento y de estabilidad económica, para hacer alcanzables y sostenibles los logros sociales, a las dimensiones institucionales y de gobernabilidad, como parte del proceso de desarrollo, o, en fin, a las dimensiones culturales a través de las que se expresa la libertad y capacidad creativa de las personas. Incluso, entre las MID y los ODM se han producido ciertas pérdidas de contenido que no dejan de ser relevantes, especialmente las que afectan, por ejemplo, a la equidad de género.

En segundo lugar, los ODM se han definido a través de indicadores de *outcomes* (y en algún caso de *outputs*), pero sin que esos indicadores se relacionen con *inputs*, procesos o actividades que puedan orientar el trabajo de las agencias de desarrollo. El problema es que las estrategias de las agencias se construyen a partir de esos últimos componentes. De este modo se ha generado un problema de atribución, al no existir un vínculo lógico que asocie los esfuerzos con los resultados. Como consecuencia, los ODM se constituyen en una difícil guía operativa para los donantes. Por lo demás, los ODM difícilmente pueden ser puestos en relación con la actividad de un donante en particular, de tal modo que el seguimiento del grado de realización de los objetivos acordados si bien puede servir para hacer balance del comportamiento del conjunto de la comunidad internacional, menor es su utilidad como criterio de evaluación de las actividades que cada donante realiza.

Por último, la fijación de los ODM puede trasladar la imagen de que su logro es un problema meramente técnico, de ampliación de los recursos disponibles. A esta imagen han contribuido, tal vez inadvertidamente, algunos de los más firmes defensores de los ODM, que en su esfuerzo por difundir el compromiso han terminado por simplificar en exceso el mensaje, asociando el logro de los objetivos con la mera movilización de un determinado volumen de recursos.

En esta misma línea, se ha fortalecido una inadecuada perspectiva focalizada en el tratamiento de los problemas, predominantemente guiada desde la oferta. De acuerdo con ese enfoque simplificador, se supone que el logro de la escolarización primaria universal es re-

sultado de una más activa política de creación de puestos escolares; o que la erradicación de la pobreza es consecuencia de programas de ayuda dirigidos a los colectivos más pobres. La realidad es, sin embargo, notablemente más compleja, como demuestra la experiencia del desarrollo. En primer lugar, porque para alentar cambios sociales es necesario actuar no sólo desde la perspectiva de la oferta (provisión de recursos), sino también de la demanda, lo que remite a valoraciones y comportamientos de los colectivos sociales; y, en segundo lugar, porque para alcanzar logros en un determinado ámbito es necesario realizar avances en otros campos distintos. Dicho de otro modo, no basta con generar puestos escolares, es necesario que los padres valoren la educación como un proceso de inversión en las capacidades de sus hijos, lo que puede tener que ver con las posibilidades de empleo cualificado y con su retribución; o, por poner otro caso, para vencer la pobreza no siempre es lo más eficaz poner en marcha programas dirigidos a los colectivos pobres, en ocasiones acciones de carácter general (que incluyen a los pobres, pero que no están focalizadas sobre ellos) pueden resultar más eficaces.

En suma, aunque la ampliación de los recursos sea necesaria, es también obligada una dinámica de cambio de políticas, tanto en el interior de los países —donantes y receptores— como en el sistema de relaciones entre ellos si se quieren hacer realidad los ODM. Es más, si no se entiende esta dimensión de cambio de políticas necesario, es posible que los ODM no se cumplan, incluso aunque crezca la ayuda de acuerdo con las previsiones más optimistas.

3. LOS ODM ¿UN RENOVADO *BIG PUSH*?

Como se ha señalado, la aprobación de los ODM dio lugar a una colección de estudios destinados a estimar los costes que comporta la realización de esos objetivos (cuadro 2). Los estudios han dado lugar a resultados dispares, dependiendo del número de objetivos que se consideren, de las regiones implicadas y de los supuestos implícitos en la estimación.

Por lo que se refiere a este último aspecto, hay dos cuestiones que resultan de extraordinaria relevancia. La primera alude a la dinámica de crecimiento que se espera para las regiones del mundo en desarrollo en el más inmediato futuro: es claro que cuanto mayor sea la tasa de crecimiento esperada, menores serán los recursos adicionales necesarios para hacer efectivos los ODM. Es relativamente frecuente que en este ámbito se produzcan valoraciones notablemente optimistas por parte del Banco Mundial, que después se ven dramáticamente negadas por el más modesto comportamiento del mundo en desarrollo. Es posible que en alguna de las estimaciones este efecto esté también operando. La segunda cuestión alude a los supuestos que se establezcan acerca de la complementariedad entre los diversos ODM: es claro que cuantas mayores sean las externalidades, menores serán los recursos necesarios para lograr un cumplimiento del conjunto de los propuestos. También aquí existen discrepancias entre los especialistas a la hora de juzgar el grado de complementariedad existente.

Pese a la dificultad de encontrar una estimación que resulte inequívoca y comúnmente aceptada, la mayor parte de los estudios aluden a unos costes aproximados de entre 40 y 70 mil millones de dólares adicionales a los que habitualmente se canalizan a través de la ayuda oficial al desarrollo (que se ha movido en los momentos en que se realizaron las estimaciones entre los 53 y los 57 mil millones de dólares). Eso es lo que justifica que, en su día, se hablase de duplicar la ayuda como propósito requerido para hacer realidad los ODM.

Ahora bien, incluso admitiendo el carácter tentativo de las estimaciones, hay que reconocer que el modo en que se han determinado los costes es abiertamente cuestionable. En realidad, lo que se estima en la mayor parte de los casos es el coste que comporta sostener un objetivo, una vez que éste ha sido alcanzado; y no tanto el coste que supone alcanzar ese objetivo. Dicho de otro modo, se estima lo que cuesta un puesto escolar, una vez que el niño o la niña está en la escuela, pero no el coste que comporta hacer que ese niño o niña vayan a la escuela. En puridad, no se conocen de forma precisa los factores que hacen que un niño o niña vayan a la escuela; y, por tanto, se desconoce también el coste que comporta alcanzar ese objetivo.

CUADRO 1. *El coste en recursos adicionales para alcanzar los ODM*

| <i>Estudio</i> | <i>Cobertura</i> | <i>Recursos adicionales anuales (miles de millones dólares)</i> |
|-------------------------------------|--|---|
| Zedillo <i>et al.</i> (2001) | ODM | 50 |
| Devarajan <i>et al.</i> (2002) | Pobreza global | 54-62 |
| | Objetivos sociales y medioambientales | 35-75 |
| | Educación primaria | 10-15 |
| Vandemoortele (2002) | ODM | 50-80 |
| Greenhill (2002) | Pobreza global | 15-46 |
| | | 100% cancelación de deuda |
| | Otros objetivos | 16,5 |
| | | 100% cancelación de deuda |
| Oxfam (2002) | ODM | 100 |
| Sachs <i>et al.</i> (2005) | ODM | 2006: 73 2015: 135 |
| Banco Mundial (2003) | Asia y Asia del Sur África y Asia Central | Doble o triple ayuda 60% incremento |
| Banco Africano de Desarrollo (2002) | 30 países africanos | 20-25 |
| Delamonica <i>et al.</i> (2001) | Educación primaria | 9,1 |
| Banco Mundial (2002) | Educación primaria para 47 países IDA | 2,5-5 |
| | Educación primaria en África | 7x ayuda |
| Naschold (2002) | Educación primaria | 9 |
| Filmer (2002) | Educación primaria | 30 |
| Mingat <i>et al.</i> (2002) | Educación primaria para 33 países africanos | 2,1 |
| Brossard y Gacougnolle (2001) | Educación primaria en África | 2,9-3,4 |
| Bruns <i>et al.</i> (2003) | Educación primaria en países de bajo ingreso | 5-7 |

FUENTE: Adaptado de Clemans, Kenny y Moss (2004).

Más allá de sus deficiencias, este modo de estimar los costes refuerza el enfoque técnico de los ODM, presentándolos como resultado más o menos inmediato de una inyección suficiente de recursos económicos. Cabría decir que, en este caso, los ODM pueden ser entendidos como el *output* (o el *outcome*) de un esfuerzo de concentración inversora por parte de donantes y países implicados. Lo que comporta retornar a esa visión simplificada que caracterizó los orígenes de la teoría del desarrollo, donde los logros en los países más pobres aparecían asociados al esfuerzo inversor realizado. El estudio de Sachs, *Investment in Development*, no hace sino confirmar este juicio, que resulta muy inconveniente para una visión compleja y matizada de lo que comporta alcanzar logros en materia de desarrollo (incluidos los ODM).

4. EL CÍRCULO VICIOSO DE LA POBREZA Y AMÉRICA LATINA

Es difícil pensar que la imagen que transmite esta visión de los ODM se acomode a lo que constituyen los problemas más centrales del desarrollo en América Latina. En primer lugar, porque es tenue el nivel de adecuación de los ODM a lo que debiera ser la agenda de desarrollo de América Latina; y, en segundo lugar, porque, para buena parte de los países de la región, esa agenda no aparece centralmente condicionada por las carencias de financiación exterior. Veamos ambos aspectos.

En primer lugar, es bajo el nivel de adecuación de los ODM a lo que debiera ser la agenda más central de desarrollo de buena parte de los países de renta media. Aunque en todos los casos los ODM constituyan objetivos inaplazables, es posible que su carácter como referente focalizador de los esfuerzos internacionales no sea similar en todos los países. De forma más precisa, la fijación de los ODM responde a una agenda internacional que se ha construido pensando predominantemente en los países más pobres, aquellos que presentan carencias más acusadas. En esos casos los ODM no sólo definen mínimos sociales requeridos, sino también marcan los objetivos centrales hacia los que debería enfocarse el esfuerzo internacional.

Esto último, sin embargo, no es tan claro en el caso de los países de desarrollo intermedio (como América Latina), que conforman una parte considerable del mundo en desarrollo y, desde luego, el grueso de los socios de la cooperación española. En estos países podría argumentarse que hacer realidad los ODM constituye una obligación de gobiernos y donantes, pero es razonable suponer que tales objetivos constituyan sólo una parte —y tal vez menor— de su agenda de desarrollo. Al fin, se trata de países cuyo déficit social básico no viene determinado tanto por las carencias absolutas que padecen sus poblaciones (con ser importantes) cuanto por los profundos niveles de desigualdad vigentes; países que están concernidos más por problemas de gobernabilidad, de legitimidad de sus instituciones y de riesgo y vulnerabilidad externa que por la falta de recursos aptos para promover el crecimiento. Lo que requiere de respuestas políticas que exceden, en ocasiones, las más estrechamente concernidas por la agenda del milenio.

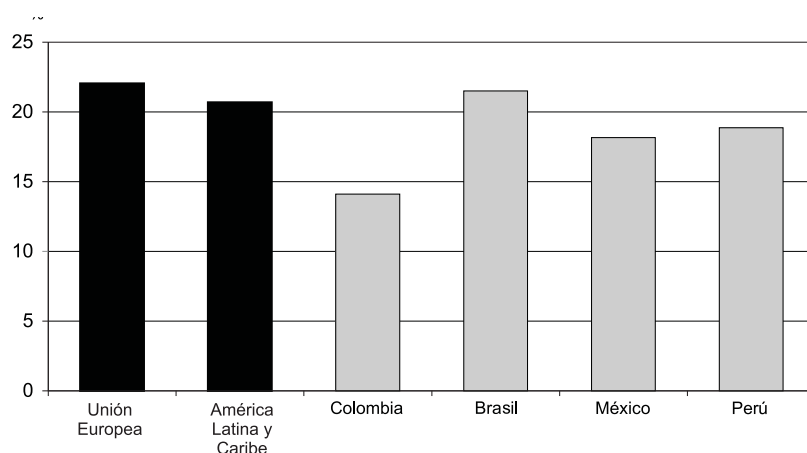
Pero, en segundo lugar, es difícil suponer que los países de América Latina padezcan un problema central de financiación externa como el que presupone el enfoque más canónico de los ODM. Si buena parte de los criterios a los que se orientan los ODM no son una realidad en América Latina no es —al menos, no centralmente— por la carencia de financiación para hacerlos posibles. América Latina está lejos de sufrir un síndrome como el que define la trampa de la pobreza, causada por la carencia de ahorro. Este tipo de interpretación suele estar asociada a economías cuyo ingreso per cápita promedio se encuentra muy cercano al que exige la subsistencia. En ese caso, como planteaba Nurkse (1957), es plausible suponer que buena parte de la renta se dedique a la subsistencia, quedando un margen menor para el ahorro. Tal vez esta explicación sea aceptable en el caso de Burundi cuya renta per cápita en términos de Paridad del Poder Adquisitivo se sitúa en torno a los 630\$, pero es muy difícil de sostener en países, como Perú y Brasil cuya renta per cápita se sitúa por encima de los 5.080\$ ó 7.510\$, respectivamente. Dada la desigual distribución de la renta, es claro que determinados sectores de las sociedades latinoamericanas pueden encontrarse en condiciones muy próximas a las que define la trampa de la pobreza, pero se tratará

en todo caso de colectivos concretos, sin que quepa generalizar la situación al conjunto.

De hecho, los niveles de ahorro que presenta como media la región no son muy elevados, pero en todo caso no están muy lejos de los que presentan ciertos países y regiones del mundo desarrollado (gráfico 1). En concreto, la tasa de ahorro bruto media regional en 2003 era algo superior al 20%, muy cercana a la que presentaba, como promedio, en ese mismo año, la Unión Europea. Hay países, como Brasil, que tienen tasas de ahorro bruto superiores a las de Estados Unidos o de parte de los países comunitarios. Incluso los países latinoamericanos con menor esfuerzo de acumulación, como es el caso de Colombia, presentan una tasa de ahorro superior a aquella (15%) que Lewis consideraba necesaria para el inicio de un proceso de desarrollo sustentable.

Si el problema de América Latina estuviese asociado a la carencia de recursos financieros, la masiva entrada de capitales extranjeros vivida por la región en la segunda mitad de los años noventa debiera haber bastado para superar ese problema y situar a las economías de la región en una senda de crecimiento sostenido. Como es bien sabido, en la segunda mitad de los noventa la región latinoamericana se convirtió en una de los principales centros receptores de capital del mundo. En apenas un lustro, entre 1997 y 2001, América Latina recibió algo más de 443 mil millones de dólares en concepto de inversión extranjera directa (el 41% de la dirigida al mundo en desarrollo). Es cierto que la inversión fue altamente selectiva en la identificación de sus mercados de destino, privilegiando a algunas economías de mayor desarrollo relativo, como México, Brasil, Argentina o Perú, pero en todo caso alcanzó, con desigual suerte, a buena parte de los centros de gravitación económica de la región. La cantidad invertida casi dobla el total de los recursos manejados por el sistema de ayuda al desarrollo en su conjunto ¿no son suficientes esos recursos para romper el círculo vicioso de la pobreza? Porque lo cierto es que, a lo largo de ese período, las economías latinoamericanas siguieron experimentando un proceso de crecimiento más bien moderado y altamente inestable.

En suma es muy difícil pensar que la visión que inspira los documentos estratégicos más importantes del momento sobre la ayuda

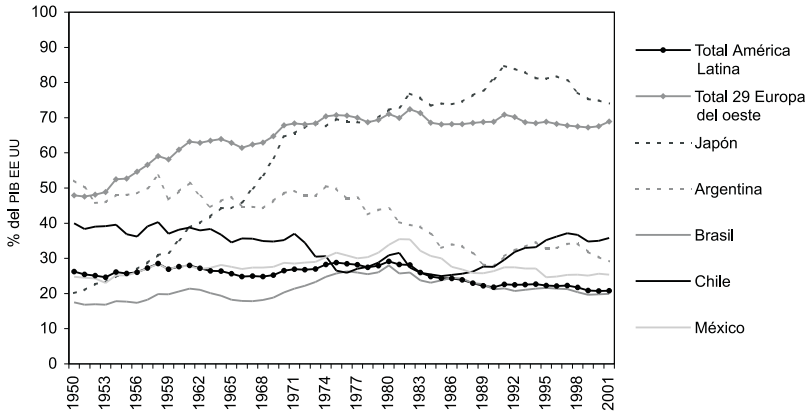
GRÁFICO 1. *Ahorro Nacional Bruto (% el PNB) 2003*

FUENTE: World Bank.

internacional (asociados a esta renovada concepción del *big push*) sea aplicable a América Latina. De hecho, tales documentos fueron pensados originariamente para otros contextos, principalmente referidos a los países más pobres de África Subsahariana. Ahora bien, semejante constatación no libera a la comunidad internacional de ofrecer una obligada respuesta a las necesidades de desarrollo de los países de renta media, entre los que se encuentra los de América Latina. Unas necesidades que no derivan necesariamente de la extrema carencia de recursos financieros, pero que pueden ser igualmente limitantes para la sostenibilidad de un proceso continuado de progreso económico y social.

Porque es lo cierto que si se recurre a los datos con una cierta perspectiva histórica se observa el serio problema que América Latina ha tenido para mantener una senda de crecimiento sostenido, que le permita un proceso de convergencia a las condiciones de los países desarrollados. Los datos revelan que, en el último medio siglo, tanto Europa Occidental (25 países) como, sobre todo, Japón experimentan una visible tendencia hacia la convergencia con las condiciones del líder (gráfico 2). No se aprecia, sin embargo, en el

GRÁFICO 2. PIBpc como porcentaje del PIBpc EE UU

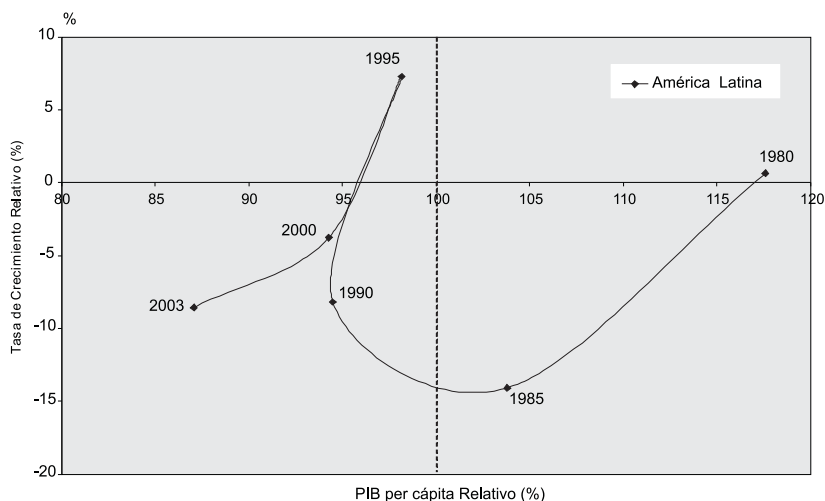


FUENTE: World Development Indicators.

caso de América Latina un proceso similar: incluso se constata un leve descenso en la relación entre los PIB per cápita promedio de América Latina y de Estados Unidos, ambos expresados en Paridad del Poder Adquisitivo.

La consideración de las trayectorias de crecimiento (relativo al líder) seguidas por alguno de los más importantes países de la región no hace sino confirmar el anterior juicio. Sólo Chile parece seguir una trayectoria ascendente en los últimos veinte años; y, al contrario, entre los países considerados, Argentina es el que presenta una de las peores trayectorias. En todo caso, en conjunto la región parece presentar un doble proceso: de convergencia entre los países de la región, por una parte, y de leve distanciamiento agregado respecto de la frontera del desarrollo mundial, por la otra.

Una forma complementaria de constatar este anómalo comportamiento agregado es considerando la evolución que se aprecia en el tiempo en las tasas de crecimiento y los niveles de renta per cápita de América Latina respecto a las respectivas medias mundiales (gráfico 3). Como se puede observar, a lo largo de los últimos seis lustros América Latina describe un bucle que la hace desplazarse

GRÁFICO 3. *Crecimiento y PIB per cápita Relativo a la Media Mundial*

hacia abajo y hacia la izquierda del gráfico, revelando que su dinamismo económico tiende a ser menor al de la economía mundial (discurre por debajo del eje de abscisas), haciendo que descienda su nivel de renta per cápita relativo a la media mundial (desplazamiento hacia la izquierda).

Este mismo comportamiento es observado en buena parte de los países de la región, con la excepción de Chile. Particularmente relevante es comparar la evolución en el tiempo de Corea del Sur y Argentina: las trayectorias siguen evoluciones manifiestamente contrapuestas, de modo que si Argentina parte de niveles de renta superiores a los de la Corea, la relación se invierte al final del período (gráfico 4). Los casos de Ecuador y Colombia ejemplifican el comportamiento más habitual de la región, con su desplazamiento en el tiempo hacia la izquierda del gráfico a través de diversas ondas o bucles. Queda como notable excepción Chile, cuyo PIB per cápita relativo se desplaza hacia niveles superiores a lo largo del período (gráfico 5).

GRÁFICO 4. *Crecimiento y PIB per cápita Relativo a la Media Mundial*

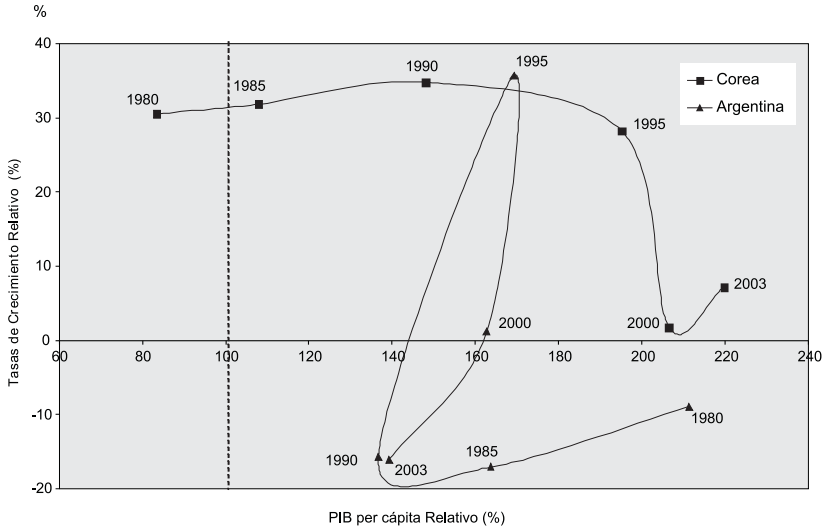
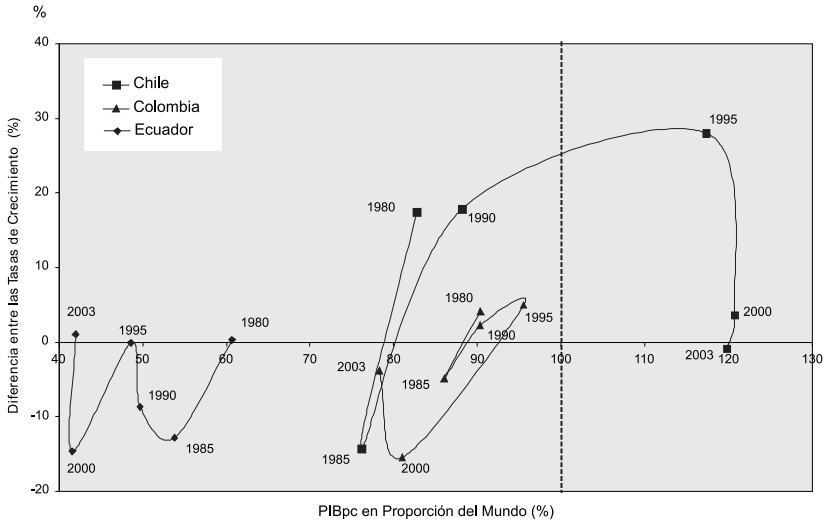


GRÁFICO 5. *Crecimiento y PIB per cápita Relativo a la Media Mundial*



5. GOBERNANZA E INSERCIÓN INTERNACIONAL: LAS TRAMPAS DEL PROGRESO

Antes se anticipó que los principales problemas de las economías latinoamericanas se encuentran en torno a dos núcleos problemáticos básicos, que operan como trampas en su proceso de crecimiento: la trampa de la gobernanza y la trampa de la deuda.

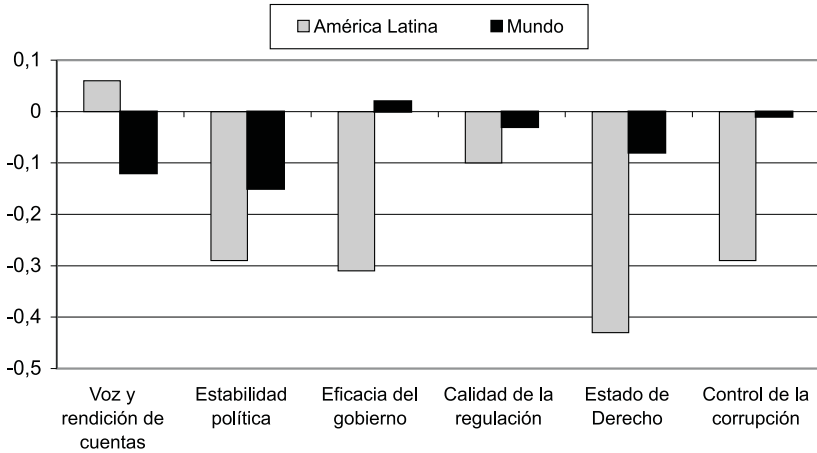
5.1. *La trampa de la gobernanza*

El primero de los problemas aludidos está relacionado con la falta de consolidación y legitimidad de las instituciones que están llamadas a articular la voz colectiva. En la medida en que las instituciones son frágiles, es débil también la capacidad de gobierno del proceso de desarrollo. El país, por tanto, se encuentra menos equipado para la provisión de los bienes públicos que la sociedad demanda, para la gestión de los conflictos distributivos que el desarrollo comporta, para afrontar los *shocks* externos que pueda padecer la economía o para acometer las tareas de coordinación y fomento de los mercados que son reservadas al Estado. Dicho de otro modo, la fragilidad institucional dificulta la adecuada gobernación del proceso de desarrollo, lo que se revela en la difícil sostenibilidad de los procesos de reforma, de crecimiento y de cambio social.

La debilidad de las instituciones en América Latina es un rasgo que se constata en cuantas aproximaciones empíricas se realizan al tema. Por ejemplo, si se alude a los indicadores de gobernanza que elabora el Banco Mundial, América Latina presenta peores registros que la media mundial en todos sus componentes, con la excepción del referido a «voz y rendición de cuentas» (gráfico 6). Especialmente destacable es el bajo registro relativo que América Latina tiene en materia de «eficacia de gobierno», de «Estado de derecho» o de «control de la corrupción». Síntomas, todos ellos, de la limitada calidad institucional de la región.

Una perspectiva complementaria es aquella que se refiere a las condiciones que el marco institucional proporciona para la activi-

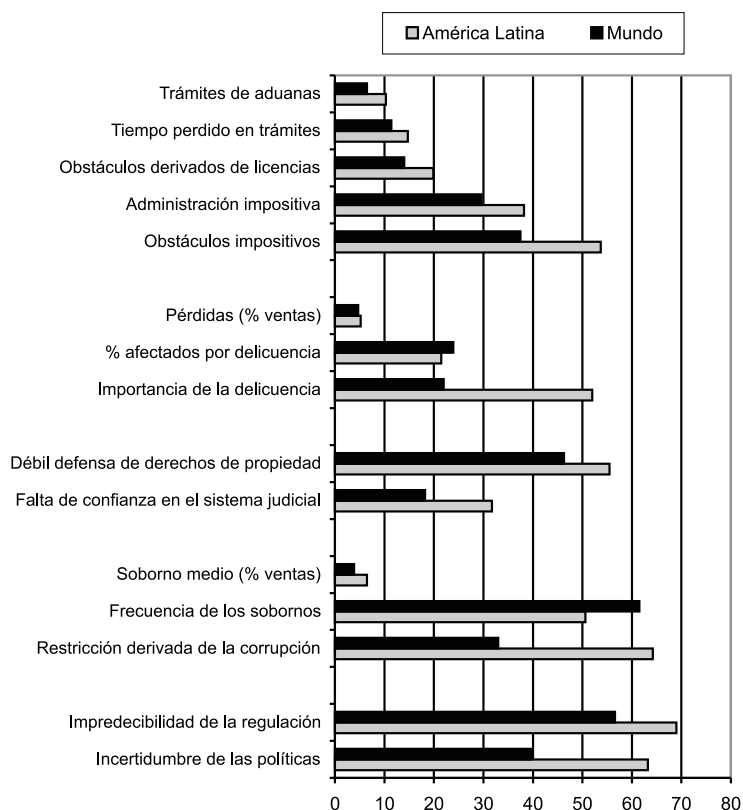
GRÁFICO 6. *Indicadores de Gobernanza (Banco Mundial, 2004)*



FUENTE: World Bank.

dad económica. También desde esta perspectiva el Banco Mundial, a través del *Investment Climate Survey*, ofrece una información que puede resultar valiosa para una primera aproximación al tema (gráfico 7). En gran parte de los criterios considerados en la encuesta, América Latina presenta parámetros peores a la media mundial. En especial, en términos relativos son relevantes los obstáculos que para la actividad económica comporta en América Latina la delincuencia, la estructura impositiva, la falta de confianza en el sistema judicial, la corrupción y la incertidumbre sobre las políticas.

Sería equivocado, no obstante, hacer un acercamiento meramente técnico a este tipo de aspectos relacionados con el marco institucional. El problema no radica sólo en que las instituciones sean débiles o poco eficientes, sino que carecen de la credibilidad requerida para que los ciudadanos las consideren como canales adecuados para la representación y gestión de los problemas colectivos. El Latinobarómetro ilustra de forma dramática este hecho, al situar a las instituciones de representación política (Parlamento o partidos políticos) en los puestos más bajos de la escala de confianza de los ciudadanos.

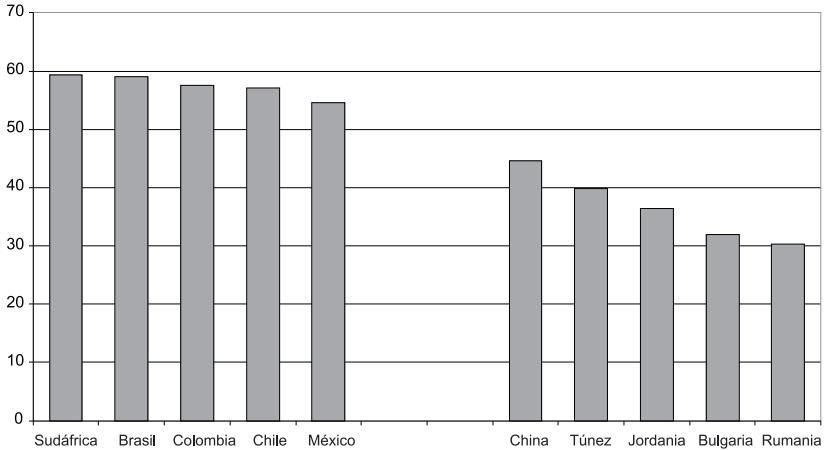
GRÁFICO 7. *World Bank Investment Climate Survey 2004*

FUENTE: World Bank.

Ahora bien ¿a qué se debe esa falta de legitimidad? Sin duda, los factores causales son muy diversos, pero entre ellos sobresale el extraordinario nivel de desigualdad que caracteriza a las sociedades latinoamericanas. De hecho, los países latinoamericanos sobresalen por los elevados niveles de sus indicadores Gini de desigualdad, encontrándose entre los que presentan coeficientes superiores a escala internacional (gráfico 8).

De tal forma que la pobreza en buena parte de América Latina aparece condicionada no tanto por el nivel de ingresos promedio de la economía, cuanto por la inequidad con que esos ingresos se

GRÁFICO 8. *Indicadores de desigualdad (Coeficiente de Gini)*



FUENTE: UNDP.

distribuyen. Hasta el punto de que si se aplicase el patrón distributivo europeo a la renta agregada de los países, la pobreza dejaría de existir en buena parte de la región. Por ejemplo, el 22% de la población de Brasil vive por debajo del umbral de pobreza (2 dólares diarios), pero al tiempo el 10% más rico concentra el 48% de los ingresos del país. Cabría eliminar la pobreza con sólo reducir la cuota de ingresos de ese colectivo de afortunados en 4 puntos porcentuales (dejándolo en un 44%, aun muy por encima del 25% que ese sector tiene en España).

Pues bien, es difícil que se sientan como legítimas y representativas instituciones que alientan y consienten tan extrema concentración del ingreso. La aguda desigualdad, enquistada en el tiempo, se conforma como un corrosivo de la legitimidad institucional. Entre otras cosas, porque los segmentos desfavorecidos difícilmente se sentirán representados por instituciones que sistemáticamente les excluyen de los beneficios de la acción colectiva. Este es el caso de América Latina, la región de mayores niveles de desigualdad del mundo.

Además, en América Latina, la desigualdad presenta dos rasgos que son especialmente relevantes para el problema que aquí se

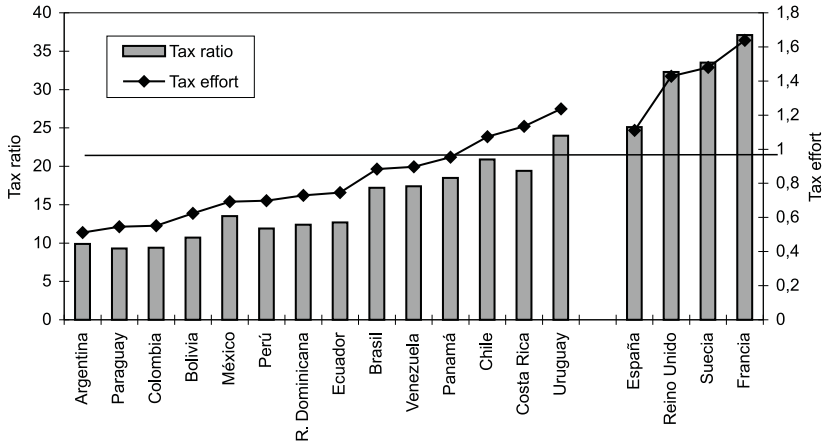
quiere señalar. En primer lugar, no sólo son importantes los niveles de desigualdad vertical (es decir, entre las personas), tal como revelan los índices de Gini, sino también los grados de desigualdad horizontal (es decir, la existente entre grupos y colectivos humanos). Son muy notables, al respecto, las desigualdades que se asocian al origen étnico de las poblaciones, a su sexo, a su condición urbana o rural o a sus regiones de residencia. Este tipo de desigualdad erosiona de modo muy severo la convivencia, por cuanto no sólo evidencia la desigualdad de oportunidades existente, sino también promueve la solidaridad entre los afectados, induciendo la impugnation del sistema.

El segundo rasgo es igualmente importante para el problema que aquí se quiere señalar y se refiere a la limitada movilidad social existente en América Latina. La movilidad social, incluso en un contexto de desigualdad, atenúa el cuestionamiento del sistema: el éxito obtenido por parte alguno de los desfavorecidos hace alentar la esperanza del resto. Incluso, en caso de que el éxito no llegue, ello aparecerá más como consecuencia de la incapacidad personal (otros han podido), que como limitación del orden institucional vigente. Por ello, la ausencia de movilidad social, en un entorno de acusada desigualdad, alimenta el cuestionamiento del marco institucional existente.

Este es el caso de América Latina. Para muchos países de la región el mejor predictor de la pobreza de una determinada generación es el nivel de ingresos de sus progenitores. Esto hace que la pobreza se convierta, para determinados sectores, en un fenómeno crónico. Este rasgo, unido al de la desigualdad horizontal, constituye un poderoso corrosivo de la legitimidad de las instituciones. En esos casos, como advirtiera Hirschman, sólo cabe la *voz* o la *salida*. La primera de las opciones será la adoptada cuando todavía se confía en la capacidad transformadora de la acción colectiva, la segunda cuando ni siquiera esa alternativa se presenta como viable. A juzgar por la evolución de los procesos migratorios, la opción de la *salida* parece haber sido masivamente secundada en algunos países de la región.

La debilidad institucional tiene su reflejo en la fragilidad del pacto fiscal sobre el que se asienta el Estado. Si los ciudadanos

GRÁFICO 9. *Esfuerzo fiscal*



FUENTE: Teera, 2004.

cuestionan la legitimidad de las instituciones públicas, es difícil que se sientan estimulados a contribuir con impuestos a su sostenimiento. Como consecuencia, la presión fiscal es baja, los niveles de evasión elevados y las carencias financieras de los Estados recurrentes. Los datos confirman este rasgo de las economías latinoamericanas: no sólo la presión fiscal es baja (*tax ratio*), sino también el índice de esfuerzo fiscal (*tax effort index*) está por debajo del que le correspondería a esas economías en función de su nivel de renta (Teera, 2004) (gráfico 9). De hecho, sólo tres países de la región, Chile, Costa Rica y Uruguay, logran superar el índice de esfuerzo fiscal correspondiente a su nivel de desarrollo (índice de 1); en el otro extremo, Argentina, Uruguay, Colombia y Bolivia son los que presentan los índices inferiores.

El bajo esfuerzo fiscal alimenta una suerte de círculo vicioso de la gobernanza: al ser baja la capacidad económica de los Estados, éstos no están en condiciones de ofrecer los bienes públicos que la sociedad les demanda, lo que acentúa su limitada legitimidad; y, a la vez, esa baja legitimidad de las instituciones dificulta que los ciudadanos se vean comprometidos en el sostenimiento fiscal del Estado.

Las reformas fiscales promovidas en la región a lo largo de los años noventa no corrigieron este problema, ya que al hacer descansar los sistemas fiscales sobre figuras impositivas relacionadas con el gasto (y no con la renta) diluyeron la relación contractual más directa entre ciudadanía y Estado.

La fragilidad institucional, además, comporta costes en términos de crecimiento, al traducirse en inestabilidad política e inseguridad social recurrentes. Y, de nuevo, esos mismos factores acaban por reforzar la falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, al juzgarlas incapaces de ofrecer un marco creíble de progreso para el país. Se genera así, a través de varias vías, una «trampa de la gobernanza» de la que sólo algunos países afortunados, como Chile, Costa Rica o Uruguay, han logrado salir.

5.2. *La trampa de la deuda*

El segundo grupo de problemas tiene relación con las dificultades que estos países tienen para lograr una inserción internacional sólida y estable en los mercados internacionales. Buena parte de los factores que condicionan este proceso se relacionan con los efectos del nivel de sobreendeudamiento, en un entorno de mercados domésticos de capital que son notablemente estrechos. Con ratios elevados de deuda sobre el PIB, pasivos nominados en moneda ajena a la nacional y, en ocasiones, en títulos de limitado plazo, los países se ven sometidos a la tiranía del *animal spirits* de los inversores internacionales.

La distribución de la deuda externa revela el importante peso que tiene América Latina como región demandante neta de capitales en el exterior. En concreto, la región concentra el 27% de la deuda acumulada por el mundo en desarrollo (cuadro 2). Pese a las favorables condiciones que hoy rigen los mercados internacionales de capital, con bajos tipo de interés, el coste del endeudamiento mantiene niveles relativamente elevados en el caso de América Latina, suponiendo un pago agregado de 145 mil millones de dólares (33% del total del mundo en desarrollo).

Más allá del valor agregado de la deuda externa acumulada, igualmente relevante son las características del pasivo y sus implica-

CUADRO 2. *Deuda externa (2004) (miles de millones de dólares)*

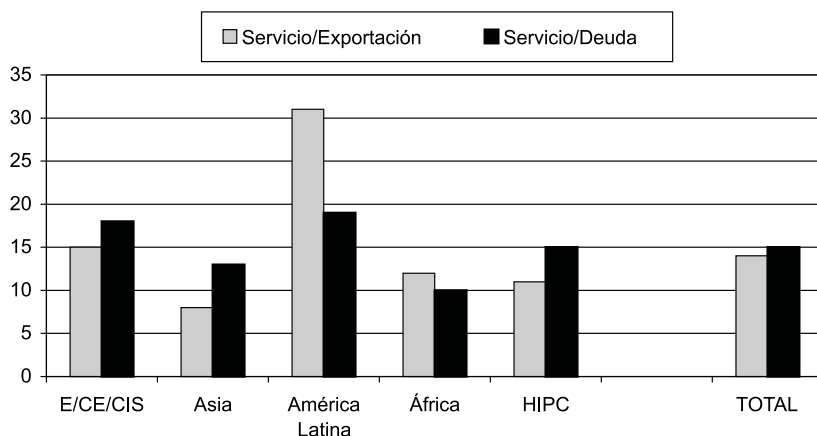
| | <i>Total PVD</i> | <i>E y CE y CIS</i> | <i>Asia</i> | <i>América Latina</i> | <i>África</i> | <i>HIPC</i> |
|---------------------------------------|----------------------|-------------------------|-------------|---------------------------|---------------|-------------|
| Deuda externa | 2.896 | 741 | 772 | 780 | 282 | 95 |
| <i>Corto plazo</i> | 418 | 125 | 138 | 75 | 24 | 3 |
| <i>Largo plazo</i> | 2.476 | 617 | 634 | 705 | 259 | 92 |
| Oficial..... | 1.021 | 154 | 311 | 198 | 213 | 92 |
| Privada | | | | | | |
| <i>Crédito</i> | 788 | 233 | 184 | 187 | 43 | 2 |
| <i>Bonos</i> | 1.066 | 335 | 278 | 386 | 26 | 1 |
| Reserva oficiales | 1.856 | 322 | 932 | 218 | 124 | 18 |
| Servicio de la deuda ... | 437 | 133 | 103 | 145 | 28 | 6 |
| Financiamiento excep- cional | 17 | 0 | 3 | 12 | 2 | 3 |

FUENTE: IMF.

ciones. La composición de la deuda presenta una temporalidad más favorable para América Latina que para otras regiones del mundo en desarrollo. En concreto, en América Latina la deuda a corto plazo comporta cerca del 10% del total de los pasivos: un coeficiente que alcanza, sin embargo, al 14% como promedio para el conjunto de los países en desarrollo. Al tiempo, es en América Latina donde mayor peso tiene la deuda de origen privado, que supone el 73% del total de los pasivos: una cuota que supone el 64% como promedio para el conjunto de los países en desarrollo.

La composición de la deuda tiene implicaciones sobre sus costes relativos. En concreto, América Latina es la región que presenta un más alto servicio de la deuda, tanto en relación con las exportaciones como respecto a la deuda acumulada (gráfico 10). Lo que da cuenta del peso que el endeudamiento tiene para la marcha económica de los países afectados.

Como consecuencia del endeudamiento, los países de la región se ven obligados a mantener elevados superávit primarios, que han de dedicar al cumplimiento de los compromisos internacionales, dejando limitado margen para una gestión autónoma del gasto. Ello reduce de forma considerable las posibilidades que estos gobiernos tienen para practicar una política anticíclica. Al tiempo, las limita-

GRÁFICO 10. *Coste de la deuda*

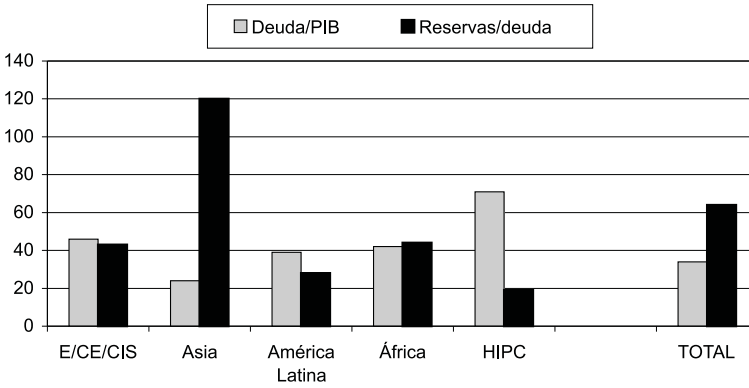
FUENTE: IMF.

das disponibilidades de recursos en manos del Estado, obligado por sus compromisos exteriores, otorgan al gasto público un perfil de baja calidad en términos de posibilidades inversoras de medio y largo plazo. Un resultado que se hace más agudo, si cabe, por los efectos que el déficit social tiene sobre los gobiernos, al alimentar una continua presión social a la que necesariamente deben dar respuesta.

El entorno financiero internacional, por su parte, no hace sino amplificar el tono procíclico de la política económica, que se relaja en los momentos de bonanza, cuando entran capitales, y se contrae cuando los capitales abandonan el país. El comportamiento en rebano de los capitales hace que sea difícil que los países puedan alcanzar suficiente grado de autonomía en el diseño de su política económica. Especialmente, si se tiene en cuenta la limitada capacidad de dotarse de reservas propias. De hecho, América Latina registra el más bajo nivel de las reservas respecto a la deuda, tras el que presentan el grupo de países HIPC.

Todos estos factores tienen costes en términos de crecimiento y de estabilidad económica que, además de afectar al clima social, dificultan el logro de una reducción sostenida de la carga de la deuda.

GRÁFICO 11. *Peso de la deuda*



FUENTE: IMF.

De este modo, se genera una circularidad viciosa entre el nivel de la deuda y las posibilidades de crecimiento, que da lugar a una especie de «trampa de la deuda» (Derviş, 2005).

6. CONSIDERACIONES FINALES

Frente a la trampa de la pobreza, las economías latinoamericanas padecen lo que cabría denominar como «trampas del progreso»: problemas surgidos no tanto de las carencias extremas, cuanto de las exigencias insatisfechas de su propio desarrollo. Si el diagnóstico es diferente, igualmente distinta debe ser la terapia a aplicar. Cinco ideas surgen como relevantes para orientar la acción de los donantes. Expuestas de forma enunciativa serían:

- En primer lugar, el problema del desarrollo de América Latina no está tan relacionado con la provisión de recursos externos (a través de la ayuda internacional) cuanto con la superación de ciertos estrangulamientos vinculados a su gobernabilidad e

inserción internacional. Para su futuro económico parece más relevante cambiar los marcos regulatorios y los incentivos con que operan los agentes, que el efecto derivado de la canalización directa de recursos.

- En segundo lugar, uno de los problemas más centrales del desarrollo de América Latina está relacionado con la calidad y legitimidad de las instituciones. Trabajar en el fortalecimiento de este marco debiera ser, por tanto, uno de los centros de atención tanto de los países afectados como de los donantes. En este ámbito no son sólo relevantes las instituciones políticas, sino todas aquellas que determinan el comportamiento de los agentes económicos y sociales.
- En tercer lugar, para que las instituciones se afiancen y legitimen es necesario avanzar en la corrección de las desigualdades sociales. Es difícil que la cooperación internacional tenga un papel relevante en la directa corrección de las desigualdades, pero puede apoyar políticas que corrijan esas desigualdades; y que promuevan, al tiempo, la movilidad social. En este ámbito se perciben como relevantes tanto la gestación de un más comprometido pacto fiscal como el diseño de políticas que favorezcan el crecimiento generador de empleo y el acceso de los sectores desfavorecidos a activos productivos, como la tierra, el capital o la educación.
- En cuarto lugar, es necesario trabajar para lograr una inserción internacional más ventajosa de los países de la región, no sólo en el ámbito comercial, sino también en el financiero. En especial resulta relevante reducir los niveles de vulnerabilidad que presentan la inserción de estas economías en los mercados de capitales.
- Por último, para alcanzar esos objetivos no sólo es importante promover reformas en el seno de los países, sino también en los marcos regulatorios internacionales en los que estos países se insertan.

BIBLIOGRAFÍA

- African Development Bank (2002), *Achieving the Millenium Development Goals in Africa: Progress, prospects and policy implications*, Global Poverty Report.
- Azariadis, C. y Stachurski, J. (2004), «Poverty traps», en Aghion y Durlauf (ed.), *Handbook of Economic Growth*.
- Bauer, P. (1972), *Dissent of development: studies and debates in development economics*, Harvard University Press, Mass.
- Brossard, M. y Gacougnolle, L-Ch. (2001), *Financing primary education for all: Yesterday, today an tomorrow*, UNESCO.
- Burns, B.; Mingat, A. y Rakotomalala, R. (2003), *Achieving universal primary education by 2015: A chance for every child*, World Bank.
- Clemans, M.; Kenny, Ch. y Moss, T. (2004), «The trouble with the MDGs: Confronting expectations of aid and development success», *Working Paper* n 40, Center for Global Development.
- Delamonica, E.; Mehrotra, S. y Vandmoortele, J. (2001), «Is EFA Affordable? Estimating the Global Millenium Cost of «Education for All», *Innocenti Working Paper* 87, UNICEF.
- Derviç, K. (con C. Özer) (2005), *A better globalization. Legitimacy, governance and reform*, Washington, Center for Global Development.
- Devarajan, S.; Miller, M. y Swanson, E. V. (2002), «Goals for development: History, prospects and costs», *Policy Research Working Paper* 2819, World Bank.
- Easterly, W. (2005), «Reliving the `50s: the big push, poverty traps, and takeoofs in economic development», *Working Paper* 55, Center for Global Development.
- Filmer, D. (2002), «Costing the goal of universal primary enrolments by 2015: Back of the (big) envelope calculations», World Bank.
- Gerschenkron, A. (1962), *Economic backwardness in historical perspective*, Cambridge, Harvard University Press.
- Greenhill, R. (2002), «The unbreakable link-debt relief and the millenium development goals», Report from Jubilee Research at the New Economics Foundation.
- Hausmann, R.; Pritchett, L. y Rodrik, D. (2004), «Growth Accelerations», Kennedy School of Government, Mass.
- Hirschman, A. O. (1958), *The Strategy of Economy Development*, New Haven, Yale University Press.
- (1972), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to decline firms, organizations, and State*, Harvard University Press, Mass.

- Kraay, A. y Raddatz, C. (2005), «Poverty traps, aid, and growth», *World Bank Policy Research Working Paper 3631*, Washington.
- Leibenstein, H. (1957), *Economic backwardness and economic growth*, Nueva York, John Wiley and Sons.
- Millikan, M. y Rostow, W. W. (1957), *A proposal: Key to an effective foreign policy*, Nueva York, Harper and Brothers.
- Mingat, A.; Rakotomalala, R. y Tan, J-P. (2002), «Financing education for all by 2015: Simulations for 33 African countries», World Bank.
- Naschold, F. (2002), «Aid and the Millenium Development Goals», *ODI Opinions*.
- Nurkse, R. (1957), *Problems of capital formation in underdeveloped countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Oxfam (2002), «Last chance at Monterrey: Meeting the challenge of poverty reduction», Briefing Paper 17, Oxfam.
- Rostein-Rodan, N. (1943), «Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe», *Economic Journal*, 53, junio-septiembre, 202-211.
- (1961), «International aid for underdeveloped countries», *Review of Economics and Statistics* 43 (2), 107-38.
- Rostow, W. W. (1956), «The take-off into self-sustained growth», *Economic Journal*, 66, marzo, 25-48.
- Sachs, J. (dir.) (2005), *Investing in development. A practical plan to achieve the Millenium Development Goals*, Earthscan, UN Millenium Project.
- Sachs, J. (2005), *The end of poverty. How we can make it happen in our lifetime*, Londres, Penguin Books.
- Teera, J. (2004), «Tax performance: A comparative study», manuscrito, University of Bath.
- Vandemoortele, J. (2002), «Are the MDGs feasible?», UNDP Bureau for Development Policy.
- World Bank (2002), «Education for dynamic economies: Action Plan to accelerate progress towards education for all», Paper for Spring Development Committee Meeting.
- (2003), *Supporting sound policies with adequate and appropriate financing: implementing the Monterrey Consensus at the country level*, World Bank.

13. AMÉRICA LATINA EN LA AGENDA DEL MILENIO: UNA VISIÓN DESDE EL BID

KOLDO ECHEVARRÍA *

Durante el período 1990-2002, hasta llegar al Consenso de Monterrey, un proceso internacional de diálogo y concertación generó una agenda global integrada que se basó en un interés por el desarrollo y que se centró en la erradicación de la pobreza. Además de sus principios generales, esta agenda establece un conjunto de objetivos y metas ambiciosos, los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuya mayoría debe lograrse para el año 2015. El logro de los ODM es un desafío, no sólo para los países en desarrollo, sino también para los países desarrollados y la comunidad internacional en general, ya que, por primera vez, se tomaron compromisos para proporcionar medios para apoyar su implementación y realización. Debido a los retos que el logro de los ODM plantea para la región de América Latina y el Caribe, el Banco Interamericano de Desarrollo ha decidido proporcionar a los países prestatarios que lo requieran, una asistencia más adaptada y focalizada en la implementación y el logro de los ODM, en coordinación con otras agencias de desarrollo.

El consenso logrado entre las naciones desarrolladas y en desarrollo es el resultado de un extenso proceso de discusiones y negociaciones, el cual se inició en la década pasada. En mayo de 1996 los ministros de cooperación para el desarrollo de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) aprobaron una «Estrategia para el Siglo XXI», un documento visionario que contiene los objetivos derivados de una serie de Cumbres de las Naciones Unidas celebradas sobre temas específicos y en las

* Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.

cuales participaron funcionarios de alto nivel y líderes de organizaciones no gubernamentales de América Latina y el Caribe. Entre las conclusiones y recomendaciones emanadas de estas discusiones, los ministros de la OCDE y del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) resaltaron siete objetivos —con sus propios calendarios, parámetros e indicadores relacionados— conocidos como los Objetivos de Desarrollo Internacional (ODI).

Esta iniciativa cambió el enfoque de la cooperación para el desarrollo, centrando el interés, ya no sobre el esfuerzo, sino sobre el resultado. Así se sentaron las bases para el marco de una estrategia holística integrada, la cual incluye temas relacionados con la movilización de recursos y el monitoreo.

Este proceso culminó recientemente con la adopción de una serie de acuerdos y/o entendimientos logrados durante las conferencias internacionales y cumbres celebradas durante los últimos años: la Cumbre del Milenio (septiembre de 2000); la Ronda sobre Comercio en Doha (noviembre de 2001); la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo en Monterrey (marzo de 2002); y la Cumbre Mundial de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo (septiembre de 2002).

Adoptada en septiembre de 2000 durante la Cumbre del Milenio por parte de 189 Jefes de Estado y Gobierno, la Declaración del Milenio de Naciones Unidas ha brindado una nueva perspectiva y sentado las bases para una agenda de desarrollo que sea amplia, integral y más efectiva. Esta Declaración contiene una declaración de valores, con compromisos renovados para la paz, la seguridad y el desarme, los derechos humanos, la democracia y la buena gobernabilidad, enfatizando al mismo tiempo la dimensión humana del desarrollo y reconociendo las múltiples dimensiones de la pobreza. Reconoce, además, los desafíos centrales que todas las sociedades tienen que enfrentar y superar, siendo los más importantes el crecimiento económico sostenible y la distribución equitativa; la estabilidad del marco institucional; la calidad, eficiencia y transparencia de los sistemas de gobierno; la definición e implementación de políticas para promover la inversión y la reducción de la pobreza; y la aceptación y receptividad al mundo exterior. Detalla, asimismo, una respuesta a los desafíos impuestos por la pobreza y otros problemas

sociales relacionados y establece medidas concretas para evaluar el progreso logrado por medio de un conjunto de compromisos, objetivos y metas interrelacionados (ODM) sobre algunos temas, entre otros, el desarrollo y el medio ambiente.

La Declaración del Milenio también presta una atención sin precedentes a la implementación y a los medios para alcanzar objetivos y metas. Los siguientes medios están asociados con estos objetivos: (i) la movilización de recursos internacionales y domésticos; (ii) el diseño y ejecución de programas y políticas que sigan lineamientos acordados a nivel internacional; (iii) la creación o fortalecimiento de capacidades nacionales; (iv) la definición de alianzas en el ámbito nacional (entre actores gubernamentales y no gubernamentales) e internacional.

Los ODM son una traducción cuantitativa y cualitativa de los objetivos en torno al desarrollo humano y constituyen una agenda universal válida que ciertamente puede adaptarse a la realidad de la región. Aunque se la podría considerar erróneamente como una agenda diseñada para encarar desafíos y necesidades específicas de los países más pobres, en realidad la agenda global puede aplicarse a todos los países en desarrollo, cualquiera sea la naturaleza y el nivel de pobreza que presenten. Sin duda, durante décadas, en la mayoría de los países en desarrollo los gobiernos se han ocupado de luchar contra la pobreza y han tomado acciones al respecto, por medio del financiamiento de programas y proyectos, para mejorar la situación en varias de las áreas contempladas por los ODM.

En la región, a pesar de los esfuerzos y de los avances logrados durante la década de los años noventa en cuanto a varios indicadores de bienestar propuestos por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el número de personas con ingresos menores a un dólar por día ha incrementado de manera significativa. Según los informes del PNUD, de los 54 países del mundo con ingresos medios per cápita en disminución, 6 de ellos se encuentran en América Latina y el Caribe y, si no se toman acciones firmes para resolver esta cuestión, la mayoría de los países de la región podrían retrasarse en sus esfuerzos por lograr la meta de reducir la pobreza medida según los ingresos. En realidad, los países de ingresos medios en la región tienen una mayor proporción agregada de población en condiciones

de pobreza que los países pobres. Además, los indicadores de ingreso muestran que los países de América Latina y el Caribe tienen la distribución más desigual en el mundo, lo cual se debe principalmente a las grandes disparidades de bienes/activos y, en particular, al nivel y calidad del capital humano. Esta situación entorpece el desarrollo, que se sigue viendo retardado por tensiones sociales e inestabilidad económica.

Aunque los objetivos contemplados siguen siendo relevantes para América Latina y el Caribe, es obvio que las metas contempladas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio deben adecuarse a la situación social y económica de cada país, grupo de países o de una subregión. Puesto que las metas contempladas no constituyen una referencia rígida, podría considerarse como oportuno el esfuerzo de adaptar los ODM a los aspectos o situaciones específicos de un país, subregión o región en particular. Esto contribuiría a demostrar o reafirmar las múltiples dimensiones de la pobreza y de la desigualdad en la región, así como las importantes diferencias que existen dentro de un mismo país aunque sea considerado como de ingreso medio.

IMPLICACIONES PARA EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

El compromiso de los países con los Objetivos de Desarrollo del Milenio tiene implicaciones para el BID en términos de actividades.

1. Los mandatos y funciones que los países miembros le han conferido al Banco son consistentes con los objetivos de la Declaración del Milenio y, en especial, con aquellos que están relacionados con el desarrollo y la pobreza, que se reflejan en los ODM.

El Octavo Aumento General de Recursos del BID aprobado por sus Gobernadores en 1994 propone, tal como la Declaración del Milenio, un enfoque humano, global e integrado del desarrollo ha-

ciendo de la pobreza y de la equidad social un objetivo mayor. Según el documento del Octavo Aumento de Recursos, los mandatos del Banco cumplen en:

- Asignar a la institución campos clave de actividad: la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social, la modernización y la integración, y el medio ambiente.
- Reconocer la necesidad de abordar el objetivo de reducción de pobreza en varios frentes, como son las nuevas inversiones en recursos humanos (en los ámbitos de educación, salud, saneamiento, nutrición, vivienda), la atención de las necesidades de la familia, de la mujer y de la juventud, y las iniciativas en materia de desarrollo urbano y rural, creación de empleos, medio ambiente y modernización del estado.
- Establecer que el Banco, con el fin de lograr las metas de reforma social y reducción de la pobreza, analizará las causas de la pobreza y las limitaciones al progreso social, con una atención especial a los aspectos financieros; apoyará el diseño de estrategias de reducción de la pobreza y reforma del sector social; y prestará atención a las acciones llevadas a cabo por otras instituciones bilaterales y multilaterales con el fin de lograr una mayor coordinación de los esfuerzos y evitar duplicaciones.
- Recomendar que el Banco desarrolle programas con entidades de los países prestatarios, con el fin de mejorar las bases de datos sobre la pobreza.

En mayo de 2002, en la clausura de la Conferencia de Montreyy, el Banco expresó, en una declaración conjunta con otras instituciones multilaterales de desarrollo (el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Mundial), su compromiso de apoyar la implementación y el proceso de seguimiento de los ODM y mejorar la efectividad de la ayuda oficial al desarrollo. En particular, y según lo expresado por los presidentes de los bancos multilaterales de desarrollo, estas instituciones centrarán, entre otros, esfuerzos conjuntos en: (i) «Aumentar el trabajo de medi-

ción, seguimiento y gestión de los resultados de desarrollo a través de la evaluación de nuestro desempeño en los programas de países, elevando su sincronización y enfoque con respecto a los resultados en los países, incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio»; y (ii) «Proporcionar apoyo para crear capacidad en los países para la medición, seguimiento y gestión de los resultados», ya sea a nivel de proyecto o al de agencia o ministerio.

La Declaración de Roma (febrero de 2003) consolidó y detalló mejor los términos para que se utilice un enfoque común en la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con el propósito de mejorar la armonización. Al igual que otros bancos multilaterales de desarrollo, y según la instrucción de los Gobernadores para que se adopten medidas tendientes a mejorar la calidad de los proyectos y el impacto en el desarrollo, el Banco se comprometió a llevar a cabo una serie de actividades, las cuales, incluyen la gestión de resultados específicos en cada país, la diseminación de conocimientos, la coordinación interagencial y la creación de capacidad a nivel nacional.

2. El Banco ha fortalecido su marco estratégico, ha contribuido en la diseminación de información y ha apoyado a los países para la identificación y atención de los retos o desafíos relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El Banco ha realizado esfuerzos para que sus acciones tengan un mayor enfoque estratégico en los ODM y ha puesto énfasis en la coordinación interna de sus operaciones, así como en la coordinación externa de sus iniciativas —con el Banco Mundial, CEPAL y PNUD— en su apoyo a los países para el logro de los ODM.

- A través de la renovación de sus estrategias sectoriales, el Banco ha establecido un nuevo marco estratégico que incluye metas específicas para la realización de actividades orientadas hacia el alcance de objetivos a largo plazo, incluyendo los ODM. El apoyo del BID a los países está contemplado en el Plan Integrado de Implementación de las Estrategias, el cual define,

para el período 2003-2006, tanto áreas transversales como acciones específicas para la implementación de las estrategias sectoriales.

- De manera consistente, el Banco está contemplando los ODM en su diálogo de políticas con los países prestatarios e incorporando, tanto en las estrategias de país como en los documentos de programación operativa, indicadores relacionados con los ODM.
- Para apoyar la integración efectiva de los ODM en las actividades del Banco, es decir, facilitar la transferencia de los lineamientos estratégicos a las operaciones, el Banco creó un grupo interdepartamental, en el cual participan los tres departamentos operativos, así como los de planificación, presupuesto y evaluación.
- Para los propósitos de eficiencia, y de forma tal de brindar un mejor apoyo a los países de América Latina y el Caribe para que puedan vencer los desafíos relacionados con la implementación de los ODM, en junio de 2002, el Banco firmó una Carta de Entendimiento con CEPAL, PNUD y el Banco Mundial para emprender, en forma coordinada, actividades conjuntas para evaluar y hacer un seguimiento del progreso logrado en el cumplimiento de los ODM. Esta iniciativa llevó a la definición de un programa básico de trabajo conjunto interagencial destinado a responder a dos de los desafíos que deben superarse en la región, que son la creación de capacidad institucional en los países y la apropiación de los ODM.
- Así, conjuntamente con CEPAL, PNUD y el Banco Mundial, el Banco brindará un apoyo específico a los países, para asegurar el seguimiento de resultados y productos de las acciones de política, así como de los esfuerzos de los gobiernos para reducir la pobreza y promover la equidad social. Esto llevó al Banco a: (i) reforzar el programa MECOVI ya existente; y (ii) diseñar un programa regional de asistencia técnica para contribuir al fortalecimiento de la capacidad de medición y seguimiento de las instituciones nacionales de estadísticas. Estas iniciativas están destinadas a ayudar a los gobiernos a evaluar el costo y financiamiento que requiere el logro de los ODM,

así como también a definir prioridades con propósitos de planificación.

- El Banco apoya plenamente la Campaña del Milenio lanzada por las Naciones Unidas. En primer lugar, de manera indirecta, a través de una serie de eventos que organizó durante el año 2003, los cuales contribuyeron a aumentar la comprensión de las causas principales de la pobreza en la región, siendo los más destacados: la Tercera Reunión Regional BID-Organizaciones de la sociedad civil en Lima, Perú (enero); Seminario sobre «Buenas prácticas de inclusión social: Diálogo entre Europa y América Latina y el Caribe» en Milán, Italia (marzo); «Desafíos del desarrollo social en América Latina y el Caribe» en Washington D.C., EE UU (abril) organizada conjuntamente con CEPAL, el Banco Mundial y FLACSO; Diálogo Regional de Política, Red de Reducción de la Pobreza y Protección Social, en Washington D.C., EE UU (mayo); Seminario sobre «Las implicancias de género de los Objetivos de Desarrollo del Milenio» en Washington D.C., EE UU (septiembre). Además, el Banco participa activamente en las misiones exploratorias iniciadas por el PNUD en los países, así como en los seminarios y/o conferencias organizadas en la región.
- El Banco participa en el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, cuyo principal objetivo es identificar las mejores estrategias, recomendar un plan de acción y proponer, a finales de junio de 2005, recomendaciones para el logro de los ODM. Además de la colaboración existente entre los expertos de cada institución, altos responsables del Banco son miembros, respectivamente: (i) del Grupo de Trabajo sobre Pobreza y Desigualdad; uno de los Grupos de Trabajo temáticos creados para desarrollar investigaciones, con el propósito de identificar prioridades operativas, formas organizativas de implementación y estructuras de financiamiento necesarias para el alcance los ODM; y (ii) del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas (United Nations Experts Group, UNDG) el cual tiene un rol de diseminación del conocimiento disponible para su uso más eficiente, así como de facilitador para la coordinación entre las actividades de los Grupos de Trabajo.

3. El Banco ha desplegado un gran esfuerzo financiero para apoyar operaciones que permitan el avance en los ODM.

Conforme a las metas establecidas por la última reposición en cuanto a destinar el 40% del volumen total de préstamos y 50% del número de préstamos hacia operaciones para promover el desarrollo social, aumentar la equidad y reducir la pobreza —que en los últimos años se han logrado— la cartera social del Banco, directamente vinculada a los ODM, se ha expandido notablemente.

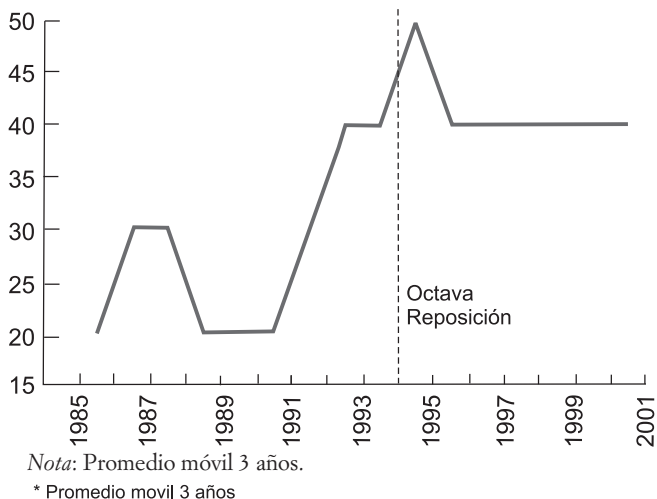
- Operaciones de préstamos en los sectores sociales se han multiplicado y diversificado, en particular las que incluyen apoyo a reformas en salud, educación y vivienda. Se han formalizado préstamos sectoriales y de emergencia y han surgido operaciones directamente focalizadas al combate a la pobreza (incluyendo protección social, fondos de inversión social, atención y desarrollo de la niñez temprana, mejoramiento de comunidades y barrios pobres). En los países pobres, en colaboración con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el Banco ha apoyado la creación de Estrategias de Reducción de Pobreza (ERP).
- Al hacer una comparación de la composición de la cartera del Banco antes y después de la Octava Reposición (aprobada en 1994) se observa un incremento significativo en los préstamos en los sectores sociales. Estos incluyen operaciones en desarrollo urbano, educación, inversión social, medio ambiente, microempresa, salud y saneamiento. Como se puede ver en el cuadro 1 el volumen promedio anual de préstamos en lo social creció de 1.124 millones US\$ en el período 1985-1994 a 2.888 millones US\$ en el período 1995-2002. Este aumento se debió tanto al incremento del volumen total de préstamos en la cartera del Banco, como al crecimiento relativo del aporte de los préstamos sociales en esta cartera.
- En efecto, la composición de la cartera del Banco sufrió un cambio estructural como resultado de la Octava Reposición. Como porcentaje de la cartera total de préstamos del Banco, el número de operaciones en los sectores sociales aumentó de

CUADRO 1. Promedio anual de la composición de la cartera del banco por período

| Sector | Porcentaje del total de préstamos | | Volumen (millones de US\$) | | Cociente (b)/(a) |
|------------------------|-----------------------------------|-----------|----------------------------|---------------|------------------|
| | 1985-1994 | 1995-2002 | 1985-1994 (a) | 1995-2002 (b) | |
| Desarrollo urbano.... | 7,0 | 6,9 | 281 | 453 | 1,6 |
| Educación..... | 4,1 | 4,9 | 180 | 344 | 1,9 |
| Inversión social..... | 1,3 | 19,6 | 69 | 1.346 | 19,5 |
| Medio ambiente..... | 2,0 | 1,9 | 102 | 118 | 1,2 |
| Microempresa..... | 0,4 | 0,6 | 20 | 49 | 2,4 |
| Salud | 1,7 | 2,5 | 61 | 194 | 3,2 |
| Saneamiento | 11,3 | 5,1 | 412 | 386 | 0,9 |
| Sectores sociales | 27,8 | 41,4 | 1.125 | 2.890 | |

un promedio de 28% en el período 1985-1994 a un promedio de 41% en el período 1995-2002. En el gráfico 1 se puede ver con mayor claridad la trayectoria de este componente, y el cambio que tuvo lugar en el año 1994.

- En la mayoría de los sectores en el área social, hubo aumentos absolutos en el volumen de préstamos entre los períodos 1985-1994 y 1995-2002. La excepción a esta tendencia es en el área de saneamiento, que sufrió una disminución de aproximadamente 6%. La categoría de máximo crecimiento, los préstamos de inversión social, que incluye protección social, fondos de inversión social, empleo, y préstamos sectoriales y de reforma, creció en el segundo período hasta alcanzar veinte veces su monto inicial.
- Con posteridad a la Octava Reposición, se observó una tendencia creciente en los préstamos orientados a la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social. Entre 1994 y 1998, el volumen y número de préstamos de promoción de equidad (SEQ) aprobados equivalieron a 41% y 42,4% del total de préstamos respectivamente, cumpliéndose sólo con la meta indicativa de volumen de la Octava Reposición. Sin embargo, entre 1999 y 2002 dichos porcentajes se elevaron a 54,7% y 53,1% del total de préstamos, superándose ambas metas.

GRÁFICO 1. *Créditos a sectores sociales (BID, 1985-2002)*

En el período 1994-2001 el Banco aprobó más de mil donaciones para los sectores sociales (cooperaciones técnicas no reembolsables), por un monto total de 400 millones US\$, lo que representa el 57% de todos los fondos destinados a estas cooperaciones. La mitad de estos fondos de donación se destinó a actividades vinculadas a los ODM, incluyendo operaciones relacionadas con la niñez, la juventud, la mujer y otras prioridades de la Octava Reposición.

Por último, se ha logrado un buen progreso en la incorporación de cuestiones de género, etnia y raza en las operaciones regulares del Banco, temas que son parte esencial del desafío de los ODM en la región. Un estimado grueso es que alrededor del 28% de todos los proyectos del Banco incorpora problemas de género y un 10% se dedica a la atención de asuntos indígenas. El Banco ha tenido logros importantes en la institucionalización de la preocupación por el medio ambiente, tema también central en los ODM. A partir de la Octava Reposición, funciona un comité que revisa sistemáticamente todos los proyectos del Banco en términos de su impacto ambiental y social antes de su aprobación.

14. AMÉRICA LATINA EN LA AGENDA DEL MILENIO: UNA VISIÓN DESDE EL BANCO MUNDIAL

PABLO GUERRERO *

Voy a referirme a algunos aspectos centrales para las perspectivas de desarrollo de América Latina, complementarias a las abordadas por otros expositores. Si vemos, en primer lugar, el crecimiento de América Latina en los últimos años, de 1998 a 2003, en comparación con el período anterior, podemos apreciar una significativa caída en sus magnitudes.

Una de las preguntas que debemos hacer es, precisamente, cómo se reactiva este crecimiento y cuál es la mejor forma para apoyar a los países. Hay varias formas de presentarlo, pero debemos empezar por poner un poco de detalle en torno a las características de los países de la región. Se trata de países muy heterogéneos, pero con algunos rasgos comunes destacables. Varios de estos países tienen un nivel de desarrollo institucional bajo y la ayuda externa no es un aspecto fundamental, lo que tiene implicaciones sobre la manera en que instituciones multilaterales —como el Banco Mundial— u organismos bilaterales buscan formas de asociarse para mejorar la escala del impacto de su actividad.

Muchos de estos países no tienen acceso en condiciones favorables para las necesidades de desarrollo que enfrentan. Igualmente, se trata de países que, con algunas pocas excepciones, tienen un alto grado de endeudamiento, por lo tanto se encuentran en el tope de los recursos externos a los que pueden acceder, de modo que el espacio fiscal pasa a ser también algo importante en su progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Hay en esta región, en comparación con otras, mejores probabilidades de al-

* Asesor del Vicepresidente de Políticas Operativas del Banco Mundial.

canzar dichas metas, aunque persistan algunos vacíos. La desigualdad, tal y como señala José Luis Machinea, tiene valores significativos y muy elevados en relación con la situación que se da en países de otras regiones del mundo, como indican los elevados coeficientes de Gini.

Volviendo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, según las cifras publicadas por las Naciones Unidas hay una preocupación bastante grande con respecto a la mortalidad infantil, para la que no hay perspectivas de alcanzar las metas establecidas, y en algunos otros rubros hay bastante por hacer. Existe además un problema muy serio de falta de datos para realizar mediciones correctas en algunos países, particularmente en algunas de las zonas del Caribe. Pero está claro que hay una importante tarea por delante, que parte de una situación muy diversa en los países, unas limitaciones muy grandes para moverse hacia adelante por sí solos. La ayuda por sí sola no es significativa, por lo tanto la asociación entre los actores pasa a convertirse en el elemento clave.

Las posibilidades de mejorar las perspectivas de desarrollo dependen, en todo caso, de cómo se reactivan las tasas de crecimiento en los países. El crecimiento en los últimos cinco o seis años no ha sido brillante y dadas las necesidades ¿qué es lo que hay que hacer? El rol de la inversión y el rol del sector privado son, en este sentido, decisivos para reactivar estas tasas de crecimiento.

La pregunta es ¿cómo se motiva un aumento en la inversión?, ¿cómo se atrae al sector privado hacia cotas más altas de inversión? Sin la inversión privada, las tasas de crecimiento probablemente no van a tener el repunte que debieran tener. Una forma de identificar qué es lo que reactiva al sector privado —con implicaciones directas sobre lo que las instituciones pueden hacer— se encuentra en el último informe de competitividad global, en el que se abordan los problemas principales que, desde el punto de vista del sector privado, estarían limitando su involucramiento en estos países. Cuatro son los problemas fundamentales expuestos:

- La inestabilidad de las políticas. Es importante la generación de consenso, mediante un proceso de diálogo en torno a las políticas que van a sostenerse a través de períodos difíciles. La

inestabilidad política incluye tratar la cuestión del rol de los partidos políticos, y otros actores sociales, en el apoyo y puesta en marcha de políticas con una amplia base de consenso.

- El acceso al financiamiento. Muchos de estos países tienen mercados financieros bastante débiles y, por lo tanto, una de las cosas fundamentales que pueden hacer instituciones como el Banco Mundial es apoyar el desarrollo de sus mercados financieros domésticos.
- La corrupción, un asunto muy importante desde la percepción del sector privado. La corrupción es causa de que haya una prima al interés que cobren, en el retorno que espera el sector privado, lo que muchas veces evita su involucramiento a fondo. Y la corrupción es un tema muy vinculado a la gobernabilidad, tema sobre el que Banco Mundial ya hace diez años que está investigando y sobre el que, en la actualidad, es preciso ir desde el diagnóstico hacia cómo se resuelven los problemas relacionados con la corrupción. Porque, muchas veces, los diagnósticos no profundizan sobre cómo se atacan, en la práctica, estos problemas.
- El concepto de una burocracia ineficiente. Esto implica, sobre todo, la necesidad de ayudar a los países a modernizar su Estado, donde las trabas existentes a la inversión privada suponen un problema serio.

Todos estos problemas son estructurales, de largo plazo, y no se pueden resolver de un año a otro; requieren de enfoques perdurables sobre los cuales hay un diálogo sostenido, un ámbito en el que instituciones como el Banco Mundial pueden apoyar.

Finalmente, ¿qué es lo que estamos haciendo en el Banco Mundial, en breves palabras? Estamos poniendo mucho énfasis en crear asociaciones con los organismos multilaterales y los organismos bilaterales. Los organismos bilaterales tienen usualmente recursos disponibles de tipo concesional que, mezclados con recursos del Banco Mundial, pueden aumentar la escala de implicación e impacto sobre los países. Aumentando la escala, algo que no se puede lograr a nivel de un problema bilateral, puede lograrse desde una asociación entre varios.

En segundo lugar, haciendo una serie de reformas internas dentro del Banco, que son el resultado de nuestra consulta con los países de renta media. En particular, cómo responder más ágilmente a las necesidades de los países, cómo reducir el costo de transacción con los países, y también cómo ajustar los programas del Banco a las necesidades específicas de cada país. Esto puede ser interesante para los que critican al Banco Mundial de tener una receta única; tal receta única ya no existe.

Finalmente, estamos tratando de innovar en lo que son instrumentos financieros para el manejo del riesgo en los países. Como ustedes han visto, hay bastantes problemas en esta área: cómo ayudar a los países a manejar su endeudamiento, su perfil de deuda a largo plazo, qué es lo que se puede hacer sobre esto y, por último, reducir la condicionalidad, en particular en los países que están desempeñándose bien, refiriéndonos, en todo caso, a una condicionalidad acordada con los países.

Por supuesto, y para terminar esta breve intervención, hemos de tener siempre presente que, tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano son instituciones que tienen un consejo directivo conformado por los ministros de Hacienda de todos los países, y son ellos quienes dictan las pautas de qué es lo que es aceptable, y qué no lo es.

VISIONES NACIONALES

15. COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA. EL CASO ALEMÁN

KLEMENS VAN DE SAND *

Permítanme que comience expresando, en mi propio nombre y también en el del ministro Wieczorek-Zeul, nuestro sincero agradecimiento y apreciación por la invitación a este importante acontecimiento. En mi calidad de Comisario para los Objetivos de Desarrollo del Milenio doy por bienvenidos cuantos esfuerzos se realicen para movilizar al público, y conseguir el apoyo político para lograr estos fines comunes de todos los estados miembros de las Naciones Unidas.

El tema que voy a tratar es la importancia de lograr los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio) para los países de renta media. Abordaré este asunto desde tres epígrafes:

- (1) El papel de los países de renta media (PRM), respecto a la consecución de los ODM;
- (2) El concepto alemán de cooperación con los «países de influencia o de referencia» (*anchor countries*);
- (3) La cooperación con el donante como condición previa para el logro de los ODM.

1. EL PAPEL DE LOS PRM RESPECTO AL LOGRO DE LOS ODM

Los países de renta media desempeñan un papel crucial por lo que respecta al logro de los ODM. El 50% del total de la población mundial vive en países de renta media, pese a que los mismos representan

* Comisario para los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo, Bonn, Alemania.

únicamente el 20% del Producto Nacional Bruto (PNB) mundial. Y alrededor de 600 millones de personas, es decir, el 80% de la población pobre del mundo, vive en PRM, con menos de 2 dólares al día. Ello explica que los PRM sufran de pobreza en gran escala.

Sin embargo, muchos PRM son frágiles y siguen siendo vulnerables a las conmociones por dos razones principales:

- i. falta de unas *instituciones* políticas, financieras y de servicios públicos, estables;
- ii. alto —y especialmente en América Latina— y creciente nivel de *desigualdad*.

No obstante lo anterior, los PRM son muy heterogéneos. Por tanto, parece dudoso que una estrategia general de cooperación con los PRM tenga realmente mucho sentido. La definición de PRM se basa exclusivamente en el PIB nacional per cápita, sin tener en cuenta el contexto regional y dejando fuera de la definición el potencial desarrollo que pudiera existir. Esta es una perspectiva excesivamente limitada, en especial en cuanto al diseño de la cooperación bilateral para el desarrollo y sus objetivos más amplios: la reducción de la pobreza, la justicia en la globalización, la construcción de la paz y la protección de los recursos naturales.

Ésta es la razón por la que el ministerio alemán de cooperación al desarrollo ha diseñado recientemente un concepto estratégico para un amplio grupo de países PRM que llamamos «países de influencia o países de referencia» a causa de su especial importancia global y/o regional.

2. CARACTERÍSTICAS DE LOS «PAÍSES DE REFERENCIA»

Los siguientes son países de referencia¹: China, India, Indonesia, Pakistán, Tailandia, Egipto, Irán, Arabia Saudí, Nigeria, Sudáfrica, Argentina, Brasil, México, y Rusia, así como Turquía.

¹ Definición del estudio DIE/GDI, «Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft – Überlegungen zu einer Positionsbestimmung aus

Aunque los países de referencia conforman un grupo bastante heterogéneo, pueden identificarse las siguientes características compartidas:

1. Debido al tamaño de sus economías, los países de influencia desempeñan un papel primordial en el desarrollo económico regional. Este papel puede ser positivo, en el sentido de que actúan como máquinas de crecimiento, o puede ser negativo, en el sentido de que pueden plantear enormes impedimentos para el desarrollo económico de otros países de la región.
2. Excepto Nigeria y Arabia Saudí, con sus economías basadas en las materias primas, los países de referencia son economías más multifacéticas que las economías menores y más pobres. Además de regiones de enorme pobreza, a menudo tienen un número de centros de crecimiento industrial así como de centros de innovación de importancia internacional. Esta heterogeneidad interna puede originar o exacerbar los graves riesgos de conflicto social, con repercusiones negativas en toda la región y es necesario que los gobiernos respondan a estos retos especiales relacionados con la elaboración de políticas, la construcción del consenso y la protección de los derechos humanos.
3. Los países de referencia son de enorme importancia para el desarrollo y la seguridad política de la región. Desempeñan un papel primordial en el proceso de integración regional (por ejemplo, Brasil en Mercosur) y en las iniciativas regionales (Nigeria y Sudáfrica para NEPAD, y también en AU). Los países de referencia a menudo asumen un papel de intermediarios en los conflictos violentos y en las guerras de las regiones respectivas y, cada vez más, van asumiendo responsabilidades en las misiones regionales de paz, mediante la aportación de personal civil y militar.

deutscher entwicklungspolitischer Sicht» (noviembre de 2004), disponible en www.die-gdi.de (cf. Annex). Las deliberaciones del DGI están basadas en la actual lista del CAD de países en vías de desarrollo y países en transición, cuya parte II incluye a Rusia.

4. Algunos países de influencia tienen un papel capital que desempeñar en relación con la *protección global del medio ambiente y de los recursos naturales* (ODM 7). Debido a su tamaño y al carácter dinámico de sus economías, su consumo de energía es alto, con los correspondientes problemas medioambientales (consumo de energía, emisiones de CO₂ en China). Más aún, algunos de ellos tienen recursos naturales (biodiversidad, bosques tropicales) que desempeñan un papel vital para los sistemas de apoyo de la vida del mundo (Brasil).
5. Los esfuerzos para dar forma a la gobernanza global —ya sea en el contexto de las reformas del Consejo de Seguridad de la ONU, o respecto a la estabilidad del sistema financiero internacional, el ulterior desarrollo del sistema comercial mundial o la protección climática global— no tendrán posibilidad de triunfar sin la adecuada cooperación con los países de influencia, que, cada vez más, participan en el proceso internacional.

*Objetivos y directivas de cooperación
con los países de referencia*

Primero: En consonancia con otros donantes, centraremos nuestra cooperación bilateral al desarrollo con los países de referencia, en forma tal que el programa de cooperación esté en línea con el nuevo papel de estos países en los contextos regional e internacional. Cada vez que los países de influencia avanzan en áreas políticas importantes, actúan como multiplicadores positivos para sus vecinos. Por ello, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, el foco se centrará en los retos regionales y globales. Los deseados impactos de cooperación no tienen por qué limitarse a los propios países de referencia. Los impactos de desarrollo se deben conseguir más a menudo en el más amplio entorno regional y más allá (por lo que respecta al bien público global), y deben conseguirse mediante el refuerzo de la capacidad de los países de referencia para aportar su influencia para ello. El nuevo concepto de cooperación hace que la colaboración con los países de influencia sea diferente de la cooperación al desarrollo con otros países. Una buena base para un pro-

grama de cooperación mejorado se compone, entre otras cosas, de la base de confianza y experiencia compartida creada por la cooperación al desarrollo alemana. La mezcla de instrumentos utilizados en la cooperación para el desarrollo bilateral también ha facilitado los esfuerzos cooperativos y las relaciones por debajo del nivel intergubernamental con y entre los grupos de sociedad civil, las empresas privadas y los actores políticos. Estas relaciones ofrecen un potencial adicional para asociaciones estratégicas con estos países.

Segundo: Nuestro objetivo es desarrollar nuestros esfuerzos cooperativos con los países de referencia en asociaciones estratégicas, lo que incluye la búsqueda de nuestros intereses compartidos.

Estos intereses pueden ampararse bajo 4 encabezamientos:

- Promover la justicia social y la seguridad humana
- Preservar y proporcionar los objetivos medioambientales globales
- Asegurar la estabilidad política
- Mejorar la cooperación económica para el beneficio mutuo

Por ejemplo, Alemania tiene interés en desarrollar y fomentar asociaciones estratégicas bilaterales, en relación con la reforma del sistema mundial de comercio.

Tercero: Internacionalmente, nos apoyamos en las alianzas estratégicas con la UE y con otros donantes bilaterales y multilaterales para animarles a adaptar también su propia cooperación al desarrollo con los países de referencia a los mencionados retos.

Cuarto: Nacionalmente, dentro de Alemania, el Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ), busca animar a otros actores, especialmente a otros ministerios federales, para hacer que los programas de cooperación alemanes se hagan más uniformes respecto a su esencia.

Zonas de cooperación

La cooperación al desarrollo con los países de influencia se concentrará cada vez más en las siguientes zonas:

— Mejorar la cohesión social/reducir la pobreza

Pese a que el 70% de todas las personas que se encuentran en la pobreza absoluta en el mundo viven en solamente seis países de referencia², los países de influencia (con pocas excepciones) no están llevando a cabo, o no lo están haciendo explícitamente, temas de reducción de pobreza, como punto de partida para sus propias agendas políticas ni para la cooperación internacional. Las agendas políticas declaradas de los países de influencia se centran en el crecimiento, la estabilidad y la seguridad. Sin embargo, el proceso de crecimiento no conduce necesariamente a la reducción de la pobreza. En los últimos diez años, la desigualdad existente en muchos países de referencia no ha variado (por ejemplo en Brasil); en unos pocos de ellos, la disparidad de renta entre los ricos y los pobres incluso se ha incrementado en el trascurso del proceso dinámico de crecimiento (por ejemplo, en China). La disparidad social que sigue siendo grave, o que incluso crece, constituye una importante carga para el futuro. Sin embargo, a diferencia de los países de renta baja, el papel de liderazgo del sistema de la ONU y de los bancos multilaterales de desarrollo con vistas a promover la agenda de la pobreza, es todo, menos claro. Y algunos de los países de referencia están mucho más expuestos a las conmociones externas (por ejemplo, Indonesia, Brasil); tales desarrollos negativos pueden impactar rápidamente sobre las regiones vecinas.

Así pues, la cooperación futura debería prestar mayor atención a los procesos/palanca estructural para mejorar la cohesión social y reducir la pobreza en los países de referencia. Esto significa, sobre todo:

- apoyar a los países de influencia en los esfuerzos para evitar que el crecimiento económico vaya en paralelo con el incremento de la desigualdad social (crecimiento pro pobres). Las actividades de reducción de la pobreza bajo la cooperación bilateral de desarrollo, tienen consecuentemente que orientarse a sus impactos estructurales.

² India y China (que totalizan el 55%), Nigeria, Brasil, Pakistán e Indonesia.

- ejercer influencia sobre las instituciones financieras internacionales (IFI) con el fin de que los programas (de ajuste) macroeconómicos y de política sectorial que han acordado, dejen suficiente margen para las estrategias de cohesión social, para la acción de política económica contracíclica y para involucrarse en la configuración del área económica regional en cuestión. Más aún, las IFI tienen que prestar apoyo activo a estos países, con vistas a su papel de prestadores de bienes públicos globales o regionales. Para algún país de referencia seleccionado se necesitan también programas de desarrollo orientados a reducir su vulnerabilidad a las conmociones externas (por ejemplo, crisis financieras).
- reforzar la política de diálogo sobre los temas de cohesión social entre los donantes y los países de influencia (un ejemplo lo constituye la cumbre de la UE /LAC [Latino-América y el Caribe] de mayo de 2004). Este diálogo debería basarse, en mayor medida, sobre acuerdos que se forjaran en el contexto de la ONU con la participación activa de países de referencia importantes; la Declaración del Milenio y los ODM, así como los programas de Johannesburgo y Monterrey.
- promover la responsabilidad social corporativa: grandes empresas en los sectores de manufactura y comercio están intentando, cada vez más, situar las relaciones con sus contratistas en línea con criterios sociales y ecológicos. Los esfuerzos asociados en los países de referencia están desempeñando un importante papel. La cooperación alemana al desarrollo ha comenzado ya a apoyar tales procesos mediante el inicio de diálogos públicos y privados y mediante el apoyo a proyectos piloto, por ejemplo, para comprobaciones y controles mejorados.

— Proteger los bienes medioambientales globales

La segunda zona de cooperación se refiere a los bienes públicos globales en el campo del medio ambiente. El mayor crecimiento, la prosperidad y la reducción con éxito de la pobreza, producen cada vez más exigencias de recursos escasos, principalmente la energía,

el agua y la tierra. El ODM 7: «La garantía de la sostenibilidad medioambiental», medida en términos de emisiones de CO₂ reducidas y tasas más bajas de deforestación, no puede alcanzarse a menos que se realice un progreso importante en la mayoría de los países de referencia. Por ejemplo, frenar el calentamiento global sólo será factible si los países de referencia participan activamente en la protección global del clima. Los países de influencia han ido demostrando una creciente concienciación de los costos económicos y sociales del uso no sostenible de los recursos. Han reajustado su camino e invertido en tecnologías viables (por ejemplo, India y China). Es en este ámbito donde hay numerosos resquicios para expandir la cooperación internacional, tales como:

- apoyar a los países de referencia a poner en marcha acuerdos internacionales (climático, de la biodiversidad, de control de la desertificación, etc.) y reforzar el diálogo político con vistas a un ulterior desarrollo de la gobernanza medioambiental. Esto exige, entre otras cosas, que los proyectos medioambientales apoyados en los respectivos países, puedan interconectarse más íntimamente con los procesos de gobierno en la esfera medioambiental;
- ampliar los proyectos promovidos en los países de referencia en programas regionales, por ejemplo en zonas de bosque tropical y gestión de recursos acuíferos transfronterizos;
- desarrollar programas atractivos para los sistemas científicos y tecnológicos de los países de referencia (por ejemplo, en el campo de las fuentes de energía renovable, de la tecnología medioambiental). Se debería ofrecer un apoyo más sistemático a los sistemas de redes de instituciones técnico/científicas y de las instituciones de investigación y las reuniones de expertos (*think tanks*) en Europa y en Alemania por una parte, y por otra en los países de referencia.

— Reforzar el buen gobierno y la seguridad regional

El tercer gran apartado en la cooperación con los países de referencia se relaciona con el gobierno y la seguridad. Muchos países de

referencia son de especial importancia desde el punto de vista de los aspectos de política extranjera de seguridad y paz. En vista de los conflictos internos que afectan a muchos países de influencia, los esfuerzos para la democratización y la reforma de las estructuras gubernamentales tienen que ser sensibles a los conflictos y hace falta reforzar la capacidad pertinente para equilibrar los intereses y para la gestión no violenta de conflictos.

Así pues, lo siguiente son los resquicios para una mejor cooperación con los países de referencia:

- continuación del diálogo con los países de referencia, señalando que los ODM no pueden lograrse sin un buen gobierno, el respeto por los derechos humanos, la paz y la seguridad;
- reforzar los esfuerzos regionales y globales para luchar contra la corrupción. Los países de influencia podrían estar en la vanguardia en el futuro, respecto a la implementación de los instrumentos de anticorrupción regionales y el convenio anticorrupción de la ONU y con respecto a la cooperación internacional contra la corrupción en general;
- apoyo para las iniciativas de reforma regional, tales como NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*) (Nueva Alianza para el Desarrollo Africano), nos muestran el camino y evidencian el compromiso político de países de influencia, tales como Nigeria y Sudáfrica, de movilizar sus propias fuerzas para el buen gobierno, la democracia, el imperio de la ley, la prevención de las crisis y la coexistencia pacífica;
- apoyo para los países de referencia con vistas a reforzar sus contribuciones a la mediación de los conflictos y a las misiones de paz regionales e internacionales. Más aún, debería ampliarse el papel activo de los países de influencia en el fomento de las estructuras y en las organizaciones regionales para la seguridad y la prevención de las crisis.

3. LA COOPERACIÓN DEL DONANTE COMO CONDICIÓN PREVIA PARA LOGRAR LOS ODM

El mensaje final más importante que deseo dejarles es el siguiente: la cooperación entre los donantes, ¡es crucial!

Tras un largo y difícil proceso en París, el pasado mes de marzo todos los donantes mostraron su acuerdo sobre un plan maestro para la cooperación, la llamada Declaración de París. El orden del día en la cooperación al desarrollo internacional es el de hacer operativa esta declaración en nuestros sistemas bilaterales de ayuda al desarrollo. En Alemania hemos situado la Declaración de París en primer lugar de nuestra agenda política para los años venideros. Ahora mismo estamos acabando un plan de trabajo con implicaciones de largo alcance para nuestro ministerio y para todas las agencias ejecutivas en Alemania.

La cooperación incluye:

- realizar esfuerzos serios y radicales para armonizar los procedimientos y
- negociar y organizar una división productiva del trabajo entre los donantes bilaterales, la Comisión Europea y el sistema de la ONU y las instituciones financieras internacionales. Cuando sea conveniente, esto incluiría que un donante asumiera un papel directivo en determinados sectores y otros se unieran como «socios silenciosos» en un programa dado.

Subrayo este tema porque no lograremos los Objetivos de Desarrollo del Milenio a menos que, además de y en paralelo con la *cantidad* de ayuda, los donantes mejoren la *calidad* de su ayuda. Esto es lo más importante, ya que los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la misma forma que los ODI (Objetivos de Desarrollo Internacional) fijados por la OCDE en su declaración de 1996 sobre «Modelar el siglo XXI», en no poca medida, estaban hechos para volver a ganar credibilidad para la cooperación al desarrollo entre el público en general de los países de la OCDE. Si los socios de cooperación no consiguen realizar un impacto sostenible sobre la pobreza,

el apoyo público reflejado en la tendencia creciente de ayuda se invertirá nuevamente.

Los países de renta media, en general, son menos dependientes de la ayuda externa que los países de renta baja. Por ello, en los PRM, incluso más que en los LDC (*Less Developed Countries* o Países Menos Avanzados), el impacto de la ayuda del donante y la influencia, dependen de que se junten las manos y de esta forma se incrementa el peso del diálogo público con los gobiernos de los PRM.

Un tema de vital importancia para la política de diálogo con los PRM, especialmente con los más ricos y los más grandes, es la necesidad de incrementar la movilización de sus propios recursos y de aminorar la ayuda externa de concesiones. Mientras que, por ejemplo, en América Latina sólo una pequeña fracción de la renta de las personas de clase media y superior se gasta en impuestos o contribuciones a la seguridad social, esta cuota está muy por encima del 40% de la renta de la gente en Alemania. Aunque en nuestro país se critica que esta cantidad es demasiado alta, será cada vez más difícil explicar a los contribuyentes de Alemania o de España por qué un país con un índice de gastos gubernamentales tan alto, debe distraer fondos públicos para países que no están dispuestos a usar su potencial en movilizar recursos propios ya que los impuestos o no se recaudan o no se pagan, especialmente por parte de las élites ricas en los países de renta media.

Al menos dentro de la UE, los países donantes necesitan seriamente desarrollar criterios comunes, un lenguaje común y unas políticas comunes sobre el traslado de la ayuda externa a las reformas de política interna y la movilización interna de recursos.

EL FUTURO

La cooperación al desarrollo con los países de referencia necesita un ulterior desarrollo, de manera específica, de tal forma que se haga justicia al cada vez mayor papel económico y político en los contextos regional e internacional, y a la importancia para resolver

temas globales (marco de políticas reguladoras, sistema comercial y financiero, paz y seguridad, bienes medioambientales globales, reducción de la pobreza). La idea es desarrollar nuestra cooperación en una alianza estratégica y procurar que los distintos instrumentos de cooperación, incluyendo los manejados por otros campos políticos, estén más centrados por lo que respecta a su esencia. En muchos casos, la cooperación al desarrollo puede actuar como un constructor de puentes (el buen gobierno), proporcionar un impulso a los temas innovadores (prevención de crisis regionales y construcción de la paz) o colaborar en la expansión de esfuerzos prometedores de cooperación (energía renovable/eficiencia de la energía). La selección de áreas prioritarias que ha tenido lugar en las formas de cooperación al desarrollo, constituye una buena base para tales contribuciones.

Estas actividades cooperativas necesitan incluir cada vez más, cooperación con otros actores públicos y también privados y necesitarán incrementar su dependencia sobre una división del trabajo internacional con otros donantes bilaterales y multilaterales y con la UE, a fin de mejorar la eficacia de la cooperación al desarrollo con los países de referencia.

16. BALANCE DE UN AÑO Y RETOS PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA (PRESUPUESTOS, COHERENCIA Y REFORMA INSTITUCIONAL)

JOSÉ MARÍA VERA *

1. INTRODUCCIÓN

En esta ponencia se repasan y valoran los hechos más relevantes relacionados con la cooperación española al desarrollo durante el primer año del gobierno socialista. Un programa electoral positivo y ambicioso ha generado una expectativa notable sobre los cambios que este gobierno puede traer a la política de desarrollo y, aunque sea pronto, en el primer año ya se han apuntado tendencias y se han remarcado, más si cabe, los principales retos que se deben afrontar durante los tres años restantes si se quiere concluir la legislatura habiendo sentado las bases de una cooperación al desarrollo de calidad, sólida y relevante en sus recursos.

A la hora de destacar los retos, nos hemos centrado en los referidos al presupuesto de la ayuda, y su asignación, la reforma institucional y algunos aspectos de la coherencia de políticas, por considerar que son los críticos.

2. BALANCE GENERAL

El balance global del año 2005 se puede considerar positivo. Tras una legislatura lamentable en la que se trató de hundir, con mode-

* Director del Departamento de Campañas y Estudios de Intermón Oxfam.

rado éxito, la cooperación al desarrollo española, este Gobierno tenía planteado como primer reto devolver las expectativas e ilusión a los diferentes actores que participamos en ella.

Y esto se ha logrado en buena medida ya que el cambio de Gobierno ha supuesto un cambio evidente, tanto en el estilo de la relación como en la orientación y perspectivas de la cooperación al desarrollo, que vuelve a concebirse como una política de solidaridad internacional, en un marco más amplio que la pura AOD y a la que el Gobierno le ha dado una prioridad notable en su primer año.

Aunque ya hay algunos hechos sobre los que valorar la actuación del Gobierno este año, todavía son más las expectativas y nuevas orientaciones, que deben hacerse realidad, que las cifras y los cambios efectivos. De hecho, en julio de 2005 se han conocido, con una bienvenida anticipación, por cierto, respecto a años anteriores, los números de la ejecución de la AOD en 2004, año en el que el presupuesto fue realizado aún por el Gobierno anterior.

A pesar de ello, el primer año ha dado suficiente de sí como para poder realizar una primera valoración, favorable en su conjunto. La cooperación al desarrollo cuenta con el respaldo del Presidente del Gobierno, como nunca había ocurrido hasta ahora, en el marco de un giro positivo de la política exterior, aunque no exento de algunas contradicciones. Y los responsables actuales de la cooperación aúnan un fuerte compromiso con una experiencia notable y diversa en este campo.

El Parlamento, como se ha visto en el debate sobre los presupuestos de 2005 o en el impulso a la Ley de deuda, ha recuperado el protagonismo político que debe tener. La incorporación de nuevos portavoces en la Comisión de Cooperación, junto a la continuidad de algunos de larga trayectoria en la materia, ha aportado una mayor vivacidad y actividad a la acción parlamentaria.

Se ha vuelto al diálogo, dentro y fuera del Consejo de Cooperación, con la consideración de los actores sociales como parte esencial del sistema. Especialmente notable es la recuperación de la relación con la Coordinadora de ONGD como interlocutor privilegiado del sector, lo que ha contribuido a cerrar una mala etapa de la misma, propiciada por los intentos del Gobierno anterior de romperla.

La orientación de la política de cooperación, marcada tanto por el Plan Director como por otros planes y prácticas, apuesta por lo multilateral y se ha alineado con un consenso internacional que evoluciona hacia una ayuda más eficaz y solidaria con la población empobrecida. Y ya hay un buen número de hechos que apuntan en la dirección acertada. Por mencionar algunos, cabe resaltar la respuesta y concertación con otros actores ante la emergencia en la República Dominicana, el incremento de la ayuda humanitaria a una crisis olvidada como la de Sudán, o la primera aportación de España a la Iniciativa de Vía Rápida, para lograr la educación básica para todos. Los incipientes avances en la política de deuda externa y una tímida apertura a tocar el FAD son también apuntes positivos.

Sin embargo, el nuevo Gobierno se encuentra con los mismos problemas estructurales de siempre, agravados en los cuatro años anteriores. Además, se mantienen las restricciones presupuestarias —Ley de déficit cero— que limitan las apuestas presupuestarias en un contexto muy competitivo por las múltiples demandas de diversas políticas públicas. Buena parte de los pasos a dar, ya que los del primer año cubren apenas las primeras baldosas del camino, requerirán de una estrategia política sólida respaldada por la voluntad decidida de los responsables, al máximo nivel, para vencer las inercias y resistencias al cambio. Estas en absoluto son menores y ya han aparecido, dejando su huella en momentos clave como la respuesta al tsunami.

3. LOS PRESUPUESTOS DE 2005: POR LOS PELOS

El inicio no fue muy esperanzador ya que los presupuestos que llegaron al Parlamento en otoño de 2004 apenas recogían un incremento muy limitado de los recursos de la AECI y de los destinados a organizaciones multilaterales no financieras. Al menos muy limitado para alcanzar el 0,3% de la RNB, indicado por el Gobierno como su objetivo para ese año.

Las cuentas del Gobierno casi salían, con una expectativa del 0,28-0,29, pero con una configuración de las partidas excesivamente optimista (contando por ejemplo con una ejecución completa del

presupuesto de cooperación de la UE, algo que no suele ocurrir). El crecimiento se confiaba por lo demás a partidas impredecibles como la condonación de deuda externa —364 millones de euros, una cantidad que nunca se ha alcanzado salvo en el año 2001 con la operación Celgusa—, o a las contribuciones a multilaterales financieras que aunque subieron el último año, sufren los ciclos de las reposiciones a las ventanillas blandas de los bancos de desarrollo. Para las personas que llevamos años analizando los datos de la AOD, el crecimiento hasta el entorno del 0,3% era poco creíble.

Sin embargo, en el Parlamento se produjo una cierta mejora de la situación. Con el respaldo de IU-IV, Esquerra Republicana y el PSOE, y el apoyo desde fuera de la SECI, se aprobó una enmienda por la cual se incrementaban los fondos de la AECI en 80 millones de euros, arañando el dinero de otras partidas de los Presupuestos.

La realidad es que 80 millones de euros suponen apenas un 0,01% de la RNB, o sea, el paso del 0,29 al 0,30. O del 0,30 al 0,31 finalmente presentado por el Gobierno en el PACI 2005. Sin embargo, la medida tiene un notable efecto simbólico al ser la AOD de las pocas partidas que crecieron en su paso por el Parlamento, y un impacto positivo, ya que son íntegros para la AECI que vio incrementados sus recursos casi en un 50% en el conjunto.

Aún así, existen serias dudas, que ojalá se disipen, de que el 0,31% se alcance y no sólo por el incremento de la RNB debido al cambio en la contabilidad europea. En mayo de 2005 estaremos en condiciones de comprobarlo.

De cara a los Presupuestos de 2006 y de años posteriores, creemos que este sistema debe cambiar. El Parlamento puede ser un lugar para ajustes, pero el grueso del incremento de la AOD debe venir ya incluido en la propuesta del Gobierno y en las partidas seguras por predecibles. Confiar el incremento a la deuda externa, la UE y las contribuciones a los bancos de desarrollo, si ha sido arriesgado en 2005, sencillamente será imposible e increíble en 2006, como mostramos en esta ponencia. Además alejará las mejoras en calidad que se esperan en la AOD española.

Por otra parte, resulta imprescindible que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Ley de Cooperación, según la cual la Ley de Presupuestos deberá ir acompaña-

da de un informe que recoja de manera integrada la contribución de los distintos Ministerios y organismos a la AOD.

Esta ponencia se ha realizado al tiempo que el Gobierno preparaba los Presupuestos Generales del Estado para 2006 por lo que se conoce todavía muy poco acerca de la configuración de los mismos. Es de suponer que las limitaciones impuestas por el déficit cero, la contención en el marco fiscal y las múltiples demandas de políticas públicas impondrán un marco restrictivo en el inicio, sujeto al debate al interior del Gobierno.

El mínimo al que debería aspirar el Gobierno para el año 2006 es a alcanzar un 0,36% de la RNB en AOD. De esta forma daría un paso más hacia el 0,5 como objetivo de la legislatura y cumpliría con el compromiso de la Conferencia de Monterrey. Con la nueva contabilidad europea para el cálculo de la RNB esto situaría a la AOD en unos 3.300 millones de euros, 700 más de los recogidos en el PACI previsiones para 2005.

El cuadro 1 recoge una estimación de la evolución máxima de algunas partidas de la AOD. La conclusión del cuadro es que el grueso de este crecimiento debe darse en programas de la AECI (incluyendo la financiación de ONGD) y en las contribuciones voluntarias a organismos multilaterales no financieros, agencias de NN UU fundamentalmente.

La justificación de la propuesta para 2006, que se considera la única posible si el compromiso quiere hacerse creíble, es la siguiente:

- España tiene asignado un porcentaje de los fondos de cooperación comunes de la UE, los cuales no tienen ninguna previsión de aumento significativo. Aunque la ejecución ha mejorado (véase 2004), ha sido frecuente que se haya quedado por debajo de la previsión. No es previsible un gasto por encima de los 600 millones de euros.
- Algo similar ocurre con las IFI. Aunque el alto nivel de 2004 es previsible que se mantenga los años siguientes, máxime con las necesidades de reposición en el Banco Mundial y en el Banco Africano debido a la condonación de deuda, no es posible confiar el crecimiento a un incremento mayor de esta partida.

CUADRO 1.

| <i>Millones de euros</i> | 2003 | 2004 (previsiones) | 2004 (ejecutado) | 2005 (previsiones) | 2006 (propuesta IO) |
|--------------------------|--------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|------------------------|
| UE | 465 | 495 | 505 | 615 | 600 |
| OIF | 176 | 272 | 307 | 256 | 280 |
| OinF | 78 | 75 | 55 | 83 | 230 |
| FAD | 220 | 164 | 179 | 202 | 220 |
| FCM | 11 | 60 | 33 | 91 | 90 |
| CDE | 93 | 372 | 161 | 364 | 360 |
| PyP AECl (*) | 339 | 475 | 325 | 513 | 1.000 |
| CD | 286 | 334 | 314 | 387 | 400 |
| AH | 69 | 43 | 91 | 89 | 120 |
| TOTAL | 1.737 | 2.290 | 1.970 | 2.600 | 3.300 |
| AOD/RNB | 0,23 | 0,30 | 0,25 | 0,31 | 0,36 |

NOTA: OIF (organismos internacionales financieros); OInF (organismos internacionales no financieros); FCM (microcréditos); CDE (condonación de deuda externa); CD (cooperación descentralizada); AH (acción humanitaria).

(*) Incluye cofinanciación a ONG.

- Se puede esperar un ligero repunte del FAD, fruto de los menores reembolsos por la mayor condonación de la deuda FAD. No sería aceptable sin embargo que el crecimiento de la AOD sea a base de un recalentamiento de un instrumento tan cuestionado como éste.
- Mantener la condonación de deuda en el entorno de los 360 millones de euros ya lo consideramos muy optimista. El nivel se podría mantener en esta partida unos años, ya que aún hay operaciones relevantes y países como Irak a los que se les están condonando montos significativos de deuda. Sin embargo, buena parte de las medidas en deuda externa, como la conversión o la condonación de deuda FAD, apenas computan como AOD en pequeños montos. Es la deuda comercial y las contribuciones a fondos como el HIPC lo que realmente cuenta.
- La cooperación descentralizada mantiene un crecimiento estable, aunque no parece posible que pueda ser de más del 30% entre 2004 y 2006.

Por lo tanto, la única opción que le queda al Gobierno, no sólo por calidad de la ayuda sino como la vía para hacer creíble el 0,36%, es apostar por el incremento de las contribuciones multilaterales a NN UU y los programas y proyectos de la AECI, donde se incluye la financiación de ONGD. Estimamos necesarios 500 millones más en esta última partida.

De una u otra manera, esto ha sido reconocido por los responsables de la SECI/AECI en diversas ocasiones.

4. COHERENCIA DE POLÍTICAS: EL INICIO DE UN ARDUO CAMINO

El Gobierno ha planteado en varias ocasiones, empezando por su programa electoral, la apuesta por una Política de Desarrollo que vaya más allá de la AOD y que englobe de forma coherente todas las políticas y actuaciones del Gobierno que de una u otra manera influyen en los países del Sur. Esta es una buena orientación que marca un camino que ha sido trazado hace años pero que no es fácil de recorrer cuando se llega a las medidas concretas con sus correspondientes costes y conflicto de intereses entre las partes implicadas.

El Gobierno hace referencia a la coherencia tanto al interior de la AOD como con otras políticas y de esta misma forma se recoge a continuación una valoración de lo que ha sido el año en la evolución de algunas de las políticas más significativas y algunos retos para el futuro.

La cooperación financiera en la lucha contra la pobreza

Los créditos FAD. Se ha producido un mayor acercamiento entre los gestores del FAD, el Ministerio de Comercio, y la SECI, participando más activamente ésta en la CIFAD y en la valoración de los FAD que tienen un mayor componente social. Las líneas apuntadas en el Plan director sobre el FAD son positivas en este sentido. Se escuchan

voces de reforma, pero es difícil conocer el alcance de la misma y no hay visos de que se vaya a abrir el debate, recomendado también por el CAD en su último informe, sobre la reforma del instrumento y el papel que debe jugar el crédito dentro de la AOD española.

En Intermón Oxfam defendemos la necesidad de separar por completo el doble objetivo del FAD, actualizando los instrumentos de promoción comercial e internacionalización en lo que sea necesario y desarrollando un nuevo instrumento financiero, totalmente desligado y por completo integrado en la cooperación al desarrollo, que tenga como objetivo único, aquellos del Plan Director de la Cooperación.

Deuda Externa. A modo de resumen, hay que reconocer que el Gobierno ha dado algunos pasos interesantes en este campo, aunque tiene aún mucho margen de actuación dentro de lo que le permiten los acuerdos internacionales en vigor. Cabe destacar también la relevancia que debe tener la nueva Ley de Deuda, promovida desde el Parlamento a iniciativa del grupo CiU, y que el Gobierno deberá presentar durante el curso 2005/2006.

Participación en Instituciones Financieras Internacionales. Pocos avances se pueden registrar en este campo. El primero de ellos, reclamado desde hace años, debería ser el conocimiento, y el debate abierto, acerca de la posición que España tiene sobre los temas que se tratan en estas organizaciones. La desconexión en este ámbito, entre Exteriores y Cooperación por un lado y Economía por otro, sigue siendo notable, aunque ahora haya más relación. No se trata de armonizar una cierta postura general e imprecisa, como se hace en el Plan Director, desde la cúpula de las Secretarías de Estado, sino de una coordinación operativa cotidiana a partir de una estrategia compartida e integrada.

Un ejemplo entre tantos: la SECI aprobó en abril de 2005 una contribución de 5 millones de euros a la Iniciativa de Vía Rápida para lograr la educación básica, iniciativa que se discute e impulsa desde el Banco Mundial, aunque participan otras agencias. Los avances de esta iniciativa internacional se anunciaron en las reuniones de primavera del Banco y el FMI. Nuestros representantes en estas organizaciones no hicieron ninguna referencia a dicho acuerdo y no quisieron participar en los actos organizados al res-

pecto con la participación del Presidente del Banco Mundial —a pesar de la intensa labor desarrollada por las organizaciones miembros en España de la Campaña Mundial por la Educación—. Apenas dos días después de estas actividades se anunciaba en el Congreso de los Diputados la positiva contribución española.

La participación en el FMI y en los bancos de desarrollo es crucial y central en la política de cooperación. Y la percepción que tenemos es que sigue sin haber una estrategia definida, que trascienda al manejo de las contribuciones, la participación en ciertos fondos y la facilitación a empresas españolas de los procedimientos para lograr licitaciones. En estos foros tienen lugar algunos de los principales debates sobre el desarrollo, en absoluto teóricos sino de consecuencias políticas muy serias sobre los países. Y para estos procesos políticos, el nombramiento de Wolfowitz como Presidente del Banco Mundial es cuando menos inquietante. En las IFI's no sólo se discute sobre política general sino sobre la situación y avances de países concretos, algunos prioritarios para España. Pero nos tememos que la posición española o es débil en buena parte de los temas o se forja exclusivamente en la Dirección General de Financiación Internacional del Ministerio de Economía.

Comercio y agricultura

El área del Comercio Internacional y su estrecha vinculación con el desarrollo y la lucha contra la pobreza es probablemente la «pata» más débil en el discurso del Gobierno, empezando por el del propio Presidente.

Las referencias, a un mayor acceso a mercados europeos o al acceso a medicamentos esenciales, se han quedado en declaraciones generales y no han tenido ni la concreción y actualidad necesarias ni una traslación a medidas específicas. Con demasiada frecuencia el discurso se queda en las clásicas referencias a que ésta es una política europea, a las bondades de la iniciativa EBA (*everything but arms*) y a la necesidad de mantener aspectos del sistema de preferencias. Antes de la Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong es de esperar mucho más.

En relación con el comercio agrícola, esperamos del Gobierno que defienda:

- La eliminación de todos los subsidios a la exportación antes de 2010 (España apenas se beneficia de ellos).
- El derecho de los países en desarrollo a proteger determinados productos sensibles para garantizar su seguridad alimentaria (Lo que España y la UE han hecho desde hace décadas y siguen haciendo ahora y no sólo por razones de seguridad alimentaria).
- Un mayor acceso a los mercados desarrollados de los productos competitivos de los países en desarrollo (de la misma forma que los países ricos han «promovido» durante décadas el acceso de sus productos a los mercados de los países en desarrollo).
- Una nueva reforma de los subsidios a la producción dentro de la PAC de manera que se elimine su efecto distorsionante sobre el comercio internacional y se prime a los pequeños productores europeos que están en el campo.

Sobre este último punto, el viejo debate se ha avivado en los últimos meses con el ataque decidido del Gobierno Blair a la PAC, usando como uno de sus argumentos su pernicioso impacto sobre la agricultura de los países del Sur (lo cual no deja de ser cierto aunque a la hora de la verdad, el Reino Unido, al igual que otros países europeos, promueve reformas como la del sector del azúcar, beneficiosas para su sector rural y nefastas para los países productores más pobres).

El Gobierno español se ha enrocado oficialmente en la posición habitual de que la reforma de la PAC está hecha y recién aprobada en 2002 y que no hay que volver a hablar de ella hasta finales de la década. Pero la realidad es que la situación convulsa en la UE y el duro debate que se espera sobre las perspectivas financieras, deberían llevar al Gobierno español a plantear proactivamente alternativas viables para la atacada y atacable PAC.

Ciertamente la posición británica de laminar la PAC no es buena para España, pero tampoco lo es la defensa cerrada del *statu quo*

que hace Francia, principal beneficiaria de una PAC contraria a los objetivos del desarrollo en el Sur. La opción de España sería plantear de nuevo la combinación de una multifuncionalidad real y no cosmética, con una modulación agresiva, que prime a los pequeños productores y reduzca excedentes que se vierten injustamente en los mercados globales.

En otros campos del comercio internacional tampoco se detectan grandes avances en cuanto a la posición española. La defensa del acceso a los medicamentos esenciales no se ha reflejado en actuaciones concretas en relación con la normativa TRIPS de propiedad intelectual, la posición ante el final del acuerdo multifibras sobre el textil se ha limitado a la defensa a ultranza del sector en España y apenas existen referencias a la posición sobre los servicios y sobre otros temas de la agenda de la OMC. Este seminario se celebra 6 meses antes de la reunión de la OMC en Hong Kong y es de esperar que la postura del Gobierno será más proactiva y valiente a la hora de defender los intereses de la lucha contra la pobreza también en las negociaciones comerciales.

5. LA TRANSFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES

La reforma de la SECI/AECI es necesaria en cualquier caso, ya que tanto sus procedimientos de personal y administrativos, como sus competencias y organigrama, no están adaptados a las necesidades y la realidad de la cooperación al desarrollo española. Además esta reforma se hace indispensable y urgente si se quiere absorber y gestionar con calidad un volumen de recursos similar al propuesto en el punto anterior de este capítulo. Y especialmente si se quiere hacer efectivo el liderazgo de toda la Cooperación al Desarrollo española que la SECI/AECI debe ejercer. Así ha sido reconocido por los responsables de la SECI, empezando por la Secretaria de Estado, desde el inicio de la legislatura.

Cabe destacar como un paso positivo la creación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, que dependerá de la SECI. A las relevantes funciones de pla-

nificación y evaluación que ya se llevaban a cabo desde la Subdirección anterior, es crítico añadirle, esperemos con recursos y capacidades aumentadas, funciones políticas. Desde esta dirección, con una SECI más dotada, se debe impulsar tanto la estrategia de la cooperación española como la coherencia de políticas. Para ello se necesita tanto una notable capacidad en la SECI que le dé un peso claro dentro de la Administración, y le permita afrontar las duras negociaciones con otros ministerios o dentro del propio Ministerio de Exteriores y Cooperación.

En cuanto a la reforma de la AECI, dependerá en primer lugar de las puertas que la Ley de Agencias abra a una mayor flexibilidad de las agencias, así como a su adaptación a la función que cada una tiene. Y luego del reglamento que la propia AECI desarrolle a partir de la Ley.

Ley y reglamento deben hacer posible una gestión presupuestaria y administrativa más flexible, adaptada a la situación en países terceros de bajo desarrollo. Y especialmente debe resolver las graves carencias de personal, permitiendo la incorporación a la AECI tanto de funcionarios como de personas que no son funcionarios pero que cuentan con una contrastada capacidad y experiencia en cooperación, adquirida tanto dentro como fuera de la propia administración.

Intermón Oxfam sitúa la reforma institucional al mismo nivel que los presupuestos generales del estado en AOD en cuanto a la relevancia para el futuro de la cooperación al desarrollo en España y como medida del grado de compromiso efectivo del conjunto del Gobierno con la solidaridad internacional.

RELACIÓN DE AUTORES

José Antonio Alonso. Es catedrático de economía aplicada por la Universidad Complutense de Madrid. Desde 2004 es director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, centro en el que en los años anteriores fue director del área de desarrollo internacional. Es autor de libros y artículos sobre economía mundial, desarrollo económico, cooperación internacional y migraciones y desarrollo, miembro de numerosos Consejos de redacción de revistas del ámbito de la economía y el desarrollo, Director del Magister en desarrollo y ayuda internacional del ICEI, y profesor en numerosos cursos y master sobre cooperación internacional y desarrollo, además de conferenciante y profesor en varias universidades de España y América Latina. Ha realizado tareas de asesoría y consultoría en materia de cooperación internacional para diversos organismos internacionales, para el Gobierno español, para gobiernos autonómicos y ONGD. Es miembro en calidad de experto del Consejo de Cooperación de España, y presidente de la Asociación de Profesionales por la Calidad de la Ayuda al Desarrollo, ACADE.

Zéphirin Diabré. Se hizo cargo de sus funciones como Administrador Asociado del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1999. Antes de ingresar al sistema de las Naciones Unidas, en 1998 el Sr. Diabré fue Asesor Económico del Presidente de Burkina Faso. En 1997 fue Académico Visitante en el Harvard Institute for International Development y Becario del Weatherhead Centre for International Affairs. De 1996 a 1997 se desempeñó como Presidente del Consejo Económico y Social de Burkina Faso. Entre 1994 y 1996 fue Ministro de Economía, Hacienda y Planificación de ese país. Anteriormente, había prestado servicios en diversos puestos de alto nivel, entre ellos Ministro de Comercio, Industria y Minería (1992-1994); Miembro del Parla-

mento (1992-1998); Fundador y Presidente de la Asociación de Ejecutivos de Burkina Faso (1989-1992); Fundador y Secretario General de la Asociación de Empresarios de Burkina Faso y Francia (1989-1992) y Jefe del Departamento de Empresas de la Universidad de Uagadugú (1987-1989). El Sr. Diabré tiene título de Licenciado en Administración de Empresas, École Supérieure de Commerce de Bordeaux (1982); y un Diploma de Doctorado en Financiación de Empresas otorgado por el Institut D'Administration des Entreprises, Université de Bordeaux (1987).

Koldo Echevarría Ariznabarreta. Doctor en Derecho y Abogado-Economista (Universidad de Deusto). En la actualidad es Especialista Principal en Reforma del Estado en la División de Estado y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha sido gerente de la División de Administración pública de una empresa multinacional de consultoría. Ha sido Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública y Profesor del Departamento de Política de Empresa de ESADE (Barcelona). Ha sido profesor en el Instituto Europeo de Administración Pública en Maastricht y del Colegio de Europa en Brujas. Ha colaborado en diversos trabajos con la OCDE y otros organismos internacionales. Ha trabajado ampliamente como consultor, asesorando a numerosos gobiernos en la definición y puesta en práctica de estrategias de modernización y reforma de la administración pública, tema sobre el que ha publicado numerosos trabajos.

Paul G. H. Engel. Ciudadano holandés, especialista en comunicación y dirección de proyectos. Es el director del European Centre for Development Policy Management (ECDPM) de Maastricht, en Holanda. Ha trabajado como investigador y responsable de proyectos en Perú, Ghana y Colombia, como investigador, especialista en comunicación y director de proyecto, respectivamente. En Holanda trabajó en el Ministerio de Agricultura, y fue investigador del departamento de comunicación y estudios sobre la innovación en la universidad de Wageningen. Antes de incorporarse al ECDPM trabajó como consultor internacional y profesor de gestión y organización para el desarrollo rural en Chile.

Iolanda Fresnillo Sallan. Licenciada en Sociología por la Universitat de Barcelona (1997), Master en Desarrollo y Cooperación Internacional por la misma universidad (2002). Desde el año 2002 es investigadora del «Observatorio de la Deuda en la Globalización» (ODG), un grupo de investigación activista de la Cátedra UNESCO de Sostenibilidad de la Universitat Politècnica de Catalunya, coordinando las áreas de investigación de «Organismos multilaterales» y «Deuda ilegítima». En el ODG también es responsable de las áreas de Formación y Comunicación. Es miembro, entre otros movimientos sociales, de la Red Ciudadana por la Abolición de la Deuda Externa (RCADE) y actualmente participa activamente en la Campaña por la Cancelación de la Deuda Externa «¿Quién debe a Quién?».

Susan George. Nacida en EEUU y ciudadana francesa desde 1994, tiene formación en ciencias sociales y relaciones internacionales. En la actualidad es la directora del comité de planificación del Transnational Institute de Amsterdam, una comunidad académica descentralizada de personas que residen en diversos lugares del mundo y trabajan para contribuir a la justicia social y están activos entre organizaciones de la sociedad civil de sus respectivos países. Es autora de una docena de libros, entre otros *El boomerang de la deuda*, *El Informe Lugano* y, más recientemente, en 2004, *Otro mundo es posible si...* También es, en la actualidad, vicepresidente de ATTAC Francia.

Pablo Guerrero. Ciudadano chileno, economista, formado en Londres, Harvard, Miami y Toronto. Trabaja en el Banco Mundial desde 1989, en la actualidad con el cargo de Asesor Senior del Vicepresidente de Operaciones y Servicios a los Países. Anteriormente fue Director de la Secretaría del Marco Integrado de Desarrollo entre 1999 y 2004 y coautor del plan de acción de la *Partnership Strategy* en 1998. Es autor de informes dentro del Banco Mundial en las áreas de eficacia de la ayuda y calidad del análisis económico. Anteriormente, entre 1976 y 1989, trabajó en el Banco Interamericano de Desarrollo.

José Luis Herrero. Es Consejero Delegado Especial, y anteriormente su director, de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), una organización independiente con sede en Madrid cuyas áreas de trabajo son: Democratización y Estado de Derecho; Gobernanza Global; y Cooperación para el Desarrollo. Trabajó para la ONU en Haití, Ruanda, Ginebra y Kosovo. De 1999 a 2002 fue Asesor Político de la misión de la ONU en Kosovo. Entre sus publicaciones se encuentran: «Modelling Post-Conflict Institution Building» en Gerd Junne y Willemijn Verkoren (eds.), *Post-Conflict Development: Meeting New Challenge*, Lynne Rienner (en prensa); *A Review of Peace Operations: Sierra Leone, Kosovo, East Timor and Afghanistan*, King's College, Londres, 2003 y «The United Nations in Kosovo», en *International Organizations in Kosovo: Finding the Path Through the Maze*, Vienna Diplomatic Academy, 2002. Es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y Master en Administración Pública por la Universidad de Harvard.

José Luis Machinea. Economista de nacionalidad argentina, es Secretario Ejecutivo de la CEPAL desde diciembre de 2003. Fue Ministro de Economía de Argentina desde diciembre de 1999 a febrero de 2001. Durante la década de 1990, además de ser consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial, fue Presidente de la Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad, FADE (1998-1999) y Director de Investigación del Instituto de Desarrollo Industrial de la Unión Industrial Argentina (1992-1997). Durante los años ochenta, el Sr. Machinea ocupó diversos cargos en el gobierno de su país, entre ellos el de Presidente del Banco Central de Argentina, Subsecretario de Economía Política y Subsecretario de Planificación. Anteriormente fue Gerente de los departamentos de Financiamiento Público y de Investigación del Banco Central. El Sr. Machinea posee un doctorado en Economía de la Universidad de Minnesota (Estados Unidos) y es autor de numerosas publicaciones aparecidas en revistas especializadas y libros sobre macroeconomía y asuntos financieros y monetarios.

Manuela Mesa. Es Licenciada en Ciencias de la Educación y doctorado en Sociología. Directora del Centro de Investigación para la Paz (CIP) de la Fundación Hogar del Empleado. Directora de la edición española de la revista semestral «Alternativas Sur». CIP/Fundación Hogar del Empleado. Ha dirigido proyectos en Oriente Medio; directora de proyectos internacionales de Educación para el Desarrollo en ONGD desde 1990. Directora y docente en los cursos sobre paz, desarrollo con diversas ONGD, e instituciones como municipios, universidades, ONGD, y asociaciones. desde 1992. Ha dirigido diversos estudios sobre educación para el desarrollo para la Dirección General de Cooperación Internacional y Voluntariado de la Comunidad de Madrid y la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Directora de la investigación sobre «Imágenes y racismo» en el programa de Investigación de la Comunidad de Madrid. Ha publicado diversos libros, trabajos y artículos sobre cuestiones internacionales, desarrollo, cultura de paz, educación y ciudadanía global. Es autora de diversas publicaciones y artículos en revistas españolas e internacionales.

Leire Pajín Iraola. Nacida en 1976 en San Sebastián, es Licenciada en Sociología. Ha sido Secretaria de Participación de los Jóvenes del PSPV-PSOE, miembro del Comité Federal de las Juventudes Socialistas de España y Secretaria de Política Institucional de las Juventudes Socialistas de Benidorm. Diputada Nacional por Alicante por el PSOE en la VII y VIII legislatura. Desde julio de 2000 hasta su nombramiento como Secretaria de Estado de Cooperación Internacional era Secretaria de Relaciones con las ONG y Movimientos Sociales de la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE, Presidenta de Solidaridad Internacional y miembro del Patronato de la Fundación Jaime Vera y de la Comisión Federal de Listas del PSOE.

Luis de Sebastián Carazo. Nacido en Burgos, el 24 de octubre de 1934, es Licenciado en Filosofía, Múnich, Alemania; Licenciado en Ciencias Sociales, Universidad Gregoriana de Roma; Licenciado en Economía, Universidad de Barcelona; M. Sc. (Econ.), London School of Economics; Doctor en Ciencias Políticas, Graduate Insti-

tute of International Studies, Universidad de Ginebra y Doctor Honoris Causa en Economía, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA, de El Salvador, 1989. De 1999 a 2003 fue Director del Departamento de Economía de ESADE. Antes (1996) Catedrático de Economía de ESADE (Universidad Ramón Llull) y Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo. Entre 1993-1996 fue economista senior del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. Anteriormente (1991-1992) Profesor Ordinario de Economía de ESADE, Barcelona y Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo. Entre 1974-1980 fue Profesor de Economía, Universidad Centroamericana de El Salvador y Vice-rector Académico.

Ignacio Soletó Martín. En la actualidad ocupa el cargo de Director del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), de la Fundación Carolina. Es licenciado en Ciencias Políticas y Sociología en la especialidad de Estudios Iberoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid, Master en Economía y Política Internacional (CIDE-México) y en Cooperación para el Desarrollo (AECI-CEDEAL), entre otras titulaciones. Ha sido investigador visitante y docente en el Instituto de Estudios Económicos de América Latina del Centro de Investigación y Docencia Económicas de México (1988-1990); investigador visitante en el Centro de Estudios del Desarrollo de Santiago de Chile (1990-1991); investigador en la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos de Madrid (1991-1992); Coordinador de Investigación del Área de Cooperación al Desarrollo y Relaciones Europa-América Latina del Centro Español de Estudios de América Latina (1992-1996); Director de IPADE (2000-2002) y Director del Programa de Cooperación Internacional del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (1995-2004).

Gemma Tarafa i Orpinell. Doctora en Biología. Ha participado activamente desde sus comienzos en el Observatorio de la Deuda en la Globalización. Actualmente colabora como investigadora, concretamente en el área de la deuda con el Estado español. Es coautora del libro prologado por Alberto Acosta, *Informe sobre la*

deuda externa en el Estado español junto con Daniel Gómez-Olivé, Diego Iceta y Jaime Atienza.

José M^a Tortosa. Nacido en Albaida, Valencia, en 1943 es Doctor en Ciencias Sociales (Roma, 1973) y en Sociología (Madrid, 1982). Catedrático del Departamento de Sociología II (desde 1991), miembro del Grupo de Estudios de Paz y Desarrollo (GEPYD) y del Observatorio de Tendencias Sociales (OBETS) de la Universidad de Alicante y codirector del Centro de Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos (CESPLA, Universidad de Alicante y Universidad de Cuenca, Ecuador). Ha dado, fuera de España, clases o conferencias en universidades de Italia, Inglaterra, Estados Unidos, China, Francia, México, Ecuador, Cuba, Brasil, Argelia y Colombia; investigó en Bolivia y Polonia. Ha realizado informes para la Universidad de Naciones Unidas y para el II Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza.

Óscar Ugarteche. Nacido en Lima, Perú (1949), en la actualidad es profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México. Anteriormente trabajó en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), profesor TPA en la maestría de Economía (Finanzas Internacionales, Problemas Económicos de América Latina) y de Ciencias Políticas (Diseño de Políticas Públicas), y en la Facultad de Economía (Finanzas Internacionales, Problemas Económicos de América latina). Ha sido además profesor en el doctorado de economía de la universidad Nacional Mayor de San Marcos del curso de Problemas Económicos de América Latina. De 2001-2003 fue Asesor de la Cuarta Vicepresidencia del Congreso de la República y coordinador general de la Comisión Investigadora de Delitos Económicos y Financieros 1990-2001 y asesor de la Comisión Investigadora de la Corrupción 1990-2000. Ha sido consultor en temas financieros para diversos gobiernos, agencias de desarrollo y organismos internacionales.

Klemens Van de Sand. Ciudadano alemán, formado en Administraciones Públicas en Alemania y doctor en Relaciones Internacionales en la Universidad de Bolonia, Italia. Trabaja en la actualidad

en el Ministerio para el Desarrollo Económico y la Cooperación de Alemania, como comisionado para los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ha desempeñado diversas responsabilidades de dirección dentro del citado ministerio así como en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y en el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (IFAD), en los ámbitos de desarrollo rural, participación ciudadana y buen Gobierno.

José María Vera Villacián. En la actualidad se desempeña en la Dirección de Planeación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Ha sido Director de Campañas y Estudios de Intermón Oxfam hasta 2005. Es licenciado en CC. Químicas. Master en Cooperación al Desarrollo por la Universidad Complutense. Ha participado en el programa de Desarrollo Directivo por el IESE. Fue ingeniero de Proyectos en la empresa Técnicas Reunidas hasta 1993 y Director de la Sede de Intermón en Madrid hasta 1999. Ha sido asimismo responsable del Informe «La Realidad de la Ayuda» durante cuatro años. Ha escrito varios artículos e informes sobre temas de desarrollo (Comercio Internacional, Inversiones, Cooperación al Desarrollo). Fue tesorero y Secretario General de la Coordinadora de ONGD entre 1999 y 2004 y Coordinador del Grupo global de Campañas de Oxfam Internacional.