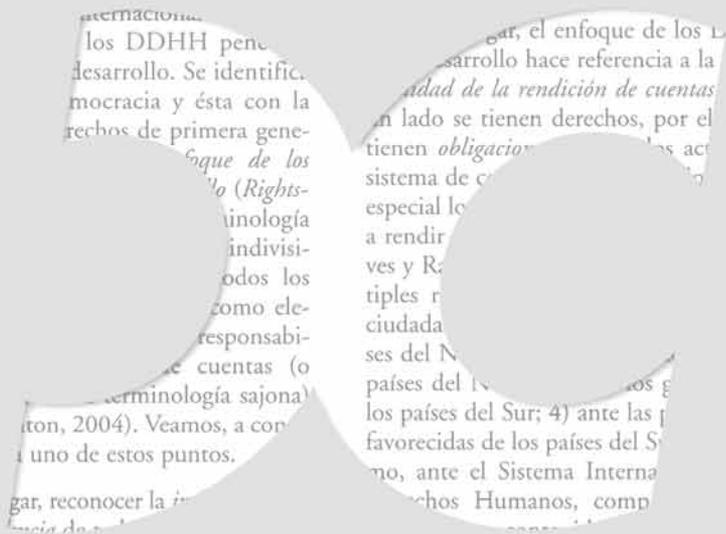




DICCIONARIO DE CAMPAÑA



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
AZIARTEKO LANIKIDETEA ETA GAIPIENGI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA
UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO - EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA



DICCIONARIO DE CAMPAÑA

Conceptos clave para el debate
sobre los acuerdos de Asociación Económica
entre la UE y los países ACP



Consortio europeo formado por ADP (Amici dei Popoli. Italia); CESTAS (Centro di Educazione Sanitaria e Tecnologie Appropriate Sanitarie. Italia); RISC (Reading International Solidarity Centre. Gran Bretaña); CMO (Centrum Voor Mondiaal Onderwijs. Holanda) y HEGOA (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. País Vasco).

Edita:



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
NAZKARTEKO LANMIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA
UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO · EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA

Bilbao • Zubiria Etxea. UPV/EHU
Avda. Lehendakari Agirre, 83 • 48015 Bilbao
Tel.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40 • hegoa@ehu.es

Vitoria-Gasteiz • Biblioteca del Campus de Álava. UPV/EHU
Apdo. 138 - Nieves Cano, 33 • 01006 Vitoria-Gasteiz
Tel. • Fax: 945 01 42 87 • hegoagasteiz@ehu.es

www.hegoa.ehu.es

Proyecto cofinanciado por:



Comisión Europea

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido es responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras, y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.



Coordinación: Miguel Argibay y Gema Celorio
Diseño y Maquetación: Marra Servicios Publicitarios, S.L.
Imprime: Lankopi S.A.
ISBN: 978-84-89916-28-9
Depósito legal: BI-634-09



Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España

Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Licencia completa: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/>

Índice

Presentación	5
Autoras y Autores	7
Listado de países ACP	13
Mapa de términos	17
Acuerdos de Asociación Económica (EPA)	19
AGOA. African Growth and Oportunity Act	23
Bienes Públicos Globales	29
Condicionalidad	33
Cooperación para el Desarrollo	36
Derechos Humanos	41
Derechos Humanos, Sistema africano de	44
Desarrollo Humano	49
Desarrollo Sostenible	53
Deuda Externa	57
Eficacia de la Ayuda	67
Feminización de la pobreza	73
Gobernanza	77
Iniciativas multilaterales de reducción de la deuda (HIPC/PPME Y MDRI)	81
Integración regional	84
Integración regional africana	88
Lomé y Cotonú, Acuerdos de	93
Neoliberalismo	97
Organización Mundial de Comercio (OMC)	103
Participación	107
Pobreza	109
Política Agraria Común (PAC)	114
Relaciones chino-africanas	119
Seguridad alimentaria	123
Soberanía alimentaria	127
Tratados de Libre Comercio	131

Presentación

El *Diccionario de Campaña* es una de las publicaciones enmarcadas en *Partnership For Change*, proyecto europeo de sensibilización e incidencia política sobre los Acuerdos de Asociación Económica entre la Unión Europea (UE) y los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), acuerdos más conocidos como *Economic Partnership Agreements* (EPA).

En diciembre de 2007, y tras seis años de negociación, expiraba el plazo para firmar dichos acuerdos. Numerosas voces críticas de la sociedad civil, intelectuales y políticos tanto de la Unión Europea como de los países ACP, se han alzado en contra de los términos contractuales abusivos de los EPA y han alertado sobre las consecuencias negativas que podrían tener sobre el desarrollo y sobre la vida de las personas, especialmente sobre las mujeres de áreas rurales. Han destacado también que entre los países ACP se encuentran los países más pobres del mundo, para los que estos tratados suponen una amenaza y no un impulso para su desarrollo y bienestar. Los tratados fueron impugnados por responsables de los Gobiernos de los países ACP y también por personalidades e instituciones europeas, no se cerraron en 2007 como estaba previsto, de modo que las negociaciones continúan abiertas hasta diciembre de 2009.

La revisión crítica de estos Acuerdos, tal y como proponen personas expertas en la materia, podría representar una estupenda oportunidad para establecer una sólida colaboración entre una gran potencia económica como es la Unión Europea y algunos de los países más pobres del planeta, a condición de cumplir el objetivo de contribuir a “la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y la integración gradual de los países ACP en la economía mundial”. Este es un momento potencialmente interesante para exigir también mayor coherencia en el conjunto de las políticas de cooperación de la Unión Europea.

La novedad de este *Diccionario de Campaña* consiste en que los términos en él reseñados incorporan debates y nuevos elementos que permiten establecer relaciones entre los EPA y el desarrollo humano, además de mejorar criterios de análisis y conocimiento crítico sobre los mismos. El *Diccionario de Campaña* pretende ser un instrumento útil para informar a las personas e instituciones responsables de la toma de decisiones en la UE, para colectivos que trabajan en el ámbito de la incidencia política y la solidaridad y también para aquellas per-

sonas que necesitan profundizar más en algunos conceptos asociados con el desarrollo, la cooperación internacional y la revisión crítica de los EPA.

Agradecimientos

Queremos expresar nuestro mayor agradecimiento a todas las personas que han colaborado en la realización de este *Diccionario de Campaña*; a todas aquellas que, con lenguaje sencillo, han contribuido a facilitar la comprensión de conceptos complejos. También queremos agradecer a Marra su profesionalidad para cumplir con los compromisos de diseño y edición en unos márgenes de tiempo escasos. Finalmente, queremos agradecer a Patxi Zabalo, Bob Sutcliffe y, de manera muy especial, a Edu Bidaurrezaga por su contribución decisiva a la selección de términos y por su apoyo incondicional al equipo encargado de coordinar esta publicación.

Autoras y Autores

Jokin Alberdi Bidaguren

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), y profesor del Departamento de Derecho Constitucional de dicha universidad. Es investigador de Hegoa (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. UPV/EHU), de Gernika Gogoratuz (Centro de Investigación para la Paz) y del GEA/UAM (Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid). En los últimos años ha trabajado aspectos socio-políticos y jurídicos de la cooperación internacional al desarrollo y de la realidad del África subsahariana.

Miguel Argibay Carlé

Licenciado en Historia por la Universidad de Buenos Aires (UNBA. Argentina). Miembro del Equipo de Educación para el Desarrollo de Hegoa (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. UPV/EHU). Autor y coautor de numerosas publicaciones, artículos y material didáctico sobre Educación para el Desarrollo. Ha participado en cursos de formación para profesorado de primaria y secundaria y para miembros de ONGD y cooperantes en Europa, Estado español y País Vasco. Ha sido docente en el Máster de Cooperación y Desarrollo de Hegoa en las ediciones de 1995 a 2004.

Jaime Atienza Azcona

Economista, especialista en desarrollo. Investigador senior del departamento de estudios y campañas de Intermón Oxfam, con responsabilidad sobre los temas de migraciones, sector privado y fiscalidad. Ha sido responsable de Relaciones Económicas Internacionales en el Centro de Estudios de la Fundación Carolina (2005-2008), coordinador de economía social y responsable de migraciones y codesarrollo en Caritas española (2001-2005), y coordinador de la campaña española sobre la deuda externa (1998-2001). Autor y coautor de varios libros y numerosos informes y artículos sobre migraciones internacionales, economía y financiación internacional y cooperación al desarrollo. Tiene experiencia docente en universidades españolas y ecuatorianas, y en consultoría en temas de investigación aplicada, cooperación para el desarrollo y migraciones.

Andrea Baranes

Actualmente trabaja para la CRBM (*Campagna per la Riforma della Banca Mondiale*) de Italia, en organización de campañas relativas a las finanzas privadas y a las Agencias Internacionales de Exportación de Créditos. También trabaja como consultor del primer banco italiano de Banca Ética. Representó a Italia en la campaña crítica con la Organización Mundial del Comercio que tuvo lugar en Cancún (México, 2003). Es autor de numerosas publicaciones sobre el comercio y el capital financiero internacional: *Responsabilità e Finanza. Guida alle iniziative in campo socio-ambientale per gli istituti di credito e le imprese finanziarie*, sobre Bienes Públicos Globales y sus posibilidades de financiación: *Perchè il mondo ha bisogno di tasse globali* y *Il mondo è di tutti. I Beni Pubblici Globali e il loro finanziamento*. Es miembro del comité de la red internacional Bank-Track. En Italia es miembro de la asociación ATTAC.

Eduardo Bidaurratzaga Aurre

Doctor en Economía por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y Profesor Titular de Economía en la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación de dicha Universidad. Especialista en temas de economía internacional, desarrollo humano, cooperación al desarrollo, salud y procesos de integración regional africanos, y relaciones entre la Unión Europea y los países de África subsahariana. Miembro de Hegoa (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. UPV/EHU), en donde participa en diversos órganos de dirección y gestión, y donde desarrolla diferentes labores docentes (Master presencial y on-line) e investigadoras vinculadas a los temas ya señalados. Es miembro asimismo del Grupo de Estudios Africanos (GEA) de la Universidad Autónoma de Madrid, con cuyos miembros ha compartido diversas publicaciones y participa en su master de investigación y otros cursos.

Alejandra Boni Aristizábal

Doctora en Derecho por la Universidad de Valencia y profesora Titular de Escuela Universitaria de Cooperación al Desarrollo de la Universidad Politécnica de Valencia (UPV). Coordinadora del Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación Internacional y Ética Aplicada del Departamento de Proyectos de Ingeniería. Es directora del Master en Políticas y Procesos de Desarrollo de la UPV. Profesora invitada de distintas universidades latinoamericanas, del *Institute of Development Studies* de Sussex (UK) y del *Institute of Social Studies* de La Haya (Holanda). Autora de distintos textos sobre educación para el desarrollo y educación en valores en contextos universitarios, desarrollo humano y cooperación internacional. Miembro de la red *Human Development Capability Approach*. Colaboradora de Ingeniería Sin Fronteras, ACSUD Las Segovias e Intermón Oxfam.

Artur Colom Jaén

Actualmente tiene un contrato de Personal Investigador en Formación de segunda etapa en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona, donde es profesor de Economía Política y Economía del Desarrollo desde el año 2000. Obtuvo el DEA en Economía en la Universidad de Barcelona en 2004. Miembro de la

red de investigación ARDA (*Agrupament de Recerca i Docència d'Àfrica*), y del Grupo de Estudios Africanos de la UAM. Ha sido cooperante en Mauritania y el Chad.

Alfonso Dubois Migoya

Licenciado en Derecho. Doctor en Economía. Profesor de Economía Internacional y Economía del Desarrollo de la Universidad del País Vasco UPV/EHU. Es autor de diversas publicaciones sobre pobreza, bienestar y cooperación. Presidente de Hegoa. Profesor en el Master en “Desarrollo y Cooperación Internacional” (UPV/EHU) y en el Master on-line Estrategias, “Agentes y Políticas de Cooperación al Desarrollo” (UPV/EHU). Ha sido presidente de la Asociación de Profesionales por la Calidad de la Cooperación (ACADE) (2002-2004). Vocal del Consejo de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores (2003). Representante de la Coordinadora Estatal de ONG de España ante el Comité de Enlace ONG-CE en Bruselas (1993-1996).

Foro Rural Mundial (FRM)

La Asociación para el Desarrollo Foro Rural Mundial (FRM) es una red de organizaciones y personas comprometidas con el desarrollo agrario y rural en todo el mundo. Cuenta con socios en los cuatro continentes, representados también en su Junta Directiva. Las actividades principales de la organización son actuar como organización de incidencia política, la prestación de servicios a la Red -entre ellos el desarrollo de proyectos de cooperación- y el mantenimiento y ampliación de la propia Red.

Felipe Gómez Isa

Profesor titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de Deusto e investigador del Instituto de Derechos Humanos “Pedro Arrupe”, donde ejerce como Director del *European Master on Human Rights and Democratisation*. Ha participado en el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas para la elaboración de un Protocolo Facultativo a la CEDAW (Nueva York, 1998 y 1999). Entre sus libros destacan “La Declaración Universal de los Derechos Humanos” (1998), “El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional” (1999), *Privatisation and Human Rights in the Age of Globalisation* (2005, edición junto a Koen de Feyter), “El derecho a la memoria” (Director, 2006), *International Protection of Human Rights. Achievements and Challenges* (2006, edición junto a Koen de Feyter), o “Colombia en su laberinto. Una mirada al conflicto” (Director, 2008).

Helen Groome

Doctora en Geografía por la Universidad Autónoma de Madrid, lleva trabajando en el ámbito del sindicalismo agrario vasco desde 1988, particularmente en temas agro-ambientales, transgénicos y consumo responsable de alimentos.

Jorge Gutiérrez Goiria

Licenciado en Empresariales por la Universidad de Deusto. Master en Desarrollo y Cooperación Internacional con el Hegoa (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación

Internacional. UPV/EHU), prácticas de campo en la Fundación Rigoberta Menchú Tum (Guatemala). Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UPV/EHU, e investigador de Hegoa dedicado actualmente al estudio de las microfinanzas y su relación con los objetivos de desarrollo. Ha trabajado como responsable de proyectos y director de la ONGD Medicus Mundi Bizkaia (2000-2007).

Mariarosaria Iorio

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad *l'Orientale* de Nápoles (Italia). Erasmus en la Universidad de Lovaina La Nueva (Bélgica). Master en Ciencia Política por la Universidad de Ginebra (Suiza). Cursó el programa Política de Comercio: normas y negociaciones. Coordinadora de IGTN (*International Gender and Trade Network*) en Ginebra (Suiza). Acredita 17 años de experiencia como miembro y también consultora de organizaciones internacionales como la OMC, OIT, OCDE y CE. Formó parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la sede de Costa de Marfil (África). Ha publicado libros, artículos y cuadernos de trabajo sobre temas de comercio internacional.

Ainhoa Marín Egoscozabal

Doctora en Ciencias Económicas. Profesora de Economía Internacional de la Universidad Nebrija y miembro del Grupo de Estudios Africanos (GEA) de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha trabajado como economista para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para África de Naciones Unidas (UNECA).

Clara Murguialday Martínez

Licenciada en Economía. Trabaja en la Oficina de Cooperación de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Integra el Consejo de Cooperación estatal como experta en género y desarrollo, tema sobre el cual imparte docencia en varios masters de cooperación en universidades españolas.

Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE). Departamento de Cooperación y Desarrollo. División de Eficacia de la Ayuda.

La misión de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) consiste en ayudar a gobiernos y sociedades a alcanzar los beneficios de la globalización al tiempo que se abordan los desafíos económicos, sociales y de gobernanza correspondientes. La División de Eficacia de Ayuda pertenece a la Secretaría del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de Ayuda (WP-EFF), un partenariado internacional de países donantes y socios incluido en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. El WP-EFF es un foro para el diálogo entre donantes bilaterales, organismos multilaterales y países socios. Su objetivo es mejorar el impacto y la eficacia en la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo. Su misión es promover y facilitar la puesta en práctica de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y la Agenda de Acción de Accra.

Karlos Pérez de Armiño

Licenciado en Geografía e Historia por la Universidad de Deusto. Doctor en Ciencia Política por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Diplomado en Estudios Europeos por la Universidad de Deusto. Master en Acción Humanitaria Internacional. Profesor titular de Relaciones Internacionales (UPV/EHU). Investigador y Secretario de Hegoa (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. UPV/EHU). Áreas de investigación: seguridad alimentaria, emergencias políticas complejas, rehabilitación posbélica (Mozambique, Angola) seguridad humana. Autor de cuatro libros y numerosos artículos. Especialmente, como director, “Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo” 2001.

Javier Pérez González

Licenciado en Economía y Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Comenzó su carrera de investigador como socio del Laboratorio de Estudios para el Desarrollo (LED) donde centró su trabajo en las relaciones entre corrupción y pobreza y en iniciativas innovadoras de coordinación de donantes en terreno. Tras una estancia en la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea, en 2006 se incorpora al Departamento de Campañas y Estudios de Intermón Oxfam en Madrid, donde actualmente es el responsable de Comercio Internacional en el Área de Investigaciones y coordinador de investigaciones en esta misma materia de Oxfam Internacional.

Miguel Romero Baeza

Licenciado en Ciencias de la Información por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Es el Coordinador de Estudios y Comunicación de la ONGD ACSUR-Las Segovias. Forma parte del equipo editorial de la revista Viento Sur. Es uno de los coordinadores del Master Gestión para las Transformaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha publicado recientemente en la Revista *Éxodo* el artículo “La anestesia política de los Derechos Humanos” (2008).

Iñaki Uribarri Hernández

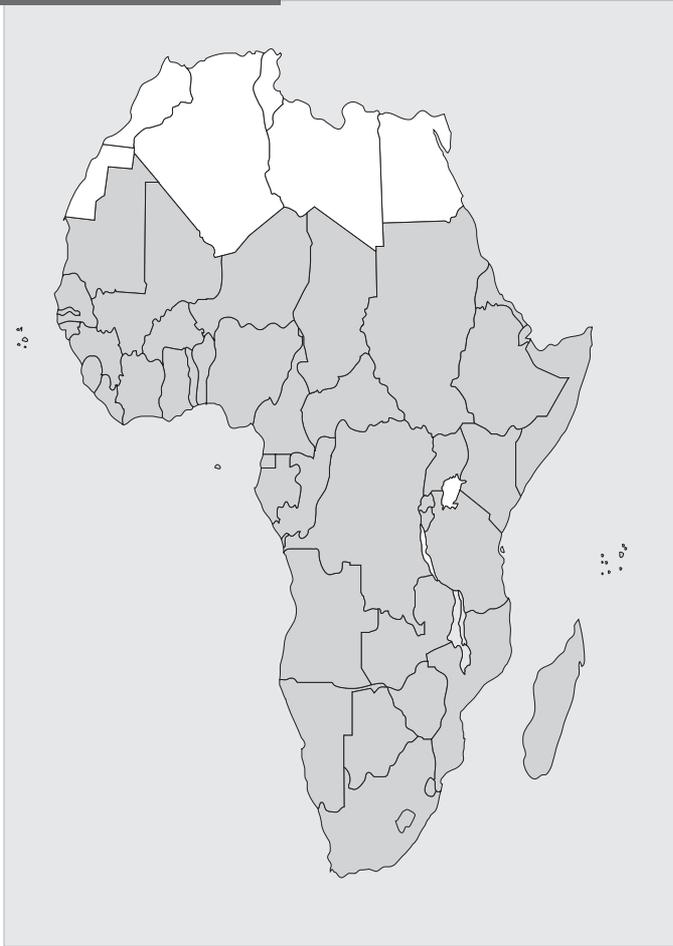
Economista, miembro de la Dirección Nacional del sindicato vasco *Ezker Sindikalaren Konbergentzia* (ESK-Convergencia de Izquierda Sindical).

Patxi Zabalo Arena

Licenciado en Economía por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Profesor de Economía Mundial en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y miembro de Hegoa (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. UPV/EHU). Autor de diversas publicaciones sobre la globalización económica y la OMC.

Lista de países África, Caribe y Pacífico (ACP) y Unión Europea

Países africanos



Eritrea
Etiopía
Gabón
Gambia
Ghana
Guinea
Guinea-Bissau
Kenia
Lesotho
Liberia
Madagascar
Malawi
Malí
Mauritania
Isla Mauricio
Mozambique
Namibia
Níger
Nigeria
República Democrática
del Congo
Ruanda
Santo Tomé y Príncipe
Senegal
Seychelles
Sierra Leona
Somalia
Sudáfrica
Sudán
Suazilandia
Tanzania
Togo
Uganda
Zambia
Zimbabwe

Angola
Benin
Botswana
Burkina Faso
Burundi
Camerún
Cabo Verde
República Centroafricana
Chad
Comoras
Congo
Costa de Marfil
Djibouti
Guinea Ecuatorial

Países del Caribe



- Antigua y Barbuda
- Bahamas
- Barbados
- Belice
- Cuba
- Dominica
- República Dominicana
- Granada
- Guyana
- Haití
- Jamaica
- Saint Kitts y Nevis
- Santa Lucía
- San Vicente y las Granadinas
- Surinam
- Trinidad y Tobago

Países del Pacífico



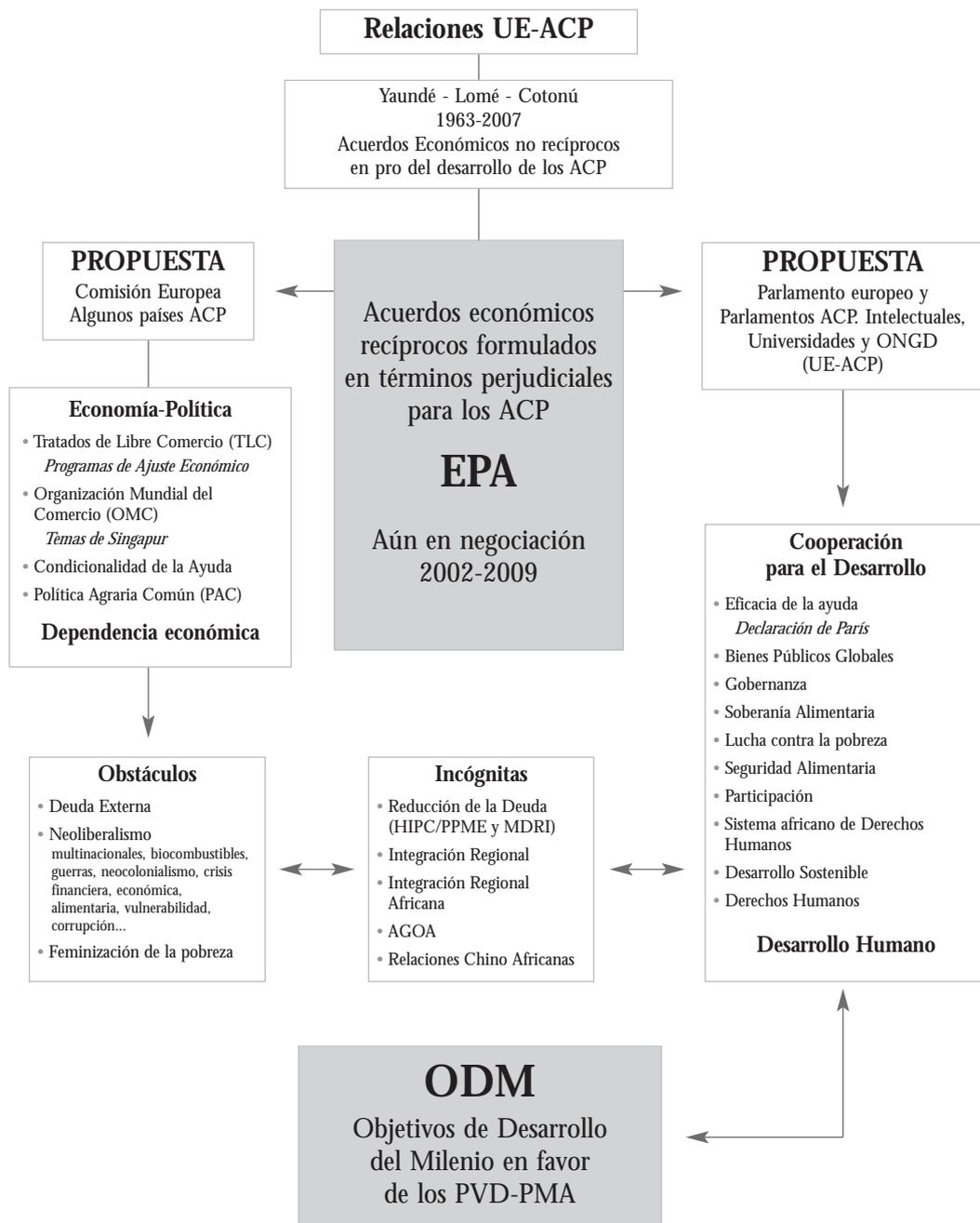
- Islas Cook
- Timor Oriental
- Fiji
- Kiribati
- Islas Marshall
- Estados Federados de Micronesia
- Nauru
- Niue
- Palau
- Papua Nueva Guinea
- Samoa
- Islas Salomón
- Tonga
- Tuvalu
- Vanuatu

Estados miembros de la UE



Austria
Bélgica
Bulgaria
Chipre
República Checa
Dinamarca
Estonia
Finlandia
Francia
Alemania
Grecia
Hungría
Irlanda
Italia
Letonia
Lituania
Luxemburgo
Malta
Países Bajos
Polonia
Portugal
Rumanía
Eslovaquia
Eslovenia
España
Suecia
Reino Unido

Mapa de términos



A

Acuerdos de Asociación Económica (EPA)

Los Acuerdos de Asociación Económica (*Economic Partnership Agreements, EPA*) son el instrumento de cooperación comercial entre la Unión Europea (UE) y los países del grupo África, Caribe y Pacífico (ACP). Son esencialmente acuerdos de libre comercio, compatibles con las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y que tienen por objetivo la reducción y erradicación de la pobreza, y la inserción de los ACP en el entorno económico internacional (objetivos del art. 34.1 del Acuerdo de Cotonú¹). Estos acuerdos consisten fundamentalmente en la liberalización de los mercados africanos a la entrada de productos europeos. Suponen toda una novedad, puesto que desde su entrada en vigor los países africanos están obligados a eliminar de forma progresiva la mayoría

de los aranceles y cuotas que ahora enfrentan los productos europeos para el acceso a los mercados ACP. Los EPA introducen así un nuevo enfoque denominado de “reciprocidad comercial”, y que supone un giro radical en las relaciones comerciales UE-ACP, hasta ahora basadas fundamentalmente en concesiones unilaterales no recíprocas. Hasta la puesta en marcha de los EPA, los países ACP mantenían la protección de sus mercados, mientras que la UE ha eliminado en virtud de los anteriores esquemas en vigor (Convenciones Yaundé y Lomé) la protección arancelaria de sus mercados de forma progresiva.

El Acuerdo Cotonú contenía el mandato de negociar los EPA con fecha límite de entrada en vigor de los mismos para enero de 2008. Las negociaciones para los acuerdos EPA, iniciadas en el año 2002, fueron especialmente controvertidas en su última

¹ Tras la expiración del Cuarto Convenio Lomé en el año 2000, el marco de relaciones UE-África subsahariana se renovó completamente mediante el Acuerdo de Cotonú, cuya entrada en vigor se produjo en el año 2003. El nuevo acuerdo de asociación consta de tres pilares esenciales de cooperación: cooperación política, cooperación comercial y cooperación técnica y financiera. La mayor novedad se encuentra en el apartado de cooperación comercial, que recogía el mandato para ambas partes de comenzar a negociar acuerdos de asociación económica (*Economic Partnership Agreements, EPA*) o buscar alternativas con fecha límite 1 de enero de 2008, sobre la base fundamental de que los Acuerdos vigentes de Lomé eran incompatibles con la normativa de la OMC.

fase -a lo largo del 2007-. Las diferentes polémicas estuvieron centradas en torno a las siguientes cuestiones:

a) El calendario negociador: donde la Comisión Europea mantuvo con firmeza concluir las negociaciones para iniciar los acuerdos en enero de 2008, mientras que los ACP reclamaban más tiempo para negociar. b) El alcance y contenido de los acuerdos: donde la posición de la Comisión se centró en negociar acuerdos EPA totales con contenidos referidos a la liberalización, eliminación de aranceles y otras barreras al comercio de bienes. Compromisos adicionales en las áreas del comercio de servicios y de la inversión -para facilitar la entrada en los mercados ACP de las empresas europeas-, junto con otros temas relacionados como la propiedad intelectual, la política de competencia o las contrataciones públicas, y donde los ACP africanos reclamaban mantener estos temas fuera de la negociación². c) También fue igualmente controvertido que la Comisión Europea no ofreciera alternativas a los EPA, cuando ésta era una demanda clara de algunos países ACP y de una parte significativa de la sociedad civil, africana y europea, y un compromiso recogido además en el Acuerdo de Cotonú. d) Fue constante la demanda de un mayor enfoque pro-desarrollo de la parte europea durante las negociaciones, donde el liderazgo formal ejercido por la Dirección General de Comercio dentro de la Comisión Europea fue enormemente criticado, así como las sucesivas declaraciones del Comisario Mandelson.

Desde enero de 2008, en torno a una treintena de países ACP han firmado acuerdos

EPA con la UE, pero la UE únicamente ha logrado poner en marcha un EPA total con el grupo del Caribe. Para el resto de países individuales o grupos regionales de países ACP, la UE solo pudo acordar los que se han denominado acuerdos “parciales o interinos” (*interim agreements*), compatibles con las normas de la OMC y que dejan fuera los temas más controvertidos. Los acuerdos interinos (nótese que la Comisión no los considera formalmente como EPA) incluyen así sólo aspectos relacionados con la liberalización del comercio de bienes, es decir, esencialmente rebajas arancelarias por productos y un calendario de liberalización de los mercados africanos a la entrada de productos europeos. Sin embargo, los acuerdos EPA interinos incluyen una cláusula (“cláusula *rendezvous*”) que compromete a seguir negociando hasta lograr acuerdos EPA totales, por lo que a partir de 2008 comenzó una nueva fase negociadora para profundizar en este sentido el alcance de los acuerdos ya iniciados, y para incorporar progresivamente a los países (sobre todo africanos) que han quedado fuera de los Acuerdos.

La visión desde la perspectiva oficial de la UE

La UE mantiene que los EPA no son acuerdos comerciales al uso (centrados estrictamente en una liberalización de los aranceles, por ejemplo), sino que tienen como objetivo la promoción de la integración regional y el desarrollo económico, y que además están fuertemente apoyados en la ayuda financiera en el marco del FED y la ayuda bilateral de los países miembros de la UE. Desde la perspectiva de la Comisión Europea, el enfoque pro-desarrollo de los EPA tiene que

² Un análisis detallado de los contenidos más controvertidos de los Acuerdos, incluidos los denominados “temas de Singapur”, puede consultarse en el informe referenciado en la bibliografía de Marín Egoscozábal (2008).

ver con que los países ACP han podido excluir del proceso de liberalización los productos considerados “sensibles” que seguirán protegidos por los aranceles. Para el resto de productos los periodos temporales de liberalización van a ser largos. Además, desde la perspectiva europea, los países ACP necesitan atraer inversión, sobre todo en sectores como las telecomunicaciones, banca o la construcción, y por tanto los EPA totales son fundamentales para generar un clima de inversión más estable y transparente, y lograr así la promoción del desarrollo de estos países.

Principales críticas y problemas señalados por las ONG

Desde la perspectiva más general, la mayor crítica en contra de los EPA se basa en la idea de que la UE pretende incorporar en los EPA compromisos y obligaciones, más allá de lo especificado en Cotonú, incluyendo otros contenidos y medidas que facilitan el acceso de las empresas europeas a los mercados de estos países. Las opiniones más críticas afirman además, que los temas que la UE está incorporando en las negociaciones no han sido ni siquiera legislados a tanta profundidad, ni tampoco debatidos internacionalmente en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En la OMC, muchas de las propuestas ahora introducidas en los EPA han sido rechazadas por los países en desarrollo en un esfuerzo de lobby sin precedentes. En este sentido, algunas campañas en contra de los EPA lanzadas por organizaciones de la sociedad civil tanto en la UE como en los países ACP, han rechazado los acuerdos sobre las base de las siguientes críticas adicionales: a) La UE está priorizando la agen-

da del libre comercio e inversión, sobre los objetivos de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible de los países. b) La UE desoye las quejas de los gobiernos de los países ACP, que han mostrado reiteradamente sus reservas a la eficacia de los EPA y no está proponiendo alternativas a los EPA. c) No está demostrado que la liberalización comercial conduzca automáticamente al desarrollo. d) Los EPA sobrecargan la agenda comercial africana, y debilitan su capacidad institucional de negociar además en el marco de la OMC. e) Los acuerdos dañan los procesos de integración regional de los países africanos. f) La UE subestima los costes financieros de los EPA, ya que estos no pueden ser compensados, como afirma la UE, sin ayuda financiera adicional.

Alternativas a los EPA

El tratamiento comercial que la UE otorga a los países en desarrollo no es homogéneo, y por ello, tras la puesta en marcha de los EPA a lo largo del 2008, aquellos países que no iniciaron ningún acuerdo con la UE han pasado a acogerse a diferentes tipos de tratamiento comercial, según las modalidades que la UE viene aplicando a los países en desarrollo.

Con carácter general, con los países en desarrollo con los que no existen acuerdos comerciales firmados, la UE aplica el Sistema de Preferencias Generalizadas³ (SPG) que otorga un acceso con aranceles más bajos al mercado comunitario para las importaciones procedentes de en torno a 180 países y territorios en desarrollo. En su versión revisada en enero de 2006, el SPG comprende tres tipos de regímenes

³ El sistema de preferencias generalizadas (SPG), creado a instancia de la UNCTAD en 1964, es uno de los instrumentos comerciales más importantes para favorecer las exportaciones de los países en desarrollo, pero menos favorable que el marco Lomé que la UE venía aplicando a los productos de los países ACP desde 1975.

En el grupo de países ACP, existen dos categorías diferentes de países en desarrollo: países considerados PMA, y países que no tienen esta consideración. Para los PMA la alternativa más favorable a los EPA ha sido seguir dentro de la iniciativa denominada EBA, tratamiento comercial que la UE otorga a todos los países PMA (sean ACP o no) desde el año 2001. No obstante, algunos países ACP considerados PMA han optado por poner en marcha los EPA, con lo que han comenzado a aplicar preferencias comerciales recíprocas, y por ello a liberalizar sus mercados (tradicionalmente protegidos a la entrada de productos europeos).

Para los ACP que no tienen la consideración de PMA, desde enero de 2008 y de forma automática, la UE ha comenzado a aplicarles el régimen comercial que venía aplicando a cualquier país en desarrollo que no fuera ACP, esto es, el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), que resulta -en términos de preferencias comerciales- mucho menos favorable que el anterior sistema Lomé. Esta situación contradice el Acuerdo de Cotonú, que establece que en el caso de no negociarse un acuerdo EPA, se han de buscar escenarios alternativos y que no supongan un peor acceso a los mercados europeos en relación con Lomé (Art. 37:6).

Bibliografía

Acuerdo de Cotonou:

http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonou/cotonoudoc_en.cfm

Bilal, S. y Rampa, F. (2006): *Alternative to EPAs*. Bruselas, European Centre for Development Policy Management ECDPM. Disponible en: www.ecdpm.org

Comisión Europea (2008): *Africa, Caribbean, Pacific Economic Partnership Agreements: A New Approach in EU-ACP Trade*

Relations. Disponible en: http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/index_en.htm

Intermón Oxfam (2008): *¿Qué son los EPA?* Disponible en: www.oxfam.org/es/campaigns/trade/riggedrules/epas

Marín Egoscózábal, A. (2008): *Los Acuerdos de Asociación Económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana*. Madrid, Fundación Alternativas y Fundación Carolina. Disponible en: www.falternativas.org/opex

Oxfam International & TWN Africa (2007): *A Matter of Political Hill. How the EU can maintain market access for African, Caribbean and Pacific countries in the absence of Economic Partnership Agreements*.

Ainhoa Marín Egoscózábal

AGOA. African Growth and Opportunity Act

AGOA: Acrónimo correspondiente a *African Growth and Opportunity Act*. Ley promulgada por el Gobierno de Estados Unidos en el año 2000, y que consiste en la supresión unilateral de aranceles y cuotas para numerosas líneas de productos exportados por países del África subsahariana. En principio, AGOA debía abarcar el período 2000-2008, pero en 2004 su vigencia se extendió hasta 2015.

El funcionamiento de AGOA

AGOA forma parte de la arquitectura comercial internacional, y de hecho es una extensión del Sistema Generalizado de Preferencias de EEUU. Los Sistemas Generalizados de Preferencias funcionan desde 1971, y consisten en la concesión unilateral por parte de los países desarrollados de ventajas comerciales a países en

desarrollo en forma de supresión parcial o total de barreras al comercio.

Cada dos años ha habido revisiones de la compleja legislación de AGOA. La última de ellas data de 2006 y es conocida como AGOA IV.

Los requisitos exigidos por AGOA

Uno de los puntos destacables de AGOA son las condiciones que exige para que un país pueda ser beneficiario, que van mucho más allá de lo estrictamente económico o comercial. Éstas incluyen la obligación de tener una economía abierta y basada en el libre mercado con interferencia mínima del gobierno; la eliminación de barreras al comercio e inversión de Estados Unidos; el respeto a las reglas de la propiedad intelectual; el mantenimiento de normas de gobernanza democrática; y no tener políticas que socaven la seguridad nacional de EEUU, entre otras. Por otra parte, de forma genérica también se establece la obligación de implementar políticas de reducción de la pobreza, y de respeto a los derechos de los trabajadores según estándares de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) (USTR, 2008:146).

A noviembre de 2008, la totalidad de los países del África subsahariana son beneficiarios, en diferentes grados, de AGOA, con las excepciones de la República

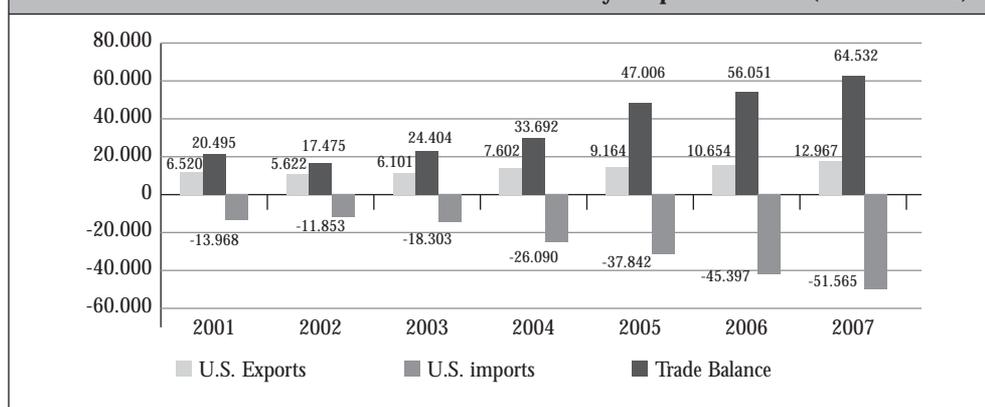
Centroafricana, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Eritrea y Zimbabwe. Cabe señalar que ni Sudán ni Somalia son considerados por AGOA África subsahariana.

El contexto de AGOA. Globalización y liberalización comercial

A fines de la década de los 90 surge con fuerza el debate acerca de la crisis del desarrollo, especialmente en África, y la necesidad de emprender acciones internacionales. Si bien la más destacable es el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, alrededor de ésta hallamos muchas más, AGOA entre ellas. Promulgada por el presidente Clinton hacia el final de su mandato, AGOA es un intento de orientar el discurso de la reducción de la pobreza a través del comercio internacional y la libertad de mercado. Hay que tener en cuenta también que es precisamente a finales de los 90 cuando más acelerado estaba el proceso de globalización capitalista, y AGOA es coherente con el enfoque neoliberal de las políticas que lo impulsaban.

Efectos de AGOA

Ciertamente, las exportaciones de África a EEUU han aumentado notablemente desde el establecimiento de AGOA, tal como nos muestra el Gráfico 1. La mayor parte de estas exportaciones se han beneficiado de las preferencias comerciales de AGOA.

Gráfico 1. Evolución del comercio total entre EEUU y los países AGOA (millones de \$)


Fuente: U.S. Dept. of Commerce.

Sin embargo, un análisis desagregado por productos, nos muestra que la mayor parte de las exportaciones realizadas bajo el

rubro AGOA son de productos petroleros, tal como refleja la Tabla 1.

Tabla 1. Importancia del petróleo en las exportaciones a EEUU bajo el régimen AGOA

	2004	2005	2006	2007
Exportaciones de petróleo y otros productos energéticos bajo el régimen AGOA (a)	23.053.406	35.207.962	41.081.606	47.674.569
Exportaciones totales bajo el régimen AGOA (b)	26.558.922	38.146.396	44.239.193	51.051.383
(a)/(b)	0,87	0,92	0,93	0,93

Fuente: elaboración propia a partir de datos del U.S. Dept. of Commerce.

Asimismo, hay que subrayar que los beneficios se concentran fuertemente en un pequeño grupo de seis países. Tal como se ve en la Tabla 2, el 97% de las exportaciones a EEUU bajo el régimen AGOA se lleva a cabo desde los países reseñados, todos ellos fuertemente dependientes de la exportación de petróleo a excepción de Sudáfrica.

Tabla 2. Exportaciones a EEUU bajo el régimen AGOA (2007)

Nigeria	30.138.166
Angola	11.691.880
Sudáfrica	2.266.721
Chad	2.066.045
Congo	1.605.099
Gabón	1.673.646
<i>Total (a)</i>	<i>49.441.557</i>
<i>Total países AGOA (b)</i>	<i>51.051.383</i>
<i>(a)/(b)</i>	<i>0,97</i>

Fuente: elaboración propia a partir de datos del U.S. Dept. of Commerce.

Otro de los efectos más notables de AGOA ha sido el enorme impulso que supuso desde su implementación al establecimiento de industria textil de capital asiático en algunos países del África austral y oriental. Ello se debe en gran medida a que cuando se promulgó AGOA en el año 2000, regía en el marco de la OMC el Acuerdo sobre Textiles y Vestido (el sucesor del Acuerdo Multifibras, vigente entre 1974 y 1994). En virtud de estos acuerdos, los países desarrollados imponían cuotas y aranceles a las exportaciones de calzado y textiles, para defenderse explícitamente de los grandes productores asiáticos. Así, cuando se puso en marcha AGOA, algunos productores asiáticos de textiles y calzado vieron una gran oportunidad en el establecimiento de plantas productivas en países africanos beneficiarios de AGOA, en la medida en que las exportaciones de estos productos desde estos países a EEUU no estaban sujetas a ninguna barrera comercial, cosa que sí sucedía en sus países de origen. Además, las reglas de origen de AGOA son muy laxas, hasta el punto de que para los países AGOA clasificados como “menos desarrollados” no hay restricciones para que la materia prima proceda de donde sea, en una disposición que debía expirar en 2007, pero que continuará hasta 2010. Ello significa que la materia prima textil puede proceder de Asia, y una vez elaborada en África, aunque el valor añadido sea mínimo, ya puede entrar en EEUU libre de restricciones. Esta medida ha impulsado fuertemente la presencia de productores asiáticos en Kenya, Lesotho y Swazilandia desde el año 2000. Madagascar, Mauricio y Sudáfrica, aunque menos dependientes de las exportaciones a EEUU, también han vivido este fenómeno. En suma, AGOA ha comportado una modesta presencia africana en las primeras fases de las cadenas de creación de valor

de la industria textil global, con todas las contradicciones que ello conlleva respecto las condiciones laborales de los trabajadores empleados en estas industrias, y de las posibilidades de aumento del desarrollo humano con este modelo.

La desaparición del Acuerdo sobre Textiles y Vestido

Cuando el 1 de enero de 2005 expiraba el Acuerdo sobre Textiles y Vestido de la OMC, muchos de los productores asiáticos que se habían instalado en África austral y oriental para aprovechar la denominada “ventana de oportunidad” que se les abrió con AGOA en 2000 se fueron. De hecho, ya durante 2004 se detectaron cierres en la región. Ciertamente se han destruido muchos puestos de trabajo, como se observa en la Tabla 3, sin embargo, en países como Lesotho, las autoridades se adelantaron a los acontecimientos y pusieron en marcha estrategias que contrarrestaron la desaparición de la ventaja comercial con medidas de política industrial (de Hann y Van der Stichele, 2007).

Tabla 3. Caída del empleo en el sector textil			
	2004	2005	% caída
Kenya	34.614	31.745	9,3
Lesotho	54.000	40.000	25,9
Sudáfrica	98.000	83.000	15,3
Swazilandia	28.000	16.000	42,9

Fuente: Kaplinsky y Morris (2008:264).

Bibliografía

De Haan, E. y Van der Stichele, M. (2007): *Footloose Investors. Investing in the Garment Industry in Africa*. Amsterdam, Centre for Research on Multinational Corporations.

Kaplinsky, R. y Morris, M. (2008): Do the Asian Drivers Undermine Export-oriented Industrialization in SSA? *World Development*, Vol. 36, N° 2. pp. 254-273.

USTRO: *2008 Comprehensive Report on U.S. Trade and Investment Policy Toward Sub-Saharan Africa and Implementation of the African Growth and Opportunity Act*. Washington, United States Trade Representative Office.

Web oficial de AGOA: www.agoa.gov

Web relativa a AGOA: www.agoa.info

Artur Colom Jaén

B

Bienes Públicos Globales

Los bienes públicos son bienes tangibles e intangibles definidos por los principios de no exclusividad y de no rivalidad. El principio de no exclusividad se rige por la imposibilidad técnica, política y económica de impedir a alguien el libre acceso a esos bienes. El ejemplo típico es la iluminación de las calles. El principio de no rivalidad significa que el uso de un bien no limita el acceso de otras personas al disfrute del mismo bien. El ejemplo clásico es el conocimiento. Los Bienes Públicos Globales (BPG, GPG por sus siglas en inglés) son aquellos cuyos beneficios, o costes, afectan a toda la humanidad, tienen consecuencias sobre distintas generaciones y precisan de una fuerte cooperación entre Estados para asegurar su suministro.

Un poco de Historia

El Premio Nobel, Joseph Stiglitz, identifica cinco categorías principales de Bienes Públicos Globales: la estabilidad de la economía internacional, el medioambiente, la estabilidad política, la ayuda humanitaria y el conocimiento. Inge Kaul, Directora de la Oficina de Estudios sobre Desarrollo que pertenece al Programa de Naciones Unidas

para el Desarrollo (PNUD), y que es una de las más conocidas teóricas sobre los BPG, propone la siguiente clasificación: equidad, estabilidad y justicia social, estabilidad económica y financiera internacional, estabilidad climática, control de enfermedades infecciosas, conocimiento e información, biodiversidad, paz y seguridad.

Desde el punto de vista histórico, las primeras teorías sobre los BPG pueden ser vinculadas a los estudios de David Hume sobre “bienes comunes” de 1739. En los siglos siguientes, muchos economistas famosos como David Ricardo, Thomas Malthus y Adam Smith reflexionaron sobre el mismo asunto. La teoría moderna sobre los bienes públicos fue desarrollada en 1954 por Paul Samuelson en *The Pure Theory of Public Expenditure*. En 1968, Garret Hardin publicó su famoso artículo *The Tragedy of the Commons*.

En dicho artículo, Hardin explica cómo diferentes individuos que actúan en su propio interés pueden dañar e, incluso destruir, bienes o recursos comunes compartidos. Pone como ejemplo a los ganaderos que llevan sus vacas a pastar en terrenos comunales. El interés de cada propietario

de ganado es llevar la mayor cantidad posible de reses a pastar en tierras comunales. Pero si todos se comportaran de la misma manera, el resultado final sería la destrucción de los pastos lo que ocasionaría grandes pérdidas a los mismos ganaderos. Por lo tanto, el comportamiento individual razonable puede no ser una buena decisión para la comunidad.

Después de este artículo, se han propuesto tres soluciones. La primera es la privatización. En el ejemplo expuesto, sólo algunos de los ganaderos serían propietarios de las tierras de las que dispondrían a su antojo excluyendo de su uso a todos los demás. La segunda solución, opuesta a la primera, reclama la mediación de una autoridad superior que establezca cómo y cuándo se les permitirá a los ganaderos llevar sus vacas a esa tierra. Se parece al caso de la intervención estatal en la economía. Por último, la tercera solución se basa en la cooperación entre los ganaderos que de forma asamblearia decidirán cómo se ha de gestionar el uso de las parcelas.

¿A cargo de quién deberían estar los BPG?

Después de las definiciones y ejemplos presentados, parece claro que la lógica del mercado no es compatible con la de los BPG para los que, por su propia naturaleza, resulta imposible limitar o excluir a nadie de su disfrute. Por lo tanto, el mecanismo habitual de la oferta y la demanda no podría funcionar. La pregunta sobre quién debería hacerse cargo de los costes de suministro, conservación y protección de los BPG adquiere una enorme importancia.

A escala nacional, el problema ha sido solucionado mediante la política fiscal, reconociendo la autoridad del Estado para recaudar impuestos de los ciudadanos y ciudadanas y para hacerse cargo del suministro de bienes

públicos para toda la población. Esos bienes comprenden: la educación pública, servicios de salud, administración de justicia, seguridad social y otros muchos.

Distintos Estados tienen una concepción diferente sobre lo que debe ser considerado como bien público. El ejemplo de los sistemas de salud es revelador por las diferencias que presenta entre los países europeos y los Estados Unidos. Si se amplía el panorama, la mayor parte de los bienes no son puramente públicos ni puramente privados. Factores sociales, históricos y culturales pueden influir en la forma en que un bien sea definido o no como bien público.

Más aún, también pueden cambiar las formas de intervención del Estado y las formas de suministro de esos bienes. El Estado puede ser el productor directo y/o el suministrador de esos bienes, como es el caso de las escuelas públicas y de la administración de Justicia. El Estado también puede intervenir financiando o subsidiando un bien determinado. Puede ser el caso de la lucha contra enfermedades infecciosas, en que el Estado financia la investigación de nuevos medicamentos. Una tercera solución puede permitir que el sector privado produzca el bien público específico y el Estado se encargue de regular y supervisar su suministro y distribución.

Para los Bienes Públicos Globales, la situación es completamente distinta. Ninguna institución internacional tiene el mandato y la autoridad suficiente como para representar a toda la humanidad. Existe un vacío tanto en la representación como en la coordinación, es decir, se carece de una entidad soberana internacional y de un sistema multilateral apropiado.

Estos flujos internacionales han surgido en el caso de diferentes BPG tales como la estabilidad financiera internacional, la estabilidad climática y la lucha contra el cam-

bio climático, la lucha contra las enfermedades infecciosas y otras. Es necesario alcanzar un acuerdo internacional para garantizar el apropiado suministro de estos BPG. Un ejemplo claro lo constituye el Protocolo de Kyoto respecto del cambio climático. Este ejemplo pone en evidencia las dificultades que entraña esa coordinación internacional, donde diferentes Estados tratan de endosar a otros la carga y los costes que conlleva el suministro del BPG “estabilidad climática”, y el problema que plantean los “jinetes solitarios” que no se adhieren a las normas y convenciones internacionales.

Acuerdos de Asociación Económica (EPA) ¿son una autopista equivocada?

En los últimos años se han puesto sobre la mesa muchas propuestas para garantizar el suministro, preservación y protección de los BPG. Estas propuestas van desde la necesidad de reforzar el sistema de Naciones Unidas hasta la creación *ad hoc* de medios e instituciones específicas. Una de las propuestas más interesantes consiste en establecer impuestos globales. Por ejemplo, el pago de impuestos sobre actividades contaminantes podría ayudar a reducir las emisiones de gases que provocan el cambio climático, al tiempo que se recaudan recursos para proteger el medioambiente. Propuestas similares se han realizado para imponer el pago de tasas a las actividades especulativas de los mercados financieros, como modo de favorecer la estabilidad financiera internacional. Se requiere una fuerte cooperación internacional y gran voluntad política para transformar estas propuestas en acuerdos concretos capaces de garantizar el suministro y la conservación de los BPG.

Los Acuerdos de Asociación Económica (EPA, por sus siglas en inglés) cubren muchos de estos asuntos que pueden con-

siderarse como bienes públicos o como Bienes Públicos Globales. Estos asuntos pueden ser los relativos a servicios básicos tales como educación, salud, soberanía alimentaria y muchos otros. De forma general, los EPA abordan cuestiones que concierne a la capacidad de los Estados para proveer, regular y proteger numerosos bienes públicos. La lógica de libre mercado que la Unión Europea está intentando impulsar puede amenazar el correcto suministro y distribución de estos bienes en los países más pobres o, en cualquier caso, impedir a esos Estados elegir libremente y con total autonomía aquellas soluciones que estimen más convenientes y oportunas para garantizar a toda la población el disfrute de esos Bienes Públicos Globales.

Bibliografía

- Harding, G. (1968): “The Tragedy of the Commons”. *Science* 162. pp. 1243-1248.
- Kaul, I. et al. (2003): *Providing Global Public Goods: Managing Globalisation*. New York, Oxford University Press.
- Kaul, I. et al. (1999): *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York, Oxford University Press.
- Raffer, K. (1999): *ODA and Global Public Goods: A Trend Analysis of Past and Present Spending Patterns*. New York, United Nations Development Programme, Bureau for Development Policy, Office of Development Studies.
- Samuelson, P. (1954): “The Pure Theory of Public Expenditure”. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, N^o 4. pp. 387-389.

Andrea Baranes

C

Condicionalidad

La condicionalidad expresa el conjunto de condiciones que el donante impone al receptor para poder ser destinatario de la ayuda. La condicionalidad siempre ha estado presente, de una u otra manera, en la cooperación para el desarrollo. La ayuda al desarrollo nunca se ha concedido incondicionalmente, pero la forma de entender los contenidos de la condicionalidad ha evolucionado y se puede decir que esa evolución ha marcado las características de la cooperación.

La condicionalidad simple

Desde los primeros años de la cooperación para el desarrollo, en la década de los cincuenta del siglo pasado hasta finales de los setenta, se defendía que la mejor forma de hacer efectiva la ayuda era asegurar la relación entre el objetivo concreto o grupo destinatario y los recursos que se ponían a disposición de acuerdo a las prioridades sectoriales (salud, educación, saneamiento, producción, etc.). Y para ello, el instrumento más adecuado que se conocía era el proyecto. El proyecto establece los objetivos

concretos que se persiguen, los medios que se deben poner en juego, los agentes responsables del mismo y los resultados esperados.

A fines de los sesenta y principios de los setenta se produjo un cambio de perspectiva, abriéndose el panorama al apoyo a *programas* y a determinados sectores. Se confeccionaron lo que se conoce como programa-país, que pretendía la definición de una estrategia de cooperación entre donante y receptor a medio y largo plazo, estableciendo los sectores a que se destinaba la ayuda. Esto hizo que, en algunos casos, la relación entre donante y receptor fuera más dialogada y que la participación de los receptores se hiciera más real. Pero no ocurrió igual con todos los países. Muchos de los países más pobres carecían de poder para negociar sus condiciones frente a las fuertes economías occidentales o a las agencias multilaterales de desarrollo.

La creciente canalización de la ayuda a través de programas más amplios hizo aumentar el grado de injerencia en las políticas internas de los países receptores, pasando de una intervención en las políticas sectoriales

a una intervención en las políticas nacionales. Los donantes empezaron a dar cada vez más importancia a que los receptores pusieran en práctica determinadas políticas que consideraban imprescindibles para que la ayuda fuera eficaz, lo que fue la antesala de la siguiente fase de la condicionalidad.

La condicionalidad compleja. Primera generación

El gran cambio se produce cuando se pasa de poner la mirada en los efectos directos que consigue el proyecto, a centrarse en otros objetivos como imponer que los países receptores realicen determinadas reformas económicas, condición que se une a la concesión de ayuda. Este cambio se dio gradualmente, acelerándose su implantación en los años ochenta con la imposición de las condiciones contenidas en los programas de ajuste estructural. Ahora la ayuda no se dirigía tanto al alivio directo o a la solución de problemas concretos, como a conseguir el cambio de orientación en las políticas económicas de los países receptores, por entender los donantes que esas reformas eran imprescindibles para garantizar el desarrollo. La mayoría de los países empobrecidos se vieron obligados a recabar de los organismos multilaterales la ayuda o la financiación externa como única vía para salir de la crisis, y ésta fue la ocasión que sirvió para que fueran impelidos a realizar profundas reformas, en la línea diseñada por los donantes.

Con ello se plantea de manera abierta la condicionalidad de la ayuda, y ésta va a servir como un instrumento más para manejar la crisis. En la adopción de esta forma de actuar, el papel de liderazgo asumido por el Fondo Monetario Internacional fue decisivo y algo más tarde se le unirá el Banco Mundial. La actuación coordinada de ambas instituciones multi-

laterales marca una forma de entender y practicar la cooperación que llega hasta nuestros días y ha influido en todos los países donantes, que han adoptado la práctica de la condicionalidad tal como la entienden las organizaciones multilaterales. El conjunto de esas políticas que condicionaron la recepción de las ayudas se conoció con el nombre del Consenso de Washington. Puede decirse que, en la mayoría de los países en desarrollo, su política económica se realizó bajo el control y la administración internacional.

Segunda generación

A fines de los ochenta y principios de los noventa, la intervención se extendió a la esfera política, en lo que se ha venido en llamar segunda generación de las condicionalidades, que pueden sintetizarse en las tres siguientes: democracia, derechos humanos y buen gobierno. Estas condiciones reflejan los objetivos que, en principio, valoran más los donantes, aunque ello no significa que sean siempre los que mejor se cumplen por ellos mismos. Estos nuevos objetivos se relacionan con los propios de la primera generación, al considerarlos necesarios para que las reformas estructurales económicas propuestas consiguieran la instauración de una economía abierta de mercado.

Parte de la legitimidad que se argumentó para defender esta intervención política fue el descrédito y carencia de legitimidad democrática de un número importante de gobiernos de los países en desarrollo. Es cierto que los gobiernos despóticos y los regímenes represivos y autoritarios fueron lamentablemente comunes en algunas regiones. Pero también hay que recordar que gran parte de su poder venía del control que ejercían sobre el sector moderno de la economía de sus países y que, por eso, durante mucho tiempo fueron reconocidos como socios aceptables y necesarios

por los propios gobiernos de los países donantes. Hasta muy recientemente, estos regímenes fueron consentidos por algunas agencias multilaterales y gobiernos donantes como interlocutores y contrapartes para el impulso de proyectos y programas económicos.

La condicionalidad de la ayuda ligada

Una de las manifestaciones más patentes de la condicionalidad en la cooperación para el desarrollo es la ayuda ligada que ha sido una práctica común de la cooperación bilateral. Se dice que la ayuda está ligada cuando el receptor no recibe los fondos de manera que pueda disponer de ellos libremente, sino que está obligado a gastarlos en la compra de bienes producidos o servicios ofrecidos en el país donante.

Lamentablemente, ha sido una práctica común condicionar la ayuda a la compra de productos del país donante con el fin de conseguir lo que se ha dado en llamar el “retorno” de la ayuda, que implica, directa o indirectamente, obtener una rentabilidad de la misma. Este tipo de atadura se da no sólo con los productos, sino que a veces se extiende a los servicios. Por ejemplo, cuando se exige que el transporte se efectúe en barcos del país donante, aunque ello resulte más costoso que hacerlo por los de terceros países.

Esta práctica ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo. En los años setenta alcanzó proporciones enormes, ya que se estima que cerca del 80% de la ayuda bilateral de Estados Unidos se otorgaba en esas condiciones. Desde un principio, el CAD propuso acuerdos para que los países donantes se comprometieran colectivamente a reducir los porcentajes de ayuda ligada.

A principios de los años noventa, la ayuda ligada suponía alrededor del 26% de las

ayudas bilaterales de los países donantes, aunque con grandes diferencias entre ellos. En 1991, los gobiernos de los países donantes acordaron prohibir la ayuda ligada que se destinara a los países de ingresos medios altos; pero siguió siendo una práctica cuando se dirigía a los países de bajos ingresos. En el año 2001 el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) hizo una recomendación para que los países donantes desligaran toda la ayuda destinada a los Países Menos Adelantados. La tendencia es claramente descendente, pero las reticencias de algunos países impiden conseguir avances para su supresión o disminución sustancial.

La Declaración de París y la condicionalidad

Por parte de los donantes, el proceso de revisión de los contenidos y prácticas de la cooperación internacional al desarrollo culminó con la Declaración de París de febrero de 2005. La Unión Europea reafirmó su compromiso con la Declaración de París, que se plasmó en el *Consenso europeo sobre desarrollo*, donde decide asumir el liderazgo de su cumplimiento y establece cuatro nuevos compromisos que, en principio debieran suponer una alivio de la condicionalidad (facilitar toda la ayuda dirigida al fortalecimiento de las capacidades a través de programas coordinados con un uso creciente de acuerdos entre varios donantes; canalizar el 50% de la ayuda de gobierno a gobierno a través de los sistemas de cada país, mediante el aumento del porcentaje de la ayuda facilitada por medio del apoyo presupuestario o de planteamientos sectoriales; evitar la creación de nuevas unidades de gestión de proyectos; y reducir en un 50% el número de misiones no coordinadas).

Recientemente, en 2008, el Parlamento Europeo aprobó una resolución en la que hacía un llamamiento a la Comisión y a los

Estados miembros para retirar progresivamente la política de condicionalidad. Sin embargo, la política de seguir adelante con su propuesta de condicionar la ayuda a la firma de los Acuerdos de Asociación Económica (*Economic Partnership Agreements*, EPA) con los países ACP (África, Caribe y Pacífico) ha sido muy criticada precisamente por su fuerte carga impositiva frente a las iniciativas locales.

Bibliografía

Gómez Gil, C.; Gómez-Olivé, D. y Tarafa, G. (2008): *La ilegitimidad de los créditos FAD. Treinta años de historia*. Barcelona, Icaria.

Griffiths, J. y Greenhill, R. (2006): *What progress? A shadow review of World Bank conditionality*. Action Aid International.

Intermón Oxfam (Varios años): *La realidad de la ayuda*. Barcelona, Intermón Oxfam.

Recursos en páginas web

Ayuda desligada: OECD CAD
www.oecd.org/dac/untiedaid

Condicionalidad: EURODAD:
www.eurodad.org/aid/?id=130

Financiación del desarrollo:
www.choike.org/nuevo/informes/1636.html

Unión Europea y África:
<http://europafrika.org>

Alfonso Dubois Migoya

Cooperación para el Desarrollo

La cooperación para el desarrollo es el conjunto de políticas, actividades, proyectos y programas elaborados por entidades y países donantes, para colaborar con

comunidades y/o países empobrecidos. Es la forma de colaborar con aquellos países que precisan de apoyos para mejorar sus contextos sociales y económicos, necesarios para que todas las personas disfruten de una vida digna y autónoma. Aunque no exenta de contradicciones, la cooperación para el desarrollo es la cara más humana de las relaciones internacionales.

La cooperación para el desarrollo es el espacio específico de la solidaridad internacional que se concreta en acciones de cooperación sobre el terreno y de Educación para el Desarrollo. Ambas líneas tienen como objetivo propiciar cambios positivos en las relaciones Norte-Sur, históricamente desiguales y paternalistas.

Evolución de la cooperación para el desarrollo

La cooperación nace ligada al proceso de descolonización, a la guerra fría y a la confianza en el desarrollo concebido como crecimiento económico, resultado de una buena gestión de los recursos tecnológicos y financieros. Los países más desarrollados pusieron en marcha políticas de cooperación para mantener el vínculo privilegiado con sus antiguas colonias o para atraer a los países al área de influencia capitalista o comunista respectivamente.

Las políticas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) las llevan adelante gobiernos e instituciones supranacionales, mientras que otra parte de la cooperación es realizada por la sociedad civil, Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), movimientos sociales y otros colectivos civiles o religiosos, sin fines de lucro.

La cooperación, en particular la Ayuda Oficial al Desarrollo, generó una dependencia de los países empobrecidos respecto

Cuadro 1. Cooperación para el Desarrollo	
Proyectos de Desarrollo Acciones para transformar el Sur	Educación para el Desarrollo (ED) Acciones para transformar el Norte
Proyectos de cooperación.	Sensibilización.
Ayuda Humanitaria.	Educación - Formación.
Ayuda de Emergencia.	Investigación.
Ayuda Alimentaria.	Incidencia política y movilización social.

Fuente: elaboración propia.

de sus donantes que desembocaría en una suerte de neo-colonialismo, en virtud de la concesionalidad que predomina en la cooperación bilateral (Dubois, 2002).

Los gobiernos del Sur, entre ellos los países ACP (África, Caribe y Pacífico), no supieron ver que lo que podían mejorar en poco tiempo gracias a la tecnología o a los apoyos financieros, ocasionaría desigualdades sociales y migraciones masivas del campo a las ciudades. También, propiciaría la corrupción, la avidez por la riqueza y enconaría los enfrentamientos políticos hasta llegar a las guerras civiles y sus terribles consecuencias (hambrunas, pobreza, enfermedades, desestructuración social, población desplazada y refugiada, feminización de la pobreza y otras que no dejan de azotar a los países empobrecidos).

Desgraciadamente, ni los macro proyectos de desarrollo de obras faraónicas, ni los micro proyectos de desarrollo comunitario fueron capaces de hacer despegar a las economías del Sur. La etapa de los 70 declarada década del desarrollo, terminó siendo el paradigma del fracaso del desarrollo. En la década de los 80 se insiste en la interdependencia entre desarrollo y subdesarrollo, al poner de manifiesto que la pobreza de unos países es, en gran parte, fruto del enriquecimiento de otros. Entonces, tímidamente, comienza un tra-

bajo más serio de concienciación y formación en el Norte. Esa perspectiva hace evidente que hay que cuestionar el modelo hegemónico de desarrollo que perpetúa las desigualdades y empobrece a gran parte de la población mundial, muy especialmente a las mujeres.

Después de cincuenta años de ayuda al desarrollo no se ha logrado disminuir las desigualdades entre países ricos y empobrecidos y esto produce un desaliento tanto institucional como ciudadano que se ha definido como "la fatiga" de la cooperación. (Dubois, 2002).

La Unión Europea y sus políticas de cooperación

La Unión Europea (UE) es uno de los grupos supranacionales que más recursos ha dedicado a la cooperación para el desarrollo. Europa aporta ya cerca del 50% de la ayuda internacional. En 2006, con 46.900 millones de Euros, fue el mayor de los donantes (Cavero, Fanjul, Kreisler y Pérez, 2007).

En los años 60, la entonces Comunidad Económica Europea estableció con los países ACP unas relaciones de cooperación que fueron reflejadas en los sucesivos tratados y convenciones desde Yaundé I hasta Lomé IV.

Cronología de tratados entre la UE y países ACP
Yaundé I (1963-1968)
Yaundé II (1969-1974)
Lomé I (1975-1980)
Lomé II (1981-1985)
Lomé III (1986-1990)
Lomé IV (1991-2000)
Cotonou (2000-2020)

Fuente: elaboración propia a partir de Marín Egoscozábal (2007).

Todos ellos eran tratados no recíprocos que beneficiaban a los países AC. Los productos africanos caribeños o del Pacífico no pagaban tasas aduaneras al entrar en Europa, mientras que los productos europeos sí tenían gravámenes arancelarios al entrar en los mercados ACP. A través de ellos, Europa consiguió mantener los lazos privilegiados con sus ex-colonias (Marín Egoscozábal, 2007).

Pese a los acuerdos privilegiados entre UE y países ACP, estos últimos no alcanzan las mínimas expectativas de desarrollo y de los 79 países 35 se cuentan entre los Países Menos Adelantados (PMA) del planeta. Para decirlo sin eufemismos: siguen siendo los más pobres y los más vulnerables.

El Acuerdo de Cotonú (cuya entrada en vigor se produjo en 2003) establece, en el apartado de cooperación comercial, la necesidad de negociar e impulsar Acuerdos de Asociación Económica (*Economic Partnership Agreements*, EPA). A partir de entonces, la Unión Europea ha propuesto los EPA como mecanismo de cooperación comercial con los países ACP. Se trata de acuerdos de libre comercio compatibles con las reglas de la OMC, pero significan, con respecto a los anteriores, un cambio profundo en detrimento de estos países

(Marín Egoscozábal, 2007; Bidaurratzaga, 2008). El fracaso de la cooperación, que prácticamente nadie discute, produce una crisis de identidad del propio sistema de cooperación y su credibilidad.

Los EPA y los ODM

En el año 2000, la Organización de Naciones Unidas logró el compromiso de 187 países en la propuesta de renovación de la agenda internacional de la cooperación para alcanzar unos mínimos de desarrollo humano en todo el planeta. Esos acuerdos alcanzados se conocen como Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La Educación para el Desarrollo y los ODM coinciden en que es necesario "...el fortalecimiento general de políticas de desarrollo, con un especial énfasis en los objetivos de seguridad alimentaria, salud y educación" (Cavero, Fanjul, Kreisler y Pérez, 2007). Las investigaciones y denuncias posicionan a la cooperación internacional en contra de la globalización ultra-liberal que vulnera los derechos humanos, culturales y de desarrollo de los pueblos.

El ex-Secretario General de la ONU, Kofi Annan, declaró que los EPA amenazaban con obstaculizar aún más la capacidad de esos países de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Oxfam, 2006; Mold, 2007) y el primer ministro británico Gordon Brown afirmó que a este paso, África no alcanzará ninguno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ni en los próximos 10 años ni tampoco en los próximos 100. (Cavero, Fanjul, Kreisler y Pérez, 2007).

Tal como sentenció el ministro de Comercio de Nigeria, Aliyu Modibo Uma: "Si en 30 años de libre acceso no recíproco al mercado de la UE no han conseguido mejorar la situación económica de ACP, ¿cómo va a hacerlo un acuerdo comercial

recíproco? [...] existe el temor de que la liberalización del comercio y las inversiones [...] pueda acabar con el escaso desarrollo que algunos países ACP han logrado en los últimos años” (South Centre, 2006 en Mold, 2007). Más que propiciar el desarrollo los EPA parecen ahogar todo intento de superación local o regional en África subsahariana (Keet, 2006). En definitiva, estos tratados –en los términos establecidos– solo sirven para alejar a los países ACP de la meta establecida por los ODM.

Ha habido una ola de respuestas críticas a los EPA proveniente de gobernantes, políticos, intelectuales, universidades y ONGD tanto en los países ACP como en la propia Unión Europea. Los ejemplos más sorprendentes los constituyen el del Gobierno británico: “La Comisión debería comprometerse más expresamente a adoptar ese planteamiento orientado al desarrollo, en vez del planteamiento de «negociador comercial» que trata de obtener concesiones de los países ACP” y el de la Asamblea Nacional francesa: “si seguimos por esa línea contribuiremos a crear grietas en la asociación UE-ACP, incluso a destruirla...” (Mold, 2007). Gracias también a las campañas de incidencia política, el Parlamento Europeo ha puesto en entredicho la propuesta y las presiones ejercidas por la Comisión sobre los países ACP.

Estamos convencidos de que el trabajo de Educación para el Desarrollo a través de las actividades de incidencia política, tanto en la UE como en los países ACP, mejorará las condiciones de los acuerdos tratando de acercarlos a los ODM, que de otro modo serán inalcanzables. La cooperación en igualdad de condiciones es aún una expresión de deseo más que una realidad aunque las nuevas tecnologías y las relaciones fluidas entre lo local y lo global han abierto muchos caminos de cambios esperanzadores. El mundo de la cooperación para el

desarrollo tiene pendiente una reflexión sobre su pensamiento, su imaginario, sus objetivos y sus formas de actuación. Es necesario reestructurar la cooperación para que quede claro que otra cooperación es necesaria para que otro mundo más justo y solidario sea posible.

Bibliografía

- Bidaurratzaga, E. (2008): “El nuevo modelo de relaciones Europa-África. El debate sobre los EPAs como instrumento de desarrollo”. *Claves de la Economía Mundial*. Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales/Instituto Español de Comercio Exterior.
- Bond, P. y Kamidza, R. (2008): *How Europe underdevelops Africa*. Durban. University of KwaZulu-Natal.
- Cavero, T.; Fanjul, G.; Kreisler, I.; Pérez, J. (2007): “La cumbre de Lisboa: Una agenda para el desarrollo y la seguridad de África”. *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI), N° 127. Madrid, Real Instituto Elcano. Disponible en: www.realinstitutoelcano.org Fecha de consulta: diciembre 2008.
- Dubois, A. (2002): “Cooperación para el Desarrollo” en Pérez de Armiño, K. (dir.): *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Barcelona, Icaria/Hegoa. pp. 125-127.
- Durán Blanco, E. (2008): *La gran mentira de la cooperación internacional*. Disponible en: www.rebellion.org/noticia.php?id=63903 Fecha de consulta: diciembre 2008.
- Intermón Oxfam (2007): *100 días. Las negociaciones comerciales amenazan el compromiso de España con África*. Barcelona, Intermón Oxfam. Disponible en: www.intermonoxfam.org Fecha de consulta: diciembre 2008.

Keet, D. (2007): *Economic Partnership Agreements (EPAs). Responses to the EU Offensive against ACP Developmental regions*. Amsterdam, Transnational Institute. Disponible en:

www.tni.org/reports/altreg/epas.pdf?

Fecha de consulta: diciembre 2008.

Marín Egoscozabal, A. (2007): *Los Acuerdos de Asociación Económica (EPAs) de la Unión Europea con África Subsahariana: Temas, actores, debates y recomendaciones para España*. Madrid. Fundación Carolina/Fundación Alternativas.

Mold, A. (2007): “¿Retirada de último momento? Evaluaciones, opciones y alternativas a los Acuerdos de Asociación Económica (AAE)”. *Documento de Trabajo* N° 33. Madrid, Real Instituto Elcano. Disponible en:

www.realinstitutoelcano.org

Fecha de consulta: diciembre 2008.

Miguel Argibay Carlé

D

Derechos Humanos

Por Derechos Humanos (DDHH) se entienden aquellos derechos pertenecientes a todos los seres humanos por la sencilla razón de pertenecer al género humano. En palabras de Norberto Bobbio “la Declaración Universal de los Derechos Humanos puede ser aceptada como la mayor prueba histórica que nunca haya existido del *consensus omnium gentum* de un sistema de valores” (Bobbio, 1991:65). En esta misma línea, el jurista Abdullahi An-Na’Im afirma que se ha conseguido un grado de consenso universal acerca de los Derechos Humanos, que incluye los derechos de las tres generaciones (An-Na’Im, 1999). Según Victoria Camps (1994), los valores morales que emanan de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que pueden ser tomados como valores guía para una propuesta de ED son los siguientes: dignidad, libertad, igualdad, responsabilidad, tolerancia, justicia, solidaridad y paz.

1. Las generaciones de Derechos Humanos

Hay distintas maneras de clasificar los Derechos Humanos; una de las más conocidas es la que atiende a las generaciones de

los Derechos Humanos. El término generación se refiere al momento histórico en el cual los derechos fueron enunciados en diversos instrumentos normativos. Se trata de una clasificación que pretende explicar la evolución de los Derechos Humanos. Desde algunos ámbitos, se la critica porque parece que compartimenta los Derechos Humanos que, por su propia naturaleza, son indivisibles e interdependientes. El hecho de que se emplee en este texto responde a una finalidad expositiva la cual, en absoluto, pretende cuestionar la indivisibilidad e interdependencia de los Derechos Humanos. Volveremos sobre esta cuestión al abordar la relación entre desarrollo y DDHH.

Los Derechos Humanos de la primera generación

La *Declaración de Independencia de los Estados Unidos* de 1776 y la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, que se promulgó tras la Revolución Francesa de 1789, constituyen dos de los primeros textos en los que aparecen los DDHH de *carácter civil y político*. Están basados, fundamentalmente, en el valor de la *libertad* y algunos de ellos son: el derecho a la vida, a la libertad, a la

seguridad; la igualdad ante la ley; la prohibición de ser sometidos a torturas, ni a penas o tratos crueles inhumanos o degradantes; la prohibición de detención arbitraria; el derecho a la libre circulación, al asilo y a la propiedad privada; la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, de expresión, de opinión y el derecho a la participación en asuntos públicos.

Los Derechos Humanos de segunda generación

Por influencia del movimiento obrero y del socialismo democrático se incorporarán los *derechos económicos, sociales y culturales*, basados, en mayor medida, en el valor de la *igualdad*. Se trata de DDHH como el derecho al trabajo; a la protección contra el desempleo, a una remuneración equitativa y satisfactoria; a la sindicación; al descanso y disfrute del tiempo libre, a la limitación razonable de la duración del trabajo y a las vacaciones periódicas pagadas; a la asistencia médica, salud, vivienda y vestido; a la educación gratuita por lo menos en el nivel elemental y a la participación cultural. Para el cumplimiento de estos derechos se exige al Estado un mayor intervencionismo. Por ello, se crean servicios públicos y aumenta la función promocional del Estado. Es el paso de un Estado de Derecho al *Estado Social de Derecho*.

Tanto los derechos de primera generación como los de segunda están recogidos en numerosas constituciones del mundo, en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, promulgada en la Asamblea de las Naciones Unidas en el año 1948, y en numerosos tratados internacionales. De entre ellos, cabe destacar, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1966. El grado de protección de los derechos de primera y segunda

generación difiere sustancialmente. Así, en la mayoría de los ordenamientos constitucionales existen mecanismos judiciales que garantizan las reclamaciones ante las vulneraciones de los derechos de primera generación, mientras que la satisfacción de los de segunda suele dejarse, en mayor medida, a la discrecionalidad de la intervención estatal.

Los Derechos Humanos de tercera generación

Es en la segunda mitad del siglo XX cuando se inicia el proceso de *internacionalización* de los DDHH que lleva a plasmar en distintas declaraciones (como la Declaración de la Asamblea General de la ONU de 1984, o la Declaración de la Conferencia de Río de 1982 o la Declaración del Derecho al Desarrollo de 1986) los llamados DDHH de tercera generación. Se trata del derecho al desarrollo, al medio ambiente, a la paz, al patrimonio común de la humanidad, etc. El valor principal que sustenta estos derechos es la *solidaridad*. Sus titulares no son sólo los ciudadanos y ciudadanas del planeta, sino también las futuras generaciones. La inexistencia de mecanismos supraestatales de protección de este tipo de derechos y la ausencia de un poder coercitivo a escala mundial hacen muy difícil la garantía real de los DDHH de tercera generación. Por esta razón, buen número de juristas consideran que no se puede hablar realmente de derechos, que se trata de mera retórica; sin embargo, otros plantean que son DDHH en formación, derechos emergentes, incluso derechos subjetivos con distintas titularidades: Estados y organizaciones internacionales, por un lado, y los pueblos y personas por otro (Gómez Isa, 1999).

2. La relación entre los Derechos Humanos y el desarrollo

Observa el PNUD (2000) que el camino del desarrollo y de los Derechos Humanos

había sido divergente hasta los años noventa; sus estrategias y análisis eran distintos: progreso económico y social por una parte, presión política, reforma jurídica y cuestionamiento ético por otro. En los años noventa, con la incorporación en la agenda de la cooperación internacional de la idea de *governabilidad*, los DDHH penetran en el discurso del desarrollo. Se identifica desarrollo con democracia y ésta con la garantía de los derechos de primera generación. Sin embargo, el *enfoque de los Derechos Humanos en el Desarrollo (Rights-Based Development)*, en su terminología inglesa va más allá y defiende: la indivisibilidad e interdependencia de todos los DDHH, la cuestión del poder como elemento central del análisis y las responsabilidades en la rendición de cuentas (o *accountabilities* en su terminología sajona) (Groves y Hinton, 2004). Veamos, a continuación, cada uno de estos puntos.

En primer lugar, reconocer la *indivisibilidad e interdependencia* de todos los DDHH significa incorporar a la agenda del desarrollo la no renuncia a la validez y ejercicio de todos los Derechos Humanos aunque no sean derechos legales. Apostar por la interdependencia de los Derechos Humanos implica proteger, invertir recursos económicos, adaptar y transformar las instituciones y las prácticas para asegurar no sólo el cumplimiento de los derechos civiles y políticos sino también de los derechos económicos, sociales y culturales.

En segundo lugar, introducir el análisis del *poder* en la agenda del desarrollo nos permite pasar de un entendimiento técnico a un entendimiento político del desarrollo (Rosalind Eyben, 2005). El fundamento de la reducción de la pobreza ya no deriva únicamente del hecho de que las personas más desfavorecidas tienen necesidades, sino del hecho de que tienen *derechos que dan lugar a obligaciones legales*

por parte de las demás. Por tanto, habrá que analizar las relaciones desiguales de poder, las barreras que impiden a las personas más excluidas reclamar sus derechos e identificar los medios para hacer frente a esta desigualdad.

En tercer lugar, el enfoque de los DDHH en el desarrollo hace referencia a la *responsabilidad de la rendición de cuentas*. Si por un lado se tienen derechos, por el otro se tienen *obligaciones* y todos los actores del sistema de cooperación internacional, y en especial los más poderosos, están obligados a rendir cuentas. ¿Ante quien? Leslie Groves y Rachel Hinton (2004) sugieren múltiples rendiciones de cuentas: 1) ante la ciudadanía que paga impuestos en los países del Norte; 2) ante los gobiernos de los países del Norte; 3) ante los gobiernos de los países del Sur; 4) ante las personas desfavorecidas de los países del Sur y, por último, ante el Sistema Internacional de los Derechos Humanos, compuesto por las obligaciones contenidas en los tratados sobre DDHH promulgados por las Naciones Unidas y por sus organizaciones regionales.

El enfoque de los Derechos Humanos en la Educación para el Desarrollo

La Educación para el Desarrollo entendida como educación para la ciudadanía global comparte con el enfoque de los Derechos Humanos *el sentido de la participación como derecho*. Educar para formar ciudadanos y ciudadanas con un sentido global, que se reconocen como pertenecientes a una comunidad mundial de iguales y que reclamen su protagonismo en el desarrollo de los procesos sociales y políticos, significa que el derecho a la participación, tanto en el plano local como en el global, se hace efectivo. Por lo que respecta a la ciudadanía del Norte, significa que esta tome conciencia del poder que tiene para cambiar las

cosas y que haga uso de aquél. Significa también exigir responsabilidades a los gobiernos, a las agencias de ayuda, a las transnacionales, a las ONGD para que hagan efectivo el cumplimiento de los Derechos Humanos.

Bibliografía

An-Na'Im, A. (1999): "Expanding the Limits of Imagination: Human Rights from a Participatory Approach to Multilateralism" en Schechter, G. (ed.): *Innovation in Multilateralism*, Tokyo/ New York/París, United Nation University Press. pp. 205-222.

Bobbio, N. (1991): *El tiempo de los derechos*. Madrid, Sistema.

Boni, A. (2006): "La educación para el desarrollo orientada al desarrollo humano" en Boni, A. y Pérez-Foguet, A. (coords.): *Construir la ciudadanía global desde la universidad*, Barcelona, Intermón Oxfam/ Ingeniería Sin Fronteras.

Camps, V. (1994): *Los valores de la educación*. Madrid, Alauda/Anaya.

De Lucas, J. (1996): "Tolerancia y derecho. ¿Tiene sentido hablar de tolerancia como principio jurídico?". *Isegoría*, 14. pp. 152-163.

Eyben, R. (2005): "Linking power and poverty reduction" en Also, R. (ed.): *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*. Washington DC/London, The World Bank/DFID. pp. 15-28.

Gómez Isa, F. (1999): *El Derecho al Desarrollo*. Bilbao, Universidad de Deusto.

Groves, L. y Hinton, R. (ed.) (2004): *Inclusive aid. Changing power and relationships in international development*. London, Earthscan.

Peces Barba, G. (1999): *Curso de Derechos Fundamentales*. Madrid, BOE/Universidad Carlos III.

PNUD (2000): *Informe sobre Desarrollo Humano*. Madrid, Mundi Prensa.

Alejandra Boni Aristizábal

Derechos Humanos, Sistema africano de

El sistema africano de protección de los Derechos Humanos es el más reciente y el menos evolucionado de los sistemas regionales actualmente en funcionamiento. El principal instrumento convencional con el que cuenta es la *Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos*, aprobada el 27 de junio de 1981 en el marco de la XVIII Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización para la Unidad Africana (OÚA), Organización que a partir de 2001 se ha transformado en la Unión Africana (UA). En la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, que entró en vigor en octubre de 1986, se expresa un concepto peculiar de Derechos Humanos, un concepto de Derechos Humanos que es reflejo de las propias singularidades del continente africano (Ojo, 1990:115). Ante este hecho, resulta obvio que necesitamos un estudio serio y riguroso de los diferentes conceptos regionales de Derechos Humanos para obtener una perspectiva verdaderamente universal de los mismos. Benedek ha llegado a afirmar en este sentido que "las concepciones africanas de Derechos Humanos son una parte constitutiva importante de un concepto universal de los Derechos Humanos" (Benedek, 1983:150).

Aportaciones de la Carta Africana

Las principales aportaciones y características del concepto africano de Derechos

Humanos inserto en la Carta podrían ser las siguientes:

1. Como indican la mayor parte de los autores que han analizado la Carta Africana, su principal aportación reside en el reconocimiento de los Derechos Humanos de la tercera generación, en especial el derecho de los pueblos al desarrollo. Nos encontramos ante el único tratado internacional de Derechos Humanos que consagra explícitamente este nuevo tipo de derechos, lo que nos da una idea clara de cuáles son las prioridades del continente africano en materia de Derechos Humanos: el derecho a la autodeterminación (artículo 20), el derecho a la paz tanto en el ámbito interno como internacional (artículo 23), el derecho a disfrutar de un medio ambiente satisfactorio y global (artículo 24). Sin embargo, es el artículo 22 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos el que se consagra al reconocimiento del derecho más importante, el derecho al desarrollo. En virtud de este artículo,

1. Todos los pueblos tendrán derecho a su desarrollo económico, social y cultural, con la debida consideración a su libertad e identidad y a disfrutar por igual del patrimonio común de la humanidad.
2. Los Estados tienen el deber, por separado o en cooperación, de asegurar el ejercicio del derecho al desarrollo.

Lo que no nos debe extrañar es la inclusión del derecho al desarrollo en la Carta Africana. No debemos olvidar que el derecho humano al desarrollo es un concepto cuyos orígenes se remontan al continente africano. La especial gravedad de la situación de subdesarrollo de África puede ayudar a explicar, en parte, la importancia primordial concedida al derecho de los pueblos al desarrollo. Ahora

bien, como han puesto de manifiesto algunos autores provenientes del propio continente africano, la defensa vigorosa por parte de los líderes políticos africanos de los derechos de los pueblos y, en especial, del derecho al desarrollo, ha sido utilizada, en ocasiones, como un instrumento para legitimar las violaciones más flagrantes de los Derechos Humanos individuales por parte de esos mismos líderes (Mahmud, 1993:488 y ss.). El especial acento puesto por las élites dirigentes de África en el derecho al desarrollo y en la necesidad de alcanzar un cierto grado de desarrollo económico como prerrequisito para avanzar en la protección de los derechos civiles y políticos ha ocultado en muchos casos atropellos de los derechos individuales y el enriquecimiento de una pequeña minoría a expensas del pueblo.

2. La segunda nota definitoria de la Carta Africana es que, a diferencia del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos, constituye el único instrumento de carácter regional que recoge en su seno tanto los derechos civiles y políticos más relevantes como los derechos económicos, sociales y culturales. Ya en el párrafo nº 8 del Preámbulo de la Carta, los Estados africanos miembros de la Organización para la Unidad Africana se declaran “convencidos de que los derechos civiles y políticos no pueden ser disociados de los derechos económicos, sociales y culturales en su concepción y en su universalidad, y de que la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales constituye una garantía del disfrute de los derechos civiles y políticos”. Como vemos, la Carta Africana opta de una manera clara y decidida por la interdependencia e indivisibilidad de todos los Derechos

Humanos, sin priorizar unos derechos sobre otros.

3. Otra característica de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos es que, como ya se deja entrever en su mismo título, dedica una especial atención a los derechos de los pueblos. Debemos poner de manifiesto que el reconocimiento de derechos de carácter colectivo encaja perfectamente en las peculiaridades y singularidades específicas del continente africano. En el África tradicional tiene primacía el grupo sobre la persona, la comunidad sobre el individuo; sólo en la comunidad el individuo cobra un pleno sentido. En África se produce lo que Bello ha calificado como un “enfoque global y comunitario a los Derechos Humanos”, donde los derechos son inseparables de la idea de deberes respecto a la comunidad en la que la persona está inserta (Bello, 1985:33). Es por ello que los derechos colectivos o derechos de los pueblos ocupan un lugar que no ocupan en ningún otro documento internacional de Derechos Humanos.
4. Un último rasgo definitorio de la Carta Africana es que supone el texto de Derechos Humanos en el que se realiza un reconocimiento más significativo de los deberes del individuo. Ya desde el mismo Preámbulo se considera que “el disfrute de los derechos y libertades conlleva el cumplimiento de los deberes de cada uno”. Asimismo, se dedica todo un capítulo de la Carta, el capítulo II, al reconocimiento de los deberes. El artículo 27, el primero de los artículos que reconocen los deberes, señala en su inciso primero que “todo individuo tiene deberes respecto a la familia y la sociedad, el Estado, y las demás comunidades legalmente reconocidas y respecto a la comunidad internacional”. Sin embargo, el artículo más importante en este

sentido es el artículo 29, disposición en la que se formula un auténtico catálogo de deberes humanos. Tal y como se señala en este artículo 29, el individuo tiene el deber:

1. De preservar el desarrollo armónico de la familia y trabajar por su cohesión y respeto; de respetar en todo momento a sus padres, y de alimentarlos y asistirlos en caso de necesidad;
2. De servir a su comunidad nacional poniendo al servicio de ésta sus capacidades físicas e intelectuales;
3. De no comprometer la seguridad del Estado del que sea nacional o residente;
4. De preservar y reforzar la solidaridad social y nacional, en particular cuando se vea amenazada;
5. De preservar y reforzar la independencia nacional y la integridad territorial de la patria y, en general, de contribuir a la defensa de su país de conformidad con lo establecido por la ley;
6. De trabajar, en la medida de su capacidad y posibilidades, y de pagar los tributos que imponga la ley para la salvaguardia de los intereses fundamentales de la sociedad;
7. De velar, en sus relaciones con la sociedad, por la preservación y el reforzamiento de los valores culturales africanos positivos, en un espíritu de tolerancia, diálogo y concertación y, en general, de contribuir a la promoción de la salud moral de la sociedad;
8. De contribuir, en la medida de sus capacidades, en todo momento y en todos los niveles, a la promoción y la realización de la unidad africana.

Como podemos observar, la Carta Africana opta de una manera rotunda por conceder un rol importante a los deberes del individuo, aspecto éste que ha sido criticado desde alguna instancia doctrinal. En concreto, para Yves Madiot, que ha analizado

la tensión constante que se produce entre los derechos y los deberes del individuo, este artículo 29 que acabamos de mencionar “está lleno de riesgos”, dado que “pone al individuo al servicio de la comunidad y permite justificar todas las opresiones” (Madiot, 1998:126).

Mecanismos de protección de los derechos

El órgano específico creado por la Carta para “promover los Derechos Humanos y de los pueblos y asegurar su protección en África” es la *Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos* (artículo 30). Dicha Comisión está compuesta por once miembros “seleccionados entre personalidades africanas que gocen de más alta consideración..., competentes en materia de Derechos Humanos...”, ejerciendo sus funciones “a título personal” (artículo 31).

En cuanto a los mecanismos de control y de protección de los Derechos Humanos, la Carta Africana sigue el modelo de los sistemas existentes, optando por los tres mecanismos tradicionales: los informes periódicos, las denuncias interestatales y las denuncias individuales.

1. Informes periódicos. Tal y como se establece en el artículo 62 de la Carta, “todos los Estados partes se comprometen a presentar cada dos años... un informe sobre las medidas legislativas y de otra índole adoptadas a fin de dar efecto a los derechos y libertades reconocidos y garantizados por la presente Carta”, informe que será analizado por el Secretario General de la OUA.

2. Denuncias interestatales. Si un Estado parte en la Carta Africana tiene razones fundadas para creer que otro Estado parte ha vulnerado las disposiciones de la misma puede llamarle la atención por escrito y, tras recibir sus

explicaciones, tratar de llegar a una solución del caso (artículo 47). Si han transcurrido tres meses y todavía no se ha resuelto satisfactoriamente el caso, cualquiera de los dos Estados tiene derecho a someterlo a la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 48). Ahora bien, también cabe, con arreglo al artículo 49 de la Carta, someterlo directamente desde el principio, sin tratar de solucionarlo entre ellos, a la Comisión Africana.

3. Denuncias individuales. El artículo 55 de la Carta Africana admite la posibilidad de denuncias presentadas por “otros que no sean los Estados parte”, lo que abre la puerta a que los individuos, tras cumplir con los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 56, puedan presentar denuncias individuales ante la Comisión Africana. Cuando la Comisión analiza ese tipo de comunicaciones y observa que “una o varias comunicaciones se refieren a situaciones particulares que parecen revelar la existencia de violaciones graves o masivas de los Derechos Humanos y de los pueblos, la Comisión llamará la atención de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno sobre esas situaciones” (artículo 58.1). Una vez recibida la llamada de atención por parte de la Comisión, la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno “podrá pedir a la Comisión que proceda a un estudio en profundidad de esas situaciones y dé cuenta a través de un informe pormenorizado, acompañado de sus conclusiones y recomendaciones” (artículo 58.2). Además, como señala el artículo 59 de la Carta, “todas las medidas que se adopten en el marco del presente capítulo serán confidenciales hasta que la

Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno decida lo contrario”.

Como podemos comprobar, nos encontramos ante unos mecanismos tremendamente débiles, con poderes muy limitados de la Comisión Africana y con un control férreo por parte de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno, órgano político por excelencia y, hasta la fecha, no muy preocupado por la grave situación por la que atraviesan los Derechos Humanos en el continente africano. Además, como contraste con los sistemas regionales europeo y americano, la Carta Africana no prevé un órgano de protección de los Derechos Humanos de naturaleza jurisdiccional, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta laguna está en trance de ser superada, ya que en junio de 1998 se aprobó el Protocolo a la Carta Africana que prevé la creación de un auténtico órgano jurisdiccional, el Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos. A pesar de que el Protocolo entró en vigor en enero de 2004, por problemas en el seno de la Unión Africana todavía no ha entrado en funcionamiento el Tribunal Africano. Esperemos que lo haga pronto y que así vaya convergiendo progresivamente con los otros dos tribunales regionales, el europeo y el americano.

Bibliografía

- Bello, E.G. (1985): “The African Charter on Human and Peoples’ Rights. A legal analysis”, *RCADI*, t. 194, 1985-V.
- Benedek, W. (1983): “Human Rights in a Multi-cultural perspective. The African Charter and the Human Right to Development”, en Ginther, K. y Benedek, W.: *New perspectives and conceptions of International Law. An Afro-European dialogue*. Wien, Springer-Verlag.
- Castro-Rial Garrone, F. (1984): “La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos” en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. XXXVI.
- Eya Nchama, C.M. (1991): *Développement et droits de l’homme en Afrique*. París, Publisud.
- Heyns, C. y Killander, M. (2009): “The African Regional Human Rights System”, en Gómez Isa, F. y De Feyter, K. (eds.): *International Human Rights Law in a Global Context*. HumanitarianNet. Bilbao, University of Deusto (en prensa).
- Kabunda Badi, M. (2000): *Teoría y Práctica de los Derechos Humanos en África*. Bilbao, Universidad de Deusto.
- Madiot, Y. (1998): *Considérations sur les droits et les devoirs de l’Homme*. Bruxelles, Bruylant.
- Mahmud, S.S. (1993): “The State and Human Rights in Áfricain the 1990s. Perspectives and prospects”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 15, Nº 3.
- Ojo, O. (1990): “Understanding Human Rights in África” en Berting, J. (ed.): *Human Rights in a Pluralist World. Individuals and collectivities*. London, UNESCO-Meckler.
- Ouguergouz, F. (1993): *La Charte Africaine des Droits de l’Homme et des Peuples. Une approche juridique des droits de l’homme entre tradition et modernité*. París, Presses Universitaires de France.
- San Martín, L. (1999): “Comentarios acerca de la creación de un Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos”, *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. XV.
- Shivji, I.G. (1989): *The Concept of Human Rights in África*. London, Codesria Book Series.

Viljoen, F. (2007): *International Human Rights Law in Africa*. Oxford, Oxford University Press.

Felipe Gómez Isa

Desarrollo Humano

El desarrollo humano alude al proceso por el que se expanden o amplían las capacidades de las personas para que éstas puedan elegir su modo de vida; y, en consecuencia, cuestiona que el desarrollo dependa fundamentalmente de la expansión del capital físico, resaltando la importancia de los activos humanos. Este enfoque coloca a las personas en el centro del escenario: ellas son al mismo tiempo el objeto de las políticas y el instrumento fundamental de su propio desarrollo. La visión de un desarrollo centrado en las personas sustituye así a la visión de un desarrollo centrado en los bienes. Su aparición a primeros de los años noventa, impulsado desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), supuso un cambio radical en las prioridades del desarrollo.

Génesis y Evolución

Este paradigma surge en el contexto del proceso de críticas a la economía del desarrollo dominante. Aunque sus antecedentes pueden situarse muy lejos en el tiempo, los más inmediatos se encuentran en la escuela de las necesidades básicas que puso de relieve, a finales de los años sesenta, cómo el crecimiento económico no va acompañado siempre de la mejora de los resultados sociales. Desde esta escuela se planteó la necesidad de incluir objetivos específicos de satisfacción de necesidades básicas de las personas en las prioridades de la estrategia del desarrollo, además de objetivos de crecimiento económico.

Más adelante, en el marco de vigencia de las propuestas neoliberales del Consenso de Washington, que dominaron la década de los ochenta y noventa, aparecen nuevas líneas críticas. Unas planteaban la necesidad de incluir medidas de políticas sociales en los programas de ajuste, lo que más tarde se aceptó por los organismos internacionales como la dimensión social del ajuste. Otras señalaban la falta de eficacia de esas propuestas no sólo en conseguir un crecimiento económico sostenido sino por su fracaso en reducir la pobreza en muchos países. En este proceso aparece la iniciativa del economista paquistaní Ul Haq, en 1989, de encargar al PNUD la preparación de un informe anual sobre el desarrollo humano.

Aunque no se puede decir que el PNUD haya sido el inventor del desarrollo humano, lo cierto es que sus informes anuales han servido de plataforma de divulgación y lo han convertido en un referente obligado del debate actual sobre el desarrollo. En la elaboración de este nuevo enfoque de desarrollo, hay que destacar la figura del premio Nobel de Economía 1998, Amartya Sen, cuyas críticas al concepto de bienestar basado en la acumulación, o en la opulencia, y su propuesta de un bienestar centrado en la persona, han tenido un amplio eco. De hecho el enfoque de desarrollo humano impulsado por el PNUD, se inspira en sus aportaciones teóricas.

Un nuevo concepto de desarrollo

La definición del desarrollo humano del PNUD se ha convertido en un marco general. La referencia para considerar cuándo se produce el desarrollo se encuentra en el impacto que realmente tienen en las personas los bienes y servicios que consumen. Este impacto real en las personas se

convierte en el criterio decisivo para evaluar la actividad económica. De nada vale conocer el volumen de lo que produce un país si no se mejoran las condiciones de vida de las personas. Por eso si durante mucho tiempo la pregunta central del desarrollo había sido: ¿cuánto produce una nación?; ahora pasa a ser: ¿cómo está la gente?

El PNUD define así el desarrollo humano: *“...es el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y las capacidades humanas... Representa un proceso a la vez que un fin. En todos los niveles de desarrollo las tres capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Pero el ámbito del desarrollo humano va más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los Derechos Humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente.”* (Informe sobre Desarrollo Humano, 2000).

El desarrollo, desde esta concepción, recupera toda la dimensión de futuro y de creatividad humana. Cuestiona que exista una relación directa entre el aumento del ingreso y la ampliación de las opciones que se ofrecen a las personas. No basta con analizar la cantidad, sino que más importante es tener en cuenta la calidad de ese crecimiento. No es que muestre desinterés por el crecimiento económico, sino que enfatiza la necesidad de que ese crecimiento debe evaluarse en función de que consiga o no que las personas puedan realizarse cada vez mejor.

Un nuevo concepto de bienestar, base para una propuesta emancipadora

La piedra angular para que el desarrollo humano se convierta en una propuesta alternativa se encuentra en la definición que se haga del concepto de bienestar. Definir el bienestar es saber cuándo un ser humano tiene o no la oportunidad de desarrollar su potencial como persona. Consiste en definir en positivo los funcionamientos y capacidades mínimas, siguiendo la terminología de Sen, para que cada persona ponga en marcha su particular e indelegable búsqueda de forma de vida que le satisfaga.

El objetivo prioritario del desarrollo humano es que toda persona pueda poner en funcionamiento el potencial que posee; una persona es pobre cuando se le impide llevar adelante ese potencial. No se puede dejar al azar o la mera caridad que las personas dispongan de las oportunidades de llevar adelante su vida. Así definido, el bienestar individual es éticamente significativo y un objetivo exigible a la sociedad internacional. El orden económico global, así como el de cada país, deberán evaluarse en función de su cumplimiento en alcanzar el bienestar de las personas.

La pregunta más importante del siglo XXI, señalaba Kapuscinski, es qué hacer con la gente. No cómo alimentarla o cómo construirle escuelas y hospitales, sino qué hacer con ella. No sirve darle algo material desde fuera; si esa persona no ha participado en decidir qué quiere, le hemos arrebatado su libertad de ser lo que podría ser, le hemos dejado sin futuro. En última instancia, eso significa que a determinadas personas se les niega el futuro, se las excluye. Desde esta perspectiva, la cooperación internacional al desarrollo ya no tiene sentido si parte de una visión centrada en la ayuda discrecional de los donantes.

El desarrollo humano sostenible

En una lectura amplia del desarrollo humano la sostenibilidad forma parte sustancial del mismo y, por lo tanto, no sería necesario explicitar esa característica tal como se hace cuando se habla del “desarrollo humano sostenible”. Un desarrollo que se basa en las capacidades humanas no tiene sentido si esas capacidades no pueden mantenerse; en caso contrario se caería en la contradicción de plantear el desarrollo para unas personas y no para otras, o bien para un determinado momento y no para otro.

El origen de la expresión de desarrollo sostenible se encuentra en el Informe Brundtlan (*Nuestro futuro común*) que fue el documento base de la Conferencia Mundial sobre Desarrollo y Medio Ambiente celebrada en Río de Janeiro en 1992. La definición que se dio entonces del desarrollo sostenible es que es aquel capaz de satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad y las oportunidades de las generaciones futuras. De forma más matizada, el desarrollo humano sostenible se entiende como aquel desarrollo que es capaz de satisfacer las necesidades de las personas, de mejorar en forma continua sus condiciones de vida, partiendo de una distribución equitativa de las oportunidades para la gente teniendo siempre como objetivo el aumento de las capacidades humanas como base para una vida cada vez más plena. Para ello, ofrece una visión de conjunto, donde se integran las dimensiones de la cultura, la ética, la economía política, la ecología, etc., siendo algo más que una mera teoría del desarrollo y ofreciéndose como un paradigma.

Los Informes sobre Desarrollo Humano

Desde el año 1990, el PNUD publica anualmente un Informe sobre Desarrollo

Humano que tiene una doble finalidad: a) teórica: desplegar y asentar las bases teóricas del enfoque; y b) política: proponer políticas capaces de llevar a la práctica los objetivos del desarrollo humano.

Desde su aparición, el desarrollo humano consiguió un rápido reconocimiento en sectores significativos tanto de las instituciones como de las asociaciones civiles preocupadas por el desarrollo. Sus propuestas movilizaron a diversos ámbitos de la sociedad civil haciendo nacer la esperanza de trabajar en un desarrollo más justo. En otras palabras, hizo aparecer una conciencia crítica que empezó a enfrentarse con el paradigma dominante, al ofrecer una base teórica y propositiva consistente.

El PNUD ha ejercido una función crítica y sus informes han servido como contrapropuesta al conformismo de las instituciones internacionales más representativas del *statu quo*, el Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Pero esa función crítica tiene sus límites. La posición del PNUD se muestra más contundente en su reclamo porque la ética, la equidad, la inclusión, la seguridad humana, la sostenibilidad y el desarrollo se contemplan como referencias del desarrollo. Esta exigencia de no permitir la mercantilización de aspectos esenciales de la vida humana es una clara barrera a las pretensiones ilimitadas de expansión de los mercados, tal como se vienen proponiendo desde las instituciones multilaterales. Frente a la ausencia de carga ética en los conceptos de pobreza y desigualdad del Consenso de Washington, esta declaración supone una diferencia cualitativa y profunda. Pero se echa en falta que no se señalen más claramente algunas de las causas principales de los actuales procesos de empobrecimiento como son las políticas de los países más ricos y de las instituciones multilaterales, así como las

conductas de las empresas y capitales transnacionales. Estas son algunas de las razones por las que cabría revisar, criticar o impugnar los tratados que la Unión Europea propone a los países de África, Caribe y Pacífico, con el nombre de *Economic Partnership Agreements* (EPA).

El Índice de Desarrollo Humano (IDH)

La renta per cápita ha sido durante mucho tiempo, el principal indicador del nivel de desarrollo. Los cambios en la renta per cápita se presentan como el indicador más importante de progreso en materia de desarrollo. Por ello, para quienes defienden otra visión del desarrollo que no se corresponde con la oficial o dominante, la preocupación por encontrar otro indicador del desarrollo que recoja los aspectos olvidados por el primero ha sido una constante.

Desde su formulación, en 1989, el IDH es el primer intento de producir un indicador sintético partiendo de las bases teóricas del enfoque del desarrollo humano. El IDH tiene tres componentes: salud, educación y renta. Para su medición se utilizan cuatro indicadores: la esperanza de vida al nacer para la salud; la tasa de alfabetización adulta y la tasa de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria para la educación; y, la renta real per cápita medida en términos de paridad de poder adquisitivo. Pero la interpretación que hay que dar a la inclusión de la renta per cápita es muy distinta de la que se hace en el indicador convencional del desarrollo: en el IDH la renta no se utiliza como indicador de bienestar personal sino como un elemento que permite potenciar las capacidades humanas.

El IDH ha conseguido una gran divulgación, pero hay que señalar que tiene importantes limitaciones. El índice resultante se

aplica para todo el país. Es decir, que, al igual que en la renta per cápita, no es sensible a la distribución interna dentro del país. No se sabe si ese desarrollo humano promedio es resultado de que una parte del país tiene altos niveles de desarrollo y otra parte tiene bajos niveles, o si la mayoría de la población goza de niveles similares de desarrollo. Sin dudar, la introducción de la desigualdad como variable ofrecería un índice más ajustado del desarrollo humano de cada país.

Además del Índice de Desarrollo Humano y del de Pobreza Humana, los informes del PNUD han elaborado otros dos tipos de indicadores. En el informe correspondiente al año 1991 se propuso el Índice de Libertad Humana (ILH) para evaluar el grado de cumplimiento de los Derechos Humanos, pero tuvo una vida de apenas dos años, ya que hubo fuertes presiones por parte de muchos gobiernos a los que no les gustaba que aparecieran en público sus carencias democráticas. En definitiva, dejó de elaborarse y hay que resaltar que es una de las principales carencias en los informes.

Por otro lado, el PNUD introdujo en el informe de 1995 el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) y el índice de Potenciación de Género (IPG) con el propósito de reflejar las desigualdades de género. Es evidente que desde el enfoque del desarrollo humano resultaba obligado hacer visible la discriminación de la mujer, ya que si no se diferenciaban los logros en desarrollo humano según el género, prácticamente la situación de la mitad de la humanidad no se mostraba, cuando precisamente es la que tienen resultado más bajos en desarrollo humano.

Bibliografía

Doyal, L. y Gough, I. (1994): *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona, Icaria.

Ibarra, P. y Unceta, K. (coords.) (2001): *Ensayos sobre el desarrollo humano*. Barcelona, Icaria.

Mancero, X. (2001): "La medición del desarrollo humano. Elementos de un debate". *CEPAL, Estudios Estadísticos y Prospectivos*, N° 11.

Marchesi, J. y Sotelo, J. (2002): *Ética, crecimiento económico y desarrollo humano*. Madrid, Editorial Trotta.

Nussbaum, M. (2002): *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona, Editorial Herder.

Pogge, T. (2005). *La pobreza en el mundo y los derechos humanos. Estado y Sociedad*, 34. Barcelona, Paidós.

PNUD (Varios años): *Informe sobre Desarrollo Humano*. Washington, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sen, A. (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Economía, 14. Madrid, Alianza.

Sen, A. (2000): *Desarrollo y libertad*. Barcelona, Planeta.

Alfonso Dubois Migoya

Desarrollo Sostenible

Desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, 1988).

El término desarrollo sostenible surge como consecuencia de la preocupación por la excesiva explotación de los recursos del planeta. La publicación del informe *Los límites del crecimiento* (Meadows et al., 1972) supuso un decisivo aviso sobre las posibles consecuencias indeseadas del crecimiento económico. La evolución prevista

en el informe respecto a variables como la población mundial, la producción industrial, la disponibilidad de materias primas, la contaminación o la producción de alimentos presentaba perspectivas claramente negativas para las primeras décadas del siglo XXI, en caso de continuar las tendencias observadas.

El éxito de dicho "Informe Meadows", con nueve millones de ejemplares vendidos, motivó el replanteamiento de algunas ideas. Hasta entonces, existía un acuerdo bastante general sobre lo que el desarrollo significaba y suponía: el desarrollo se asociaba al crecimiento económico. Después del informe, por el contrario, no podía considerarse como modelo un desarrollo basado en el crecimiento, ya que, a medio plazo, éste podría acabar con los recursos naturales o amenazar la vida en la tierra. El modelo desarrollista, por otro lado, asumía que el subdesarrollo era superable mediante una serie de etapas. De este modo, los países menos desarrollados irían acercándose progresivamente a los niveles de bienestar y consumo de los más avanzados. Sin embargo, al aceptarse que los recursos acabarían siendo insuficientes tomando como referencia los niveles de los 70, no sería ya físicamente posible un equiparamiento internacional de los niveles de consumo "hacia arriba", esto es, una universalización del modelo de desarrollo de los países industrializados que incluyera al resto.

Las conclusiones de *Los límites del crecimiento* fueron criticadas, al ser consideradas como una amenaza de freno para países en expansión económica. También se dijo que no tenían en cuenta los avances técnicos o los nuevos descubrimientos de materias primas. Se alegó también que el modelo informático utilizado era demasiado sencillo. Aunque tales críticas eran en parte oportunas, la verdad es que los problemas se han

agravado notablemente y que ni las nuevas reservas ni los avances tecnológicos están solucionándolos. A esta conclusión llegaron los propios autores del Informe Meadows al replantear y mejorar su modelo en un nuevo estudio a principios de los 90 (Meadows et al., 1993). Los problemas más graves actualmente se deben al efecto invernadero y al cambio climático, la contaminación de aguas y aire, la destrucción masiva de recursos naturales (deforestación, erosión, agotamiento de pesca, pérdida de biodiversidad, etc.) y la disminución de la capa de ozono. Dentro de la gravedad, los más urgentes son los derivados del exceso de residuos y emisiones, por delante de la escasez de materias primas.

El alcance y la evidencia de los problemas ecológicos, así como su dimensión planetaria, han hecho que a lo largo de las últimas décadas se sucedan las iniciativas tratando de buscar soluciones. Una de las instituciones pioneras en este sentido fue el Club de Roma, con informes como los de Meadows et al. (1972 y 1993) o Weizsäcker et al. (1997). Por su parte, la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo fue constituida por las Naciones Unidas en 1984 para diseñar estrategias que frenaran el deterioro ambiental. Las conclusiones de los estudios de la Comisión se recogieron en el llamado Informe Brundtland (Comisión Mundial..., 1988), que popularizó el término “desarrollo sostenible” y su definición.

Posteriormente, la Cumbre de la Tierra, o Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río en 1992, reflejó la urgencia de actuar y concluyó con diversos acuerdos (algunos incumplidos, como el de reducción de emisiones de gases) y la creación de la Comisión para el Desarrollo Sostenible. También se aprobaron en Río los puntos

de la Agenda 21, que reúne los objetivos medioambientales a escala mundial para el siglo XXI. La Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles aplica los principios de la Agenda 21 a un nivel local y sigue una línea de planificación local para la sostenibilidad. Se inició en Aalborg (Dinamarca) y cuenta ya con miles de regiones y municipios europeos que se han implicado en mayor o menor medida.

Más recientemente, en la cumbre de Johannesburgo (2002), la inclusión de la sostenibilidad ambiental como Objetivo de Desarrollo del Milenio nº 7, y la notoriedad lograda por la campaña de Al Gore en relación con el cambio climático, han hecho que los aspectos ambientales se encuentren definitivamente en la agenda política, aunque los compromisos y resultados sigan siendo decepcionantes.

La popularidad del término desarrollo sostenible ha extendido su utilización sin reparar muchas veces en su contenido e implicaciones. En primer lugar, la definición de las necesidades que deben cubrirse, tanto por la generación presente como por las futuras, es ambigua. También puede criticarse el excesivo antropocentrismo de la definición comúnmente aceptada. La propia definición del término “sostenible” es discutible. La sostenibilidad entendida desde el punto de vista más exigente (“sostenibilidad fuerte”) requeriría dejar a las generaciones futuras los mismos recursos naturales de que dispone la actual. Una “sostenibilidad débil” no exigiría dejar los mismos recursos, ya que, a cambio, se cederían conocimientos tecnológicos y otro tipo de capital. Este segundo punto de vista es cuestionable, ya que hay recursos naturales que son imprescindibles, y no sustituibles por tecnología, como sugiere tal formulación.

Un problema básico que plantea la sostenibilidad medioambiental es su incompa-

tibilidad con un crecimiento económico como el presente. Los consumos y emisiones actuales ya son insostenibles y, si se ampliaran a los países del Sur los actuales niveles de la OCDE, la situación ecológica del mundo sería mucho peor, ya que se requerirían recursos 10 veces mayores (Weizsäcker et al., 1997:327-8). A esto se une la tendencia de crecimiento de la población mundial, que entre 1970 y 2000 ha pasado de 3.600 a 6.000 millones de personas. Los problemas ecológicos son causados en parte por este aumento, aunque debe recordarse que la mayor parte de los recursos se consumen en los países del Norte, con densidades de población altísimas en algunos casos. La constatación de la insostenibilidad está llevando a un consenso de necesidad de disminución a la mitad de las emisiones y utilización de recursos. Numerosos especialistas, agrupados en el club Factor 10, proponen reducciones de hasta el 90% en países del Norte para hacer posible la sostenibilidad, pensando en los aumentos necesarios en países del Sur para lograr la equidad a nivel mundial (Bermejo, 2000:99). En esta línea también se está popularizando y perfeccionando el concepto de la "huella ecológica", que trata de medir el impacto que ejerce un grupo humano en su entorno, considerando los recursos que consume y los residuos que genera. La huella ecológica se expresa como la superficie necesaria para mantener una comunidad con ese modelo de comportamiento, y su cálculo nos indica que serían necesarios varios planetas como la tierra para poder sostener el ritmo de vida de los países ricos.

A pesar de la abundancia de advertencias y estudios al respecto, los economistas ortodoxos se resisten a admitir la limitación al crecimiento. La defensa a ultranza del mercado aconseja introducir los costes ambientales como externalidades, de manera que

los precios reflejen correctamente todos los costes. Sin embargo, la valoración de aspectos como las funciones de un ecosistema resultan inviables y, en la práctica, el mecanismo de mercado no ha realizado una gestión sostenible de los bienes naturales, que sí están valorados. Se suele alegar que un nivel económico elevado es requisito previo para poder preocuparse por la naturaleza y dedicar recursos a su conservación. La realidad, como se ha visto, es que el propio crecimiento es causante del deterioro y que reparar es mucho peor que prevenir. Frente a la corriente dominante, está surgiendo un movimiento para promover la idea del "decrecimiento" económico para la equidad y sostenibilidad y se ha celebrado en París en 2008 una primera conferencia internacional con este motivo.

Algunos autores llegan a afirmar que las actividades de defensa ambiental pueden suponer un impulso económico, lo cual se opone a la tendencia a considerarlas como una carga. La práctica demuestra que incluso gobiernos con elevada conciencia ecológica, como los de Alemania o Suecia, tienden a recortar estas iniciativas en caso de crisis. En definitiva, se trata de negar la evidente necesidad de moderar el exagerado consumo de recursos de los países del Norte. Las tendencias más optimistas afirman que la tecnología dará respuesta cuando sea necesario, pero, aunque las mejoras son necesarias y deben aplicarse con urgencia, esto no es suficiente para la sostenibilidad. Por otro lado, el cuidado del medio ambiente no puede seguir viéndose como una carga o un lujo; se trata de recursos y riqueza que, en muchos casos, se están dilapidando sin contraprestación, especialmente en países del Sur.

Una auténtica sostenibilidad requiere, respecto de los recursos, no utilizar más recursos renovables de los que se generan y minimizar la utilización de los no renovables. En

lo referido a emisiones y residuos, deberían generarse sólo aquellos que se puedan reciclar (evitando especialmente los no biodegradables) y sin superar la capacidad de absorción del sistema. La consecución de estos objetivos hace necesario un profundo cambio de hábitos y estructuras. El comportamiento global del sistema económico mundial no tiende a cerrar los ciclos de los materiales sino a alargarlos, y es claramente ineficiente en cuanto a la utilización de energía. Los esfuerzos realizados hasta ahora no han conseguido frenar las emisiones de gases ni el despilfarro de recursos, y autores como Bermejo (2005:60-62) proponen un cambio mediante sistemas económicos que imiten a la naturaleza. Para ello los sectores económicos deberían integrar una red coordinada y planificada de escala menor que cierre los ciclos de los materiales.

Una de las objeciones principales a la sostenibilidad es la que se refiere a la posibilidad de coartar el crecimiento de las economías del Sur, con grandes carencias. Sutcliffe (1995:36-46) propone la fusión de dos objetivos deseables, como son el desarrollo humano y la sostenibilidad en un desarrollo humano sostenible. En ambos casos se precisa una redistribución: en el caso del desarrollo humano, hacia los marginados actuales, y, en el de la sostenibilidad, hacia las generaciones futuras. Los recursos para esta redistribución deben partir en ambos casos de la minoría más favorecida actualmente, que resulta la principal causante del deterioro medioambiental y de la falta de desarrollo humano. La redistribución es difícil dadas las relaciones de poder, pero la moderación del consumo de los más ricos es imprescindible para acercarse a un desarrollo humano sostenible.

Como conclusión, puede decirse que la preocupación por el medio ambiente y la conciencia de los límites del crecimiento han

supuesto un paso adelante y han cambiado la concepción del desarrollo. Sin embargo, no se están iniciando los profundos cambios necesarios en los modelos económicos y sociales, las pautas de consumo, etc. Frente a la evidente necesidad de transformación, la realidad es que se tiende a insistir en otros tipos de soluciones, como las basadas exclusivamente en el control de la población. La preocupación por este aspecto, en todo caso, debería impulsar el desarrollo de los países del Sur, dada la correlación entre el nivel de bienestar, el empoderamiento de las mujeres y la ralentización del crecimiento demográfico, lo que nos llevaría a una sinergia entre el desarrollo humano y la sostenibilidad. En todo caso, estas medidas no excluyen la necesidad de un replanteamiento radical de la economía que integre los aspectos ambientales. Entre los retos urgentes, el progresivo agotamiento de los combustibles fósiles va a obligar a una transformación radical de nuestra civilización que forzosamente deberá buscar una mayor armonía con la naturaleza (Bermejo, 2008).

Bibliografía

- Aguilera, F. y Alcántara, V. (comp.) (1994): *De la economía ambiental a la economía ecológica*. Barcelona, Icaria.
- Bermejo, R. (2000): "Acerca de las dos visiones antagónicas de la sostenibilidad" en Bárcena, I.; Ibarra, P. y Subyaga, M. (eds.): *Desarrollo sostenible: un concepto polémico*. Bilbao, Universidad del País Vasco. pp. 67-103.
- Bermejo, R. (2005): *La gran transición hacia la sostenibilidad. Principios y estrategias de Economía Sostenible*. Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Bermejo, R. (2008): *Un futuro sin petróleo. Colapsos y transformaciones socioeconómicas*. Madrid, Los Libros de la Catarata.

Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (1988): *Nuestro futuro común (Informe Brundtland)*. Madrid, Alianza.

Jiménez Herrero, L.M. (1997): *Desarrollo sostenible y economía ecológica. Integración medio ambiente-desarrollo y economía-ecología*. Madrid, Síntesis.

Martínez, J. y Roca, J. (2000): *Economía ecológica y política ambiental*. México, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Meadows, D.H.; Meadows, D.L. y Randers, J. (1993): *Más allá de los límites del crecimiento*. Madrid, Aguilar.

Meadows, D.H.; Meadows, D.L.; Randers, J. y Behrens, W.W. (1972): *Los límites del crecimiento*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

Sutcliffe, B. (1995): "Desarrollo frente a ecología", en *Ecología Política*, N° 9. pp. 27-49.

Weizsäcker, E.U. von, Lovins, A.B. y Lovins, L.H. (1997): *Factor 4. Duplicar el bienestar con la mitad de recursos naturales. Informe al Club de Roma*. Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores.

Jorge Gutiérrez Goiria

Deuda Externa

Obligación de pago contraída por un Estado, fruto de la previa recepción de financiación internacional otorgada por otros Estados, bancos privados e instituciones financieras internacionales, ya sea en forma de créditos o bajo la modalidad de suscripción de bonos. Comúnmente, se habla de deuda externa refiriéndose a la de los países en desarrollo, y no a la que mantienen también los países más ricos del

planeta. La excesiva deuda externa acumulada es un lastre para el progreso de numerosos países del mundo en desarrollo.

Vínculo deuda externa - EPA

Estos dos conceptos, aunque aparentemente inconexos, mantienen importantes vínculos entre sí. Ambos cuentan entre sus causas la falta de un orden internacional adecuado -financiero el uno y comercial el otro- y entre sus consecuencias la limitación de las posibilidades financieras y del espacio político necesario para ejecutar políticas nacionales sostenibles y duraderas en favor del desarrollo y contra la pobreza. Ambos son fenómenos con impacto en el presente pero cuyos orígenes se remontan a las relaciones Norte-Sur de la segunda mitad del siglo XX. Y ambos pueden ser considerados manifestaciones de la relación de subordinación que aún prevalece entre los países del Norte, las instituciones internacionales y los países del Sur.

Historia de la deuda externa

La financiación internacional ha sido a lo largo de la historia una fuente de recursos utilizada para muy diversos fines. En todo caso, es muy prolongada la tradición del crédito entre entidades y Estados de distinto origen nacional. Sin embargo, la llegada de dinero en forma de crédito a los países en desarrollo es mucho más reciente, y se encuentra en el origen de la llamada "crisis de la deuda", un proceso que se gestó en la década de los setenta del siglo XX, que estalló en los ochenta y cuyas consecuencias se han vivido desde entonces y hasta nuestros días.

Por motivaciones tanto políticas -la guerra de los seis días en Oriente Medio y el alineamiento occidental con las posiciones israelíes en aquel conflicto- como económicas -la extrema dependencia de las potencias industrializadas del petróleo- los

países productores y exportadores de petróleo, con el liderazgo de los países árabes, por primera vez unidos, provocaron lo que se llamó la crisis del petróleo en 1973. Acordaron subidas de precios que llevaron el precio del barril desde 1 hasta 4 dólares, lo que provocó un shock en la economía mundial y un crecimiento exponencial de los ingresos de esos países.

Los países petroleros situaron ese excedente de ingresos -los petrodólares- en el sistema bancario y éste a su vez salió a la búsqueda de nuevos clientes a los que prestar. La recesión generalizada en el mundo rico hizo que se iniciara una oleada sin precedentes de créditos al mundo en desarrollo en que el sector bancario entró con muchos recursos y pocas cautelas y un comportamiento “de manada”, es decir, siguiendo los pasos del primero e imitando su conducta. Por su parte el crédito llegado a los países en desarrollo se utilizó de manera diversa, pero en todo caso no se tomaron las necesarias cautelas en su uso, en un tiempo que parecía de dinero abundante e inagotable.

Este proceso creció como una burbuja -el precio del petróleo alcanzó los 30 dólares a fines de los setenta y la llegada de crédito al mundo en desarrollo se multiplicó por diez- pero la coyuntura cambió al comenzar los ochenta, se produjo una “contra-crisis del petróleo” -caída del precio- y un aumento espectacular del gasto público de los Estados Unidos para alimentar su proyecto de inversión militar y espacial “la guerra de las galaxias”. Así, con menos dinero entrando al circuito bancario, un cliente preferencial demandándolo para financiarse -los Estados Unidos- y un aumento severo de los tipos de interés se llegó al estallido de la crisis de la deuda: cada vez había menos dinero para prestar, era más caro, y la deuda acumulada era muy importante.

La crisis estalló en América Latina. Rápidamente los bancos privados, muy expuestos al riesgo de quiebra si sus clientes del mundo en desarrollo dejaban de pagarles, se unieron a los Gobiernos de sus países y al Fondo Monetario Internacional (FMI) para buscar la solución. Diseñaron una estrategia de austeridad para los países en desarrollo -menos gasto público, aumentar sus ventas al exterior y reducir sus compras- y les dieron nuevo crédito para evitar el impago -fue la llamada estrategia convencional o del *new money*. A esta política inicial le siguieron otras semejantes, que se llamaron políticas de ajuste estructural.

El ajuste garantizó la austeridad del gasto y también el aumento de la producción para la exportación, pero ello tuvo nefastos resultados económicos y sociales. En lo económico, cayeron los precios de las materias primas por la producción masiva de los países en desarrollo frente a una demanda más o menos estable y se frenó la diversificación productiva al detenerse casi por completo las importaciones. Muchos países en desarrollo implementaron políticas de liberalización comercial, desarmando su sistema de protección arancelaria. En lo social, el recorte del gasto cayó centralmente sobre los gastos sociales, que quedaron relegados y minimizados, y sobre la administración pública en general, que vio muy reducido su tamaño, sus capacidades y por ende su efectividad y su legitimidad. Los programas públicos de subvención y de apoyo y fomento a la producción agrícola fueron frenados, lo cual desmanteló el tejido productivo local y dejó la producción en manos de grandes empresas exportadoras, de titularidad en muchos casos extranjera. La salud, la educación y las áreas sociales quedaron relegadas y aún hoy el negativo impacto de la deuda sobre el desarrollo humano sigue vigente.

De modo que la crisis de la deuda externa provocó un fuerte deterioro social, un estancamiento económico y un deterioro institucional que hicieron que los ochenta se llamaran “la década perdida del desarrollo”. Los efectos de esa década no se han superado aún pues la deuda pese a los sacrificios para su pago siguió creciendo, absorbiendo buena parte de los presupuestos nacionales, minorando las inversiones sociales y perjudicando la fortaleza, funcionamiento y legitimidad de las instituciones públicas. Aquel error arrastra graves consecuencias todavía hoy, en que son dominantes los enfoques sobre la importancia de la gobernanza y las instituciones públicas para el desarrollo.

En los noventa aumentó la brecha entre unos países en desarrollo y otros, los países emergentes, por una parte, y los menos adelantados, por otra, ejemplifican bien esta creciente división. Los primeros recuperaron su acceso a financiación internacional a través del acelerado desarrollo de los mercados financieros en un ciclo de alta liquidez, a comienzos de los 90, si bien con el coste de los riesgos de una creciente vulnerabilidad financiera, que se manifestó en la llegada de las crisis financieras, como les ocurrió a México, Brasil o Tailandia en los noventa. Los ciclos financieros se han ido acortando hasta llegar a la gran crisis financiera del año 2008, que está afectando a estas economías y puede anunciar una nueva crisis de deuda externa. Pero los países menos adelantados se mantuvieron sobre-endeudados, bajo una fuerte crisis de deuda y desarrollo y dependientes únicamente del crédito público, el menos abundante.

Cabe señalar, por último, que el problema no es la mera existencia de deuda externa, ni menos aún la posibilidad de acceder a crédito internacional. Las dificultades radican en un sistema internacional de crédito

desregulado y sin mecanismos de control para evitar o al menos paliar los ciclos más extremos de liquidez y penalizar las conductas poco responsables de prestamistas y prestatarios, algo que se ha puesto con particular gravedad de manifiesto con los primeros síntomas de la crisis financiera que se ha iniciado en otoño de 2008. Igualmente, la herencia de aquella crisis mal resuelta es un sistema en que decenas de países están lastrados por el peso de una deuda excesiva para sus presupuestos y por la baja credibilidad financiera, fruto de las incompletas soluciones impulsadas por la comunidad internacional.

Prestamistas y acreedores

Se dividen en tres categorías: privados, públicos bilaterales, y públicos multilaterales. Los privados son principalmente bancos, empresas y fondos de inversión y de pensiones. En el pasado el sector privado operaba mediante créditos, muchas veces sindicados -compartidos por varias entidades- pero hoy se tiende cada vez más a que sean los Estados los que emitan títulos o bonos, que los agentes mencionados los suscriban o compren en los mercados financieros y que su precio fluctúe en función de la oferta y la demanda y otras consideraciones menos objetivas como el llamado riesgo país, la calificación financiera que agencias privadas otorgan a la credibilidad económica de un país y que hacen variar el coste de su acceso a financiación.

Los prestamistas/acreedores públicos bilaterales son Estados y utilizan dos mecanismos: por una parte, el crédito blando para el desarrollo -los créditos FAD, para el caso español- y por otra, la cobertura del riesgo de los exportadores al país en desarrollo. En el primer caso, se trata de créditos concesionales -baratos, muy por debajo del coste y condiciones de mercado- vinculados a la realización de proyectos concretos

y que suelen estar vinculados a que con los recursos del crédito se compren o arrienden bienes y servicios del país que lo otorga. Y en el segundo se trata de operaciones puramente comerciales en las que el Estado, a través de una compañía pública (la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación, CESCE, para el caso español), asegura el riesgo en operaciones de exportación a países en desarrollo. La deuda en esas operaciones aparece cuando el país comprador no efectúa el pago en fecha, momento en que CESCE paga al exportador lo estipulado por cuenta del Estado y trata de ejecutar el impago contra dicho país comprador. Así una deuda comercial inicial se convierte en una deuda entre dos Estados.

Por último, las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) -el FMI, Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo- también otorgan créditos, por una parte para “apoyo a programas”, es decir, para apoyar la balanza de pagos, aumentar la dotación de reservas u otras políticas generales. Son los clásicos créditos para apoyar los programas de ajuste y, con carácter general, aspectos macroeconómicos. Por otro lado, las IFI otorgan créditos para proyectos específicos. Ambos tipos de crédito implican aceptar las condiciones que establece el FMI relativas a control presupuestario, privatizaciones, déficit público, liberalización y, en ocasiones, normativas específicas de diferentes sectores -leyes sobre la competencia, medidas de austeridad administrativa, etc-.

Cuanto mejor es la situación económica del país en desarrollo, mejor acceso tendrá al crédito privado, que es más abundante y no tiene condiciones. Si su situación económica es peor sólo dispondrá de acceso a las fuentes de crédito bilaterales y en mayor medida multilaterales y por lo tanto habrá de aceptar sus condiciones,

exportaciones del país prestamista en un caso y medidas programáticas de amplio espectro en el otro.

El sistema de negociación

La negociación de la deuda externa tiene tres espacios de particular interés. El primero es el Grupo de los siete, G7, que anual o bianualmente propone modalidades de tratamiento de la deuda para los países en desarrollo y excepcionalmente propone medidas concretas. En verano de 2005, el G7 llegó al acuerdo de Gleneagles, Escocia, para una reducción de la deuda multilateral de 18 países muy pobres, que en otoño de 2008 aún no se ha ejecutado completamente, si bien sí ha habido reducciones significativas de la deuda multilateral en aquellos países que ya han llegado al punto de culminación de la iniciativa HIPC (*Highly Indebted Poor Countries*). Esa decisión fue ratificada en la asamblea anual conjunta del FMI y el Banco Mundial. Es precisamente el FMI el segundo pilar de la negociación, pues para cualquier acuerdo de tratamiento y reducción de deuda se exige al país en desarrollo un acuerdo con el Fondo sobre políticas: un programa de ajuste en sus distintas versiones o, al menos, una carta de intenciones suscrita y vigente con el organismo.

El foro en el que se acuerdan las medidas ejecutivas impulsadas por el G7 o el FMI es el llamado Club de París, un club informal de acreedores que establecen sus propias reglas -normalmente a sugerencia del G7- para negociar todos los acreedores unidos con cada país deudor en dificultades.

En todo caso, sólo muy recientemente las medidas del Club de París han otorgado medidas de reducción de deuda significativas, pues hasta la puesta en marcha de la iniciativa HIPC las reducciones eran menores, sencillamente acercaban el valor

nominal de las deudas al real y no lograban mejoras en la sostenibilidad de la deuda del país afectado.

Resulta obvio que todo el sistema de negociación está controlado y gestionado por los países acreedores que, lógicamente, velan por sus propios intereses tratando de propiciar el mayor pago posible de las deudas pasadas y sólo de manera excepcional negocian con mayor apertura la reducción de la deuda a la vista de problemas de peso en términos de pobreza o desarrollo para el deudor. La subordinación de cualquier negociación a la vigencia de un acuerdo con el FMI otorga a este organismo un papel central.

Tienen también una creciente importancia los acreedores bilaterales ajenos al Club de París: potencias regionales como China, India, Sudáfrica, Brasil o Venezuela que también operan como prestamistas, de manera que los acuerdos no les obligan y no aplican la *comparabilidad de trato* al país deudor reduciendo su deuda en la misma medida y proporción que el resto de miembros del citado Club. A este problema se le llama *free riding*, y constituye un riesgo relativamente nuevo que proviene de la emergencia como potencias de países como los citados.

Actualidad

En la última década el interés en el tratamiento de la deuda se ha centrado en los países más pobres y endeudados, dejando de lado la problemática de los países considerados “de ingresos medios”, que ha aflorado más bien a través de las fuertes crisis financieras. Un caso excepcional es el de Argentina, que tras una crisis largamente anunciada y que al fin afloró en 2001 renegoció su deuda mediante un “megacanje” en el que negoció su deuda privada hasta acordar pagar tan sólo un 20% de su valor

nominal, en la reducción de deuda más amplia de la historia reciente, realizada al margen de los cauces habituales y pretendidamente obligados de negociación.

En 1996 el FMI y el Banco Mundial aprobaron una iniciativa de emergencia para salvar a los 42 países más pobres del planeta, la mayoría africanos -iniciativa HIPC- en los que la deuda implicaba graves problemas de pobreza y deterioro económico y social. Diez años más tarde tan sólo 18 países han recibido toda la reducción de deuda que les correspondía y otros 11 países han recibido medidas de reducción intermedia de la deuda.

Bajo esta iniciativa por vez primera se han producido reducciones no sólo de las deudas bilaterales sino también de la deuda de las propias instituciones multilaterales. Esas medidas han sido inevitables por la concentración de crédito que los países más pobres tienen con esos organismos. En todo caso, lo avanzado por la iniciativa HIPC ha sido insuficiente para su propio objetivo: garantizar la sostenibilidad de la deuda. Esa sostenibilidad fue medida inicialmente sólo contra el valor de las exportaciones. Recientemente se han introducido indicadores de gobernanza para salvar la manifiesta inadecuación de los umbrales establecidos originalmente.

Otros mecanismos a tener en cuenta son los canjes de deuda, en los que el acreedor renuncia al cobro de una deuda y acuerda con el deudor destinar una parte de esos recursos a un fin de desarrollo en el país deudor, mientras el mismo es liberado del pago de la otra parte de dicha deuda (por ejemplo, de 100 dólares, el acreedor renuncia al cobro, se acuerda destinar 50 a proyectos sociales en el país deudor, y los otros 50 se condonan). Se trata de mecanismos para convertir la deuda en acciones de desarrollo, que han sido utilizados con

frecuencia desde hace dos décadas, tanto con deudores de ingresos bajos como intermedios.

Las otras deudas

Frente a una concepción estrictamente financiera del problema de la deuda, conviene atender a otras vertientes -políticas, sociales, históricas...-, para tener un dibujo más completo del término.

Se le llama *deuda histórica* a la deuda ni cuantificada ni, por supuesto, pagada de los países ricos que fueron en su día metrópolis para con sus colonias. Se refiere al robo y utilización de las materias primas de los hoy países en desarrollo para impulsar el progreso de los más avanzados; e incluso, más grave aún, al espolio de lo más valioso: las personas, que sufrió el continente africano por el esclavismo. Esta deuda histórica no explícita ni satisfecha es un referente decisivo para entender la dimensión del problema.

Se llaman *deudas sociales* a los servicios y mejoras sociales no otorgados a los sectores más pobres por sus propios Gobiernos. Se relaciona directamente con la deuda externa debido a que en no pocos casos no se satisfacen esas deudas sociales tanto por el poco compromiso de los propios Gobiernos con esos sectores, como por el peso de la deuda externa sobre el presupuesto. El llamamiento a priorizar el pago de la deuda social por encima de la deuda externa ha sido una constante primero en Brasil pero también en el conjunto de América Latina.

La *deuda ecológica* es un concepto más complejo pero su tratamiento resulta obligado dada la dimensión de los problemas ambientales en el planeta. En este concepto se entiende que hay una deuda de los países ricos derivada, por una parte, del bajo precio pagado por las exportaciones de productos no renovables o renovables

con largo periodo de reemplazo que implican la pérdida de oportunidades para generaciones futuras. Y por otro, se refiere al altísimo grado de contaminación provocada por los países más industrializados que sin embargo sufren todos los países, con más gravedad en los países más empobrecidos. De hecho, la desertificación del Sahel o la virulencia de los huracanes en Centroamérica, que se acrecientan año a año por los efectos del cambio climático, suponen un impacto sobre las poblaciones de aquellos países derivado de la actividad industrial y del modo de vida y de consumo de los países ricos. De ese modo, se está generando una creciente deuda ecológica de los ricos con los más pobres que de cuantificarse podría superar las cuentas de la deuda externa financiera.

Fenómenos que se retroalimentan

Los EPA (*Economic Partnership Agreements*) entre la UE y los países de las regiones ACP contienen unos compromisos de liberalización comercial que obligan a éstos a permitir el acceso libre de aranceles a entre el 80 y el 96,5% de las importaciones provenientes de la UE, con un plazo de ejecución progresiva que va desde los 2 a los 25 años. Estas cifras varían en cada acuerdo específico y en el caso de los EPA firmados regionalmente -como ya es el caso del Caribe- se calculan en relación a la media regional, por lo que el compromiso de cada uno de sus países también es variable.

Para los países en desarrollo, con su insuficiente capacidad de recaudación fiscal, los ingresos por impuestos aduaneros suponen una fuente esencial de ingresos de los que depende en gran medida su capacidad para financiar sus políticas públicas. El 10% de los ingresos públicos en el África subsahariana dependen de estos impuestos. Los compromisos liberalizadores adquiridos a través de los EPA reducirán de forma brusca

y relativamente repentina los recursos de los países involucrados. Está previsto que las pérdidas anuales para los países africanos debidos a la caída de sus ingresos aduaneros sea de 359 millones de dólares. Para Burundi, Camerún, Congo, Kenya o Mauricio estas pérdidas son equivalentes a su presupuesto público para salud.

Los EPA no han previsto soluciones concretas para la reforma en los sistemas recaudatorios y ni la UE ni sus Estados Miembros han querido concretar sus compromisos de cooperación en los EPA. La UE ya ha declarado oficialmente que no habrá fondos adicionales y nuevos para la adaptación a los EPA ni para compensar sus costes.

La escasez de fondos públicos debida a las dinámicas de la deuda externa también tiene un importante impacto en las opciones de los países en desarrollo para beneficiarse de las oportunidades del comercio global. Aparte de las limitaciones impuestas por las reglas comerciales injustas, los países en desarrollo sufren de graves limitaciones de oferta -infraestructuras, capacidad técnica, información de los mercados, etc.- que aumentan los costes y mantienen bajo el valor añadido de su producción, lastran el potencial de su integración regional o impiden alcanzar los estándares sanitarios de los mercados del Norte. Para que los países ACP puedan beneficiarse del círculo virtuoso que el comercio podría generar para su desarrollo, éstos necesitan una importante inversión pública previa que no podrá realizarse mientras sus Gobiernos sigan endeudados y se les prive de sus ya de por sí escasas fuentes seguras de financiación. La estimación de la cantidad necesaria para cubrir los costes de adaptación a los EPA -incluyendo reforma fiscal, reformas sectoriales, capacitación, etc.-, las inversiones necesarias para superar las limitaciones de oferta y la compensación por

pérdidas de ingresos tarifarios, alcanza un total de 12.000 millones de euros anuales, frente a los no más de 1.700 millones de euros comprometidos por la UE y sus Estados miembros como "Ayuda al Comercio" a los países ACP.

Propuestas y visiones alternativas

Tanto la reclamación de la anulación, reducción o condonación total y parcial de la deuda, como la exigencia de unas reglas y relaciones comerciales justas han sido dos de las motivaciones principales de las organizaciones y movimientos sociales de los últimos años del siglo XX y principios del XXI.

Esas campañas han defendido el principio de la soberanía alimentaria y cuestionado desde el funcionamiento del sistema capitalista en su conjunto hasta las virtudes del libre mercado, pasando por la legitimidad del sistema financiero.

La falta de transparencia y de reglas claras en la negociación son otros de los ejes comunes de propuesta desde los movimientos sociales, así como la exigencia de auditorías económicas y sociales para medir los efectos tanto de la deuda como de las relaciones comerciales. En el caso de la deuda, la necesidad de superar el esquema Club de París-FMI-G7, para dar paso a un sistema de negociación neutral e independiente es ampliamente aceptada y ha sido recogida incluso por el FMI, aunque no prosperara. En los EPA, cada vez es más clamoroso el llamamiento a la UE para que garantice el respeto a los intereses de desarrollo de los países ACP y para que excluya de la negociación todas aquellas cuestiones que excedan los compromisos liberalizadores alcanzados en el foro multilateral de la OMC.

Los precedentes noruego -anulación de la deuda generada por créditos corruptos- y

suizo -recuperación de fortunas robadas por políticos corruptos- son significativos en la búsqueda de mayor justicia en el tratamiento y renegociación de las deudas internacionales. En el caso de los EPA, los éxitos son menores, aunque sí se ha conseguido que relevantes voces nacionales e internacionales -Parlamento Europeo, Unión Africana, Parlamentos nacionales europeos y de países ACP, personas expertas, etc.- se hayan manifestado en contra de la actitud de la UE en estas negociaciones. Estos pequeños pasos, dados tras la presión social internacional ofrecen señales de oportunidades de mejora y de la necesidad de mantener un fuerte activismo en estas materias.

En definitiva está sobre la mesa una consideración ética básica: no es aceptable que los países pobres paguen a los países ricos cada año una parte de su escasa renta cuando no pueden garantizar los derechos mínimos de su población ni alcanzar la Carta Magna del desarrollo actual, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, suscritos por todos los países, ricos y pobres. También es difícil de entender que, acuerdos comerciales presentados por la Comunidad Internacional como promotores del desarrollo de los países pobres, estén cercenando aún más sus esperanzas de futuro.

Bibliografía

- Alonso, J. A. y Atienza, J. (2000): "Deuda externa: la condena de Sísifo". *Revista Economistas*, N° 84, marzo de 2000. Madrid, Colegio de Economistas de Madrid. pp. 117-126.
- Atienza, J. (2000, 2ª edición): *La deuda externa y los pueblos del Sur. El perfil acreedor de España*. Madrid, Manos Unidas.
- Atienza, J. (2002): *La deuda externa del mundo en desarrollo. Teoría, realidad y alternativas*. Madrid, Akal.
- De Sebastián, L. (1988): *La crisis de América Latina y la deuda externa*. Madrid, Alianza América.
- George, S. (1993): *El bumerang de la deuda. De qué manera nos afecta a todos la deuda externa del Tercer Mundo*. Barcelona, Deriva/Intermón.
- Hanlon, J. (1998): *Dictators and debts*. Londres, Jubilee 2000 UK. www.jubilee2000uk.org
- Intermón Oxfam (2008): *¿Socios o Rivalés? Cómo debería Europa introducir el desarrollo en sus acuerdos comerciales con los países de África, Caribe y Pacífico*.
- ODI y ECDPM (2008): *The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008*.
- Oliveres, A. (1998): "La deuda externa. Signo de dependencia y reto de liberación" en *Vida Nueva*, N° 2.126. Madrid, PPC Editorial y Distribuidora. pp. 23-30.
- South Centre (2007): "Trade Liberalisation and the Difficult Shift Towards Reciprocity in the EPAs". *Fact Sheet* N° 3. Ginebra.
- Sutcliffe, B. (2005): *100 imágenes de un mundo desigual*. Barcelona, Icaria/Intermón Oxfam.
- Toussaint, E. (2006): *Los tsunamis de la deuda. Infórmate y actúa contra la deuda*. Barcelona, Icaria/Intermón Oxfam.
- Vaquero, C. (comp.) (1999): *La deuda externa del Tercer Mundo. Alternativas para su condonación*. Madrid, Talasa.
- World Bank (1998): *Beyond the Washington Consensus, Institutions do matter*. Washington DC, World Bank Publications.
- World Bank (2008, varias ediciones): *Global Development Finance*. Washington DC, World Bank publications.

Páginas web

www.cafod.org.uk

www.ecdpm.org

www.debtwatch.org

www.imf.org

www.intermonoxfam.org

www.jubileesouth.net

www.oecd.org

www.southcentre.org

www.eurodad.org

www.oxfam.org.uk/policy

www.worldbank.org

*Jaime Atienza Azcona y
Javier Pérez González*

E

Eficacia de la Ayuda

Cuando los distintos países del mundo se pusieron de acuerdo en que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) debían ser alcanzados para el año 2015, se llegó al compromiso por el cual los países en desarrollo tendrían la responsabilidad, en primera instancia, de lograr esos Objetivos, mientras que los países donantes tendrían que jugar un importante papel en el apoyo a una alianza mundial para el desarrollo. Esto implicaba el compromiso, por parte de los países donantes, de incrementar los fondos de ayuda al desarrollo y mejorar la calidad de la cooperación, es decir, aumentar la *eficacia de la ayuda*.

Aumentar la eficacia de la ayuda significa asegurar que esa ayuda servirá, efectivamente, para mejorar el bienestar de las personas más pobres de los países en vías de desarrollo. Por este motivo, la ayuda debe centrarse en las prioridades de desarrollo identificadas por los países receptores. Lo fundamental de este compromiso es que parte de la convicción de que los donantes no desarrollan a los países receptores, sino que son ellos mismos los que deben generar su propio desarrollo.

Para lograr que esto ocurra, tanto los donantes como los países en vías de desarrollo deben establecer un verdadero partenariado en el que estén conjuntamente comprometidos y sean mutuamente responsables de los resultados obtenidos en materia de desarrollo. Lo que significa un cambio radical en las formas de cooperar.

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda

Cabe preguntarse entonces: ¿qué están haciendo realmente, tanto los países donantes como los receptores, para cambiar las formas de cooperar?

En marzo del 2005, se reunieron en París más de cien delegados de los países en vías de desarrollo y de agencias donantes para consensuar los pasos concretos que se debían dar para mejorar la eficacia de la ayuda. El resultado de esa negociación es la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda*.

La Declaración de París pone en marcha una serie de medidas específicas y establece formas de actuación e indicadores para evaluar el progreso del plan de eficacia.

También propone un programa internacional de seguimiento para 2005, 2008 y 2011 encaminado a asegurar que donantes y receptores se rinden cuentas mutuamente. Se trata de una modalidad de compromiso excepcional con respecto a otros acuerdos internacionales.

Más que un enunciado de principios generales, la Declaración de París es una hoja de ruta práctica, orientada a la acción para mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo. Los 56 compromisos alcanzados entre las partes se agrupan en torno a cinco principios fundamentales para lograr una ayuda más eficaz:

Apropiación. Los países receptores establecen sus propias estrategias de desarrollo, mejoran sus instituciones y combaten la corrupción.

Alineación. Los países donantes prestan su apoyo alineados con estos objetivos y con la utilización de los sistemas locales.

Armonización. Los países donantes coordinan sus acciones, simplifican procedimientos y comparten información para evitar solapamientos.

Gestión orientada a resultados. Los países en desarrollo y los donantes concentran sus esfuerzos en producir resultados mensurables.

Mutua responsabilidad. Tanto donantes como receptores son responsables de los resultados obtenidos en materia de desarrollo.

Los cinco principios de la Eficacia de la Ayuda

Apropiación

Alcanzar los ODM requiere que los Gobiernos de los países en desarrollo asuman toda la responsabilidad para con sus poblaciones respectivas tal como se acordó en la Declaración del Milenio. Por su parte,

los donantes tienen la obligación de asegurar que se respeta y se apoyan las decisiones y liderazgo de los países receptores y de sus ciudadanos y ciudadanas, en materia de desarrollo, que es lo que define el criterio de apropiación.

Para garantizar un desarrollo sostenible a largo plazo, los Gobiernos de los países receptores deben apropiarse efectivamente de todo el proceso de desarrollo incluida la ayuda. Es fundamental que lo hagan, que consulten a su población y que asuman sus responsabilidades frente a la ciudadanía de su país, incluidos los sectores más pobres. Los países receptores tienen la misión de liderar su propio desarrollo y de implementar estrategias de desarrollo nacional contrastadas con la población civil mediante amplios procesos consultivos. Deben asegurar que las estrategias por las que han optado están estrechamente vinculadas a las prioridades de desarrollo, a los recursos existentes en todos los niveles y a la gestión eficiente de esos recursos.

Alineación

Para asegurar que también los donantes responden a las necesidades locales genuinas y a las prioridades establecidas por los países receptores, los donantes deben garantizar que su ayuda sigue las mismas líneas y las estrategias de desarrollo propuestas por los países receptores. También habrán de garantizar que la ayuda se canaliza a través de los sistemas locales propios del país receptor.

La ayuda está alineada cuando está integrada en las políticas presupuestarias y de planificación establecidas por el país receptor. El aumento del uso de los sistemas locales del país receptor no sólo favorece el surgimiento de las capacidades locales y la responsabilidad gubernamental sino que, al país receptor, le permite ejercer la apropiación efectiva de la ayuda. La inclusión de la

ayuda en los presupuestos nacionales, asegura que estos fondos serán objeto de escrupuloso control por parte de los parlamentarios del país, de otras instituciones públicas responsables, así como por parte de la sociedad civil.

Más aún, la mejora en la previsión de la ayuda permite que los países receptores puedan planificar y gestionar su propio desarrollo. Una ayuda no “condicionada”, servirá para aumentar el valor monetario de la ayuda. La capacitación en materia de desarrollo, vinculada a las necesidades genuinas señaladas por los países receptores, es vital para garantizar efectos perdurables en la capacidad de desarrollo y para reforzar el principio de apropiación.

Armonización

Cuando existen multitud de donantes, cada uno con muchos proyectos y con sus propios requisitos administrativos y de presentación de informes, la carga de trabajo resultante puede ser devastadora para países con poca capacidad de adaptación. Sus representantes están tan ocupados tratando de satisfacer las demandas del donante que no pueden asegurar el funcionamiento normal de los programas de gobierno, ni pueden responder a las verdaderas preocupaciones y demandas que reclama su propia ciudadanía. Es para aligerar esta sobrecarga que los donantes deben armonizar los procesos de ayuda trabajando, cada vez más, de manera conjunta y utilizando procedimientos comunes.

Los donantes maximizan los beneficios de su trabajo cuando intercambian información y coordinan esfuerzos de manera fluida. Al asegurarse de que sus actividades son coherentes y complementarias, estableciendo entre los donantes una apropiada distribución del trabajo entre países y sectores, reducen la fragmentación de la ayuda. Los costos de gestión se pueden reducir

sustancialmente si los donantes se esfuerzan en la armonización -mediante la adopción consensuada de prácticas y procedimientos comunes- para llevar adelante, conjuntamente, el enfoque y la misión de desarrollo establecidas por el país receptor. Canalizar la ayuda a través de formas comunes de actuación, programas de ayuda, fondos comunes y programas conjuntos, permite garantizar que los esfuerzos de colaboración y armonización de los donantes les ayudará a alcanzar objetivos comunes compartidos, a su vez, por países donantes y receptores.

Gestión orientada a resultados

Hacer que la ayuda sea más efectiva implica desafíos no solo para los donantes sino también para los países en desarrollo. Gestionar la ayuda de forma que esté orientada a la consecución de resultados, significa garantizar y demostrar el impacto real de la ayuda sobre la vida de las personas. Para lograr esto, los Gobiernos deben crear “una cultura de actuación” que asegure que la ayuda es gestionada e implementada, de forma eficiente, para alcanzar los resultados deseados. Las evidencias resultantes sirven para mejorar la toma de decisiones.

Mutua responsabilidad

Durante demasiado tiempo los Gobiernos de los países en desarrollo debían justificarse ante los donantes sin que existiera la misma obligación para estos últimos. Además, ni los Gobiernos donantes ni los receptores rendían cuentas a sus respectivas poblaciones de los resultados obtenidos en materia de desarrollo. Solo cuando los Gobiernos tengan que rendir cuentas de sus acciones a las personas pobres del mundo podremos ver que las prácticas de la ayuda mejoran realmente.

Para garantizar la rendición de cuentas hay que hacer realidad el principio de

apropiación por parte del país receptor -apropiación democrática que involucre al parlamento, a la ciudadanía y a sus organizaciones-. La sociedad civil juega un papel de vital importancia en este proceso al dar voz a los sectores más pobres, empoderando a individuos -especialmente a mujeres- y comunidades para que exijan a sus Gobiernos la responsabilidad de garantizar los derechos y servicios básicos que les corresponden.

Accra. Agenda para la Acción. Renovación de los compromisos para la Eficacia de la Ayuda

Desde que la Declaración de París fuera ratificada en 2005 existen evidencias del progreso realizado en la calidad y la eficacia de la gestión de la ayuda. Pero, estas mismas evidencias muestran también que el progreso es demasiado lento e insuficiente. Si no se actualizan los cambios y no se aceleran las acciones, la comunidad internacional no podrá cumplir, para el año 2010, con los compromisos y objetivos acordados en París.

Los ministros responsables de las agencias de desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil se reunieron en Accra (Ghana) en el tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, en setiembre del 2008, con el fin de afrontar esos desafíos urgentes. La Agenda para la Acción de Accra (AAA) firmada por más de 130 países, receptores y donantes, articula una serie de nuevas medidas concretas destinadas a acelerar el ritmo de progreso y alcanzar los compromisos establecidos en la Declaración de París.

Reforzar la apropiación de cada país de su modelo de desarrollo

La prioridad de la Agenda para la Acción es reforzar el principio de “apropiación” de cada país sobre sus estrategias de desarrollo.

Esto significa ampliar la definición de “apropiación” para incluir a los parlamentos, a las autoridades locales y a la sociedad civil. La AAA aboga por el liderazgo de los países en desarrollo para asegurar que la asistencia se realiza según sus demandas.

La AAA incluye compromisos para reforzar la capacidad local de liderar y gestionar el desarrollo. Estas acciones, incluida la capacidad de identificación y diseño de estrategias de desarrollo a todos los niveles, la gestión conjunta de la cooperación técnica tanto local como regional e incluso la cooperación Sur-Sur, garantizarán que el desarrollo responde a las demandas de los países receptores y no a las ofertas de los donantes.

La AAA insiste en que los donantes deben utilizar los sistemas del país receptor para que no se esquiven las prioridades nacionales ni se socaven las responsabilidades y capacidad de gestión local de las instituciones públicas. Uno de los acuerdos más importantes alcanzados en la AAA es que los donantes deben usar las estructuras nacionales del receptor, como primera opción. En el caso de que los donantes no pudieran utilizar estructuras locales tienen como compromiso exponer con transparencia las razones que lo impiden y asegurar que las opciones alternativas que utilicen no debilitan las estructuras existentes en el país receptor. A su vez, los países receptores se comprometen a fortalecer sus propias estructuras.

Asociación efectiva e inclusiva para el desarrollo

La AAA reconoce que la ayuda consiste en construir alianzas que fortalezcan la energía, las habilidades y la experiencia de todos los agentes de desarrollo. Donantes y receptores han acordado reducir la excesiva atomización del conjunto de la ayuda,

tanto en el ámbito nacional como sectorial, lo que equilibra la eficacia de la ayuda y contribuye a una mejor división del trabajo entre los donantes. Al emprender estas acciones los donantes se ven comprometidos a garantizar que abordan aspectos importantes para el desarrollo de países que reciben una ayuda insuficiente.

Los donantes renuncian a la tradición de la ayuda condicionada con el fin de aumentar el valor de la asistencia para el desarrollo prestada a países pobres altamente endeudados y acuerdan promover el uso de las estructuras locales y regionales. Aquellos donantes que aún practican la ayuda condicionada se comprometen a aumentar sus programas de ayuda no condicionada.

La AAA alienta a todos los agentes de desarrollo, incluidos aquellos que realizan cooperación Sur-Sur, a que utilicen los principios de Declaración de París como punto de referencia para sus acciones de desarrollo y cooperación. Reconoce la acción de las organizaciones de la sociedad civil como agentes de desarrollo de pleno derecho y las invita a reflexionar sobre los efectos que la Declaración de París tiene sobre su propio trabajo.

Logro del resultado en términos de desarrollo y su rendición de cuentas

En la AAA, los países donantes y los receptores acordaron centrarse en ofrecer resultados y en reforzar las estructuras de gestión y de comunicación en los países receptores. Antes que darse importancia y reclamar mayor visibilidad, los países donantes decidieron emprender reformas fundamentales en sus propias agencias para cambiar los sistemas de organización e incentivar a su personal para promover comportamientos que estén en sintonía con los principios de eficacia de la ayuda.

En Accra, tanto donantes como receptores llegaron a acuerdos para lograr un mayor nivel de transparencia y rendición de cuentas respecto del uso de la ayuda. Resultado de esta iniciativa fueron los compromisos de ambas partes por una transparencia que facilite el control público y parlamentario de los fondos de la ayuda, permitir la evaluación mutua de las partes contratantes y así combatir la corrupción. La AAA recomienda reducir algunas condiciones prescriptivas de la ayuda establecidas por los donantes como aquellas relativas a cómo y cuando se deben gastar los fondos percibidos. Los donantes, en cambio, deberán considerar los objetivos y condiciones propias del país receptor, tal y como éstos lo reflejan en sus planes de desarrollo.

Las acciones específicas acordadas por los donantes para la predicción de la ayuda a medio plazo tendrán importantes consecuencias para la eficacia de la ayuda al permitir a las contrapartes la planificación y gestión efectivas de sus programas de desarrollo. A su vez, los países en desarrollo han acordado reforzar la estructura presupuestaria con el fin de gestionar mejor los recursos internos y externos vinculados a gastos y resultados obtenidos. Asimismo se comprometen a mejorar la capacidad de predicción de la eficacia de la ayuda y a crear instrumentos para medir el grado de eficacia alcanzado.

Eficacia de la Ayuda. Sigüientes pasos

Los pasos siguientes que deberán dar todos los actores involucrados en el desarrollo se deben dirigir a implementar las acciones propuestas en la AAA. Deberán esforzarse en promover la apropiación inclusiva y los resultados contemplados en esas acciones, de tal modo que las políticas de desarrollo se basen en una información correcta ofrecida en el momento oportuno.

Muchas de las acciones contempladas en la AAA requieren capacidad y transparencia. Especialmente los donantes, en momentos precisos, deben ofrecer información fidedigna sobre los desembolsos y compromisos para facilitar la capacidad de gestión de la ayuda. Pero los efectos reales de los acuerdos de Accra se podrán constatar en el impacto que estos tengan sobre el desarrollo. Si nos centramos en los aspectos más controvertidos de los acuerdos de Accra podemos perder de vista los aspectos de áreas importantes en las que los acuerdos se lograron rápidamente y con facilidad. Tal vez el más significativo y, por otra parte, el más obvio de ellos es que las personas constituyen el corazón de los acuerdos de la Agenda para la Acción de Accra. Si bien la eficiencia operativa y la mejora de los mecanismos de distribución de la ayuda son esenciales para la eficacia de la ayuda, la Agenda para la Acción reconoce que lo realmente importante son los resultados del proceso de cooperación y su impacto sobre la vida de las mujeres y de los hombres acosados por la pobreza.

OCDE

*(Organización para la Cooperación
Económica y el Desarrollo)*

F

Feminización de la pobreza

Predominio creciente de las mujeres entre la población empobrecida.

De las personas que viven en situación de pobreza, cuyo total se estima en 1.700 millones, más del 70% son mujeres. Este dato constituye, en sí mismo, prueba irrefutable de que la pobreza en el mundo tiene “rostro de mujer”, fenómeno que está ampliamente documentado tanto para los países del Sur como para los industrializados (PNUD, 1995:43). El concepto feminización de la pobreza alude a este hecho, pero también a otros tres más:

- a) El crecimiento de la proporción de mujeres entre la población pobre. La feminización de la pobreza es un proceso -no simplemente un estado de cosas en una coyuntura histórica particular-. Existe una tendencia a que la representación desproporcionada de las mujeres entre los pobres aumente progresivamente.
- b) El sesgo de género de las causas de la pobreza. Mujeres y hombres tienen roles y posiciones diferentes en la sociedad. La distinta incidencia de la pobreza en ambos es un resultado inevitable de este hecho.

- c) La mayor exposición de las mujeres a la pobreza, es debida a los mayores niveles de inseguridad, precariedad y vulnerabilidad que sufren por su posición subordinada a los hombres en el sistema de relaciones de género.

El concepto *posición de ruptura* (*break-down position*) utilizado por Amartya Sen (1990) para explicar las desigualdades entre los géneros, es un instrumento valioso para entender el riesgo de pobreza en las mujeres. Cuando se produce una quiebra en las relaciones que mantienen unidos a los miembros de una unidad doméstica, las posiciones de cada uno de ellos pueden variar considerablemente. Por lo general, una ruptura en la familia o en la pareja deja a las mujeres con menores capacidades, experiencia y conexiones con el mercado laboral (debido a su especialización en el cuidado infantil y las labores domésticas), y en consecuencia con menores capacidades que los hombres para ganar dinero. También están más limitadas en cuanto a su tiempo y autonomía, pues se espera que ellas sigan haciéndose cargo de los hijos e hijas.

La mayor vulnerabilidad de las mujeres a los procesos de empobrecimiento viene

determinada por las condiciones adversas en que ellas acceden al mercado de trabajo, su extensa dedicación a tareas no remuneradas, sus déficits de alimentación, educación y atención sanitaria, y su menor dotación de activos económicos, sociales y culturales en comparación con los hombres. Además, desde comienzos de los años 80, las políticas de estabilización y los programas de ajuste estructural aplicadas en la mayoría de los países del Sur han impactado negativamente en los sectores femeninos de menores recursos, agudizando tanto su riesgo de empobrecimiento como las desigualdades entre los géneros. Cuatro son los escenarios en que los efectos de la reforma económica neoliberal se han hecho sentir más agudamente, en términos de la feminización de la pobreza:

a) *En el ámbito de la reproducción.* Como consecuencia del menor acceso familiar a los bienes y servicios del mercado, las mujeres han visto aumentar de manera notable su tiempo de dedicación al trabajo no remunerado, tanto en el cuidado del hogar y las criaturas como en el llamado *trabajo de parentesco* (actividades tendentes a mantener fuertes vínculos de solidaridad entre los miembros de la familia extendida) y en la gestión comunitaria de servicios. Surgen interrogantes acerca de la probabilidad de que la inversión que las mujeres hacen de su tiempo y energías en el trabajo familiar y vecinal no remunerado les sea retribuida en forma de sostén y asistencia en épocas de necesidad.

b) *En el trabajo remunerado.* El acceso de las mujeres a las oportunidades económicas ha empeorado durante las últimas dos décadas. Las mujeres urbanas han visto restringido su acceso a los recursos financieros al estar empleadas en los sectores más afectados por la

reducción del gasto público: educación, salud y administración pública. También ha aumentado en un 50% la cantidad de campesinas que viven en la pobreza absoluta (PNUD, 1995:43). Por otro lado, la inversión en capital humano sigue manteniendo un sesgo desfavorable para las mujeres y las niñas. El mayor desempleo femenino y su creciente presencia en el sector informal generan fuertes disparidades entre los sexos en lo que se refiere a la disposición de activos económicos.

c) *En la dotación de capital social o activos sociales* (vínculos sociales del individuo que le facilitan el acceso a ingresos, bienes y servicios), así como de *activos culturales* (educación formal y conocimientos culturales que permiten a una persona desenvolverse satisfactoriamente en su entorno). Siendo evidente que mujeres y hombres poseen diferentes *carteras de activos*, la reforma económica ha deteriorado en mayor medida los recursos de las mujeres orientados a cubrir necesidades vinculadas al cuidado de la prole y los trabajos domésticos.

d) *En las políticas gubernamentales.* Es evidente que los recortes en los gastos sociales -característicos de los programas de ajuste estructural- han mermado el acceso de las mujeres a los servicios básicos necesarios para desempeñar sus funciones de producción y reproducción social, lo que les ha impuesto mayores cargas de trabajo y privaciones que a los hombres. Efectivamente, aunque las reglas que rigen tal distribución varían notablemente según las culturas, el integrante de un hogar puede ser más pobre que otro en muchos sentidos: él o ella recibe menos para comer, obtiene menor atención en salud y educación, usa

vestimenta más pobre, goza de menos tiempo libre o tiene menos control sobre las compras que se efectúan con los ingresos reunidos por el grupo familiar.

A pesar de que los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD -en sus aspectos relativos a los diferentes niveles de acceso al alimento, educación, salud y recreación por parte de niños y niñas- han mostrado de manera exhaustiva que no existe justicia distributiva dentro de los hogares en buena parte del mundo, el hogar sigue siendo la unidad de análisis económico. El resultado es que los sistemas predominantes de recolección estadística encubren las desigualdades económicas entre mujeres y hombres, y dificultan la medición del grado de feminización de la pobreza en muchos países.

Bibliografía

- Anderson, J. (1994): *La feminización de la pobreza en América Latina*. Lima, Entre Mujeres.
- Pearce, D. (1978): "The Feminization of Poverty. Women, Work, and Welfare", *Urban and Social Change Review*, 11.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1995): *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York.
- Sen, A. (1990): "Gender and Cooperative Conflicts", en Tinker, I. (ed.): *Persistent Inequalities. Women and World Development*. Oxford, University Press.

Clara Murguialday Martínez

G

Gobernanza

La gobernanza en la agenda del desarrollo y la cooperación internacional

En las últimas dos décadas el concepto de gobernanza ha irrumpido en los debates sobre la democracia y desarrollo, y es uno de los temas más destacados en la agenda de los donantes internacionales. Existe una enorme confusión en torno al término gobernanza. Además de terminológica (no hay quien se aclare entre el buen gobierno, la buena gobernanza, la gobernabilidad, el mal gobierno...), la confusión alcanza también a sus contenidos.

La gobernanza como un ámbito de acción de las iniciativas de desarrollo y cooperación internacional puede ser concebida de diferentes formas. Según sea la concepción del desarrollo y la cooperación de la que se parta, la gobernanza puede ser entendida de una u otra manera (Graña, 2005; Hyden y Court, 2004; González Martín, 2006).

En relación con el desarrollo, la gobernanza puede estar asociada con la efectividad mínima del Estado para cohesionar una

sociedad que sea capaz de realizar los ajustes económicos pertinentes, pero también hace referencia a la necesidad de una sociedad fuerte, democrática y participativa, que articule autoridades políticas eficaces y legítimas. Tradicionalmente, estos han sido los dos enfoques sobre la gobernanza en su relación con el desarrollo: el pensamiento neo-institucional que parte de la tesis de que el avance del mercado y el crecimiento económico llegará a través del perfeccionamiento institucional del Estado (North, 1990), y una visión más alternativa fundamentada en las ideas del desarrollo humano, que mantiene que la gobernanza tiene más que ver con la participación, la descentralización en la toma de decisiones y, en definitiva, con la redistribución del poder.

En cualquiera de los casos, más allá de este debate sobre la gobernanza como instrumento para el perfeccionamiento institucional o de la gobernanza democrática, como objetivo de desarrollo, a este concepto también se le relaciona con las condiciones que los donantes imponen o “sugieren” a los países socios para continuar recibiendo ayudas y formar parte de las asociaciones estratégicas que se proponen.

En concreto, en tanto que los Estados en situaciones de fragilidad se perciben como una amenaza para la seguridad global, en los últimos tiempos, los actores de la cooperación están especialmente sensibilizados respecto a la gobernanza en contextos de transiciones democráticas y/o conflicto. Desde la ayuda internacional, la gobernanza se suele entender cómo aquel modelo de gestión estatal que los actores de la cooperación sugieren a los Países en Vías de Desarrollo (PVD), especialmente a los más inestables política y económicamente.

Más recientemente, la buena gobernanza, también, se ha convertido en un requisito previo para que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) sea efectiva en su objetivo de reducir la pobreza. Los principios recogidos en la Declaración de París, en tanto que no han alterado sustancialmente el esquema en el que los donantes continúan imponiendo sus prioridades y consideraciones a los gobiernos socios, se han convertido en una nueva forma de condicionalidad que, precisamente, contradice esos principios de apropiación democrática de los procesos de desarrollo por parte de los gobiernos de los PVD y de gestión adecuada de la AOD orientada a resultados concretos que se propugnan en esa misma Declaración (Comité Internacional OSC, 2008).

Si bien algunos autores mantienen que este tipo de asistencia y condicionalidad política están contribuyendo de manera positiva a las reformas políticas en los PVD, otros se han mostrado más cautos y han cuestionado esta relación, sugiriendo la conveniencia de nuevas modalidades y medidas de condicionalidad positiva, que favorecieran a los gobiernos comprometidos con las reformas políticas y la buena gobernanza, y a aquellos que se apropiaran de sus procesos de desarrollo (Santiso, 2001).

Desde posiciones próximas a las anteriores, también se ha advertido que la condicionalidad negativa (sanciones, embargos, reducción de la ayuda...) solo ha tenido efecto en las democracias de baja calidad y no en los Gobiernos autoritarios, que son precisamente los que más necesitan variar su situación en términos de derechos humanos, democracia y gobernanza. Es por esta razón por lo que, en los últimos tiempos, la agenda internacional también se está centrando en cómo se puede promover el desarrollo a través de la AOD en estos contextos de falta de democracia.

Una última corriente, más crítica, insiste en el efecto perverso (o *moral hazard*) de la ayuda internacional en los procesos de democratización y reforzamiento institucional. Entre esos efectos perversos se subrayan la promoción de la corrupción por parte de los donantes y la alta dependencia de los gobiernos asistidos y la instauración de “democracias excluyentes” y Estados carentes de legitimidad que permiten cierta competencia política, pero que son incapaces de responder a las demandas económicas y sociales de una mayoría de la población que sigue excluida del proceso de toma de decisiones (Abrahamsen, 2001). En definitiva, desde estas posiciones, la promoción de la gobernanza se concibe como una excusa para inmiscuirse en la soberanía de los Estados poscoloniales, y en un complemento de la liberalización económica y la expansión mundial de la economía de mercado.

Bibliografía

- Abrahamsen, R. (2000): *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. London, Zed Books Ltd.
- Alcalde, A.R. y Alberdi, J. (2005): “Gobernabilidad y cooperación internacional

- al sur del Sáhara” en Campos, A. (ed.): *Ayuda, mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el cambio de milenio*. Barcelona, Icaria. pp. 39-69.
- Comité Internacional OSC (2008): *De París 2005 a Accra 2008 ¿Podrá ser la Ayuda al Desarrollo eficaz y responsable? Una aproximación crítica a la agenda de la eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. Disponible en: www.scribd.com/doc/2072441/DE-PARIS-2005-A-ACCRA-2008
- González Martín, M. (2007): “¿Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al desarrollo”. *Cuadernos de Trabajo*, N° 42. Bilbao, Hegoa. UPV/EHU.
- Graña, F. (2005): “Diálogo social y gobernanza en la era del «Estado mínimo»”. Cinterfor/OIT, *Papeles de la oficina técnica*, 16. Montevideo, Cinterfor/OIT.
- Hyden, G.; Court, J. (2002): *Governance and Development. World Governance Survey Discussion Paper*. New York, United Nations University.
- North, D.C. (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Santiso, C. (2001): “International Co-operation for democracy and Good Governance: Moving towards a second generation” en *European Journal for Development Research*, (13) 1. pp. 154-181.

Jokin Alberdi Bidaguren

I

Iniciativas multilaterales de reducción de la deuda (HIPC/PPME y MDRI)

Iniciativa HIPC o PPME: Traducción de *HIPC Initiative*, acrónimo de *Heavily Indebted Poor Countries*. También se usa la denominación Iniciativa PPME (Países Pobres Muy Endeudados). Programa multilateral de reducción de la deuda externa en vigor desde 1996, orientado a países con un nivel bajo de desarrollo y fuertemente endeudados. Dividida en tres etapas, consiste en la reducción del stock de deuda hasta niveles considerados financieramente sostenibles en base a unos criterios preestablecidos, y condicionado a medidas de política económica supervisadas por el Banco Mundial y el FMI (Fondo Monetario Internacional).

MDRI: *Multilateral Debt Relief Initiative*. Programa multilateral de reducción de la deuda externa establecido en 2005, y orientado principalmente a países beneficiarios de la Iniciativa HIPC, para los cuales constituye una condonación adicional una vez alcanzada la última de las etapas de ésta. También existe la denominación Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral.

Génesis de las iniciativas multilaterales de reducción de la deuda

Tras el estallido de la crisis de la deuda en 1982 en el mundo en desarrollo, la estructura del endeudamiento de estos países cambió en poco tiempo, cobrando mayor importancia la deuda contraída con instituciones financieras multilaterales (sobre todo Banco Mundial, FMI y bancos regionales), en detrimento de la financiación privada. Ello es particularmente cierto para los países menos desarrollados, y por lo tanto menos insertos en los circuitos privados de financiación internacional. En este contexto, y ante las graves dificultades de orden socioeconómico que sufre el mundo en desarrollo durante los años 80, surge a finales de ese decenio el debate acerca de la conveniencia de la condonación de deuda externa multilateral.

Tanto la deuda bilateral como la deuda privada ya eran objeto de reprogramación e incluso de condonación parcial en el marco del Club de París (desde 1956) y el Club de Londres (desde 1976) respectivamente. Sin embargo, la deuda multilateral no había sido nunca objeto de negociación. Ante la evidencia de que una parte substancial de

la deuda multilateral no iba a ser pagada en los términos acordados por parte de los países más pobres (o al menos no podía ser pagada sin gravísimos perjuicios socioeconómicos) y la presión de campañas internacionales como Jubileo 2000, el G7 impulsa en 1996 la Iniciativa HIPC.

La Iniciativa HIPC

El impulsor de la Iniciativa HIPC es el G7 en la medida en que son estos países los responsables del gobierno de las instituciones financieras multilaterales, amén de ser quienes iban a asumir los costes de la Iniciativa. Tal como se definió en 1996, la Iniciativa se dirige a países que solamente tienen acceso a las ventanillas blandas del Banco Mundial y el FMI, y que por lo tanto tienen un nivel de desarrollo bajo. Para estos países, la Iniciativa consiste en: a) definir la sostenibilidad o insostenibilidad financiera de su deuda externa en función de una serie de parámetros preestablecidos; b) y en caso de ser considerada insostenible, recibir condonaciones de deuda multilateral, es decir, del Banco Mundial, el FMI y otros bancos regionales (particularmente el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo). Además, la Iniciativa HIPC supone también condonaciones de deuda bilateral por parte del Club de París. Por otra parte, la reducción de la deuda está condicionada a la adopción y satisfactorio

mantenimiento de un programa de política económica conjunto con el Banco Mundial y el FMI.

En 1999, ante la escasez de resultados, la insuficiencia de las cantidades comprometidas en reducción de la deuda, y la continua presión de la opinión pública mundial, el G7 impulsó una reforma de la Iniciativa, que pasó a denominarse oficialmente Iniciativa HIPC Reforzada (*Enhanced HIPC Initiative*), y que significó básicamente tres cosas: a) la rebaja de los requisitos para ser país beneficiario; b) el aumento de los montos condonables (en coordinación con el Club de París); y c) la exigencia de elaborar e implementar un Programa Integral de Reducción de la Pobreza (PRSP), para acceder a los beneficios de la Iniciativa.

Para un país beneficiario, la ejecución de la Iniciativa se divide en tres etapas. En una primera etapa, el país que cumple los prerrequisitos, debe haber mantenido satisfactoriamente durante al menos tres años un programa con el FMI, y debe haber elaborado y empezado a implementar un PRSP. En ese momento alcanza el Punto de Decisión. En esta segunda etapa, el país tiene derecho a reducciones parciales de la deuda. Si los resultados del PRSP son satisfactorios y se continúan cumpliendo los compromisos con el FMI, se alcanza el Punto de Culminación, donde se condona la totalidad de la deuda considerada insostenible.

Países beneficiarios o que podrían beneficiarse de la Iniciativa HIPC (a diciembre de 2008)		
Países que ya han alcanzado el Punto de Culminación (23)		
Benin	Honduras	Rwanda
Bolivia	Madagascar	Santo Tomé y Príncipe
Burkina Faso	Malawi	Senegal
Camerún	Malí	Sierra Leona
Etiopía	Mauritania	Tanzania
Gambia	Mozambique	Uganda
Ghana	Nicaragua	Zambia
Guyana	Níger	

Países que reciben asistencia transitoria (entre el Punto de Decisión y el Punto de Culminación (10))		
Afganistán Burundi Chad Liberia	Guinea Guinea-Bissau Haití	República Centroafricana República del Congo República Democrática del Congo
Países que aún no han alcanzado el Punto de Decisión (8)		
Comores Costa de Marfil Eritrea	Nepal República Kirguís Somalia	Sudán Togo

Fuente: Banco Mundial y FMI.

A 31 de diciembre de 2007, la Iniciativa comporta un costo total estimado de 71.200 millones de \$, 32.500 de los cuales corresponden a las instituciones financieras multilaterales, y 38.700 al Club de París y otros acreedores. Los costes multilaterales se financian principalmente con aportaciones de países del G7 a un denominado “Fondo Fiduciario”, con el que se compensa a las instituciones financieras multilaterales implicadas, ya que éstas incurren en pérdidas al dejar de cobrar los créditos que se condonan.

Multilateral Debt Relief Initiative

En la reunión del G8 de 2005 en Gleneagles, se decidió dar un paso más en la reducción de la deuda ante la presión de la opinión pública mundial, y el compromiso internacional con la reducción de la pobreza expresado en la formulación en el año 2000 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La MDRI tiene como beneficiarios a los países que han alcanzado el Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC (a los que hay que añadir Camboya y Tayikistán), y supone la condonación del 100% de la deuda multilateral contraída por estos países a 31 de diciembre de 2004. Así, puede considerarse la MDRI una suerte de

segunda fase de la Iniciativa HIPC. A 31 de diciembre de 2007, la MDRI comporta un costo total estimado de 28.300 millones de \$, un 65% de los cuales corresponde al Banco Mundial.

Alcance y limitaciones de la Iniciativa HIPC y la MDRI

El principal aspecto positivo de estas iniciativas es que, en buena medida, los recursos liberados del pago de la deuda se dedican a políticas de reducción de la pobreza como salud o educación (Banco Mundial y FMI, 2008:7). Sin embargo, las fuertes condicionalidades asociadas a dichas políticas impuestas por las instituciones financieras multilaterales restan eficacia, y no suponen un modelo de desarrollo diferente al que tradicionalmente se ha propuesto desde las instituciones de Washington (Colom, 2006).

Bibliografía

Banco Mundial y FMI (2008): *Heavily Indebted Poor Countries Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative. Status of Implementation*. Washington, IDA y FMI.

Campaña Jubileo 2000:
www.jubileedebtcampaign.org.uk

Colom, A. (2006): "Alcance y limitaciones de las iniciativas de reducción de la deuda en África subsahariana" en *Claves de la Economía Mundial 2006*. Madrid, ICEX-ICEI.

European Network on Debt and Development: www.eurodad.org

Web del Banco Mundial dedicada a la deuda: www.worldbank.org/debt

Artur Colom Jaén

Integración regional

Los manuales de economía al uso distinguen habitualmente entre cinco formas fundamentales en las que los proyectos de integración económica regional suelen quedar definidos: zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, unión económica y unión monetaria. De este modo, se configura un esquema progresivo en varias fases, que parte de la liberalización de mercados, es decir, la eliminación de diversos obstáculos a la libre movilidad en los mercados de bienes y servicios, trabajo y capital, hasta llegar a diferentes grados de coordinación en materia de política económica (fiscal y monetaria, mayormente, y en menor medida social), y al establecimiento final de una moneda común.

Este esquema se corresponde con la creación y evolución de la actual Unión Europea, convirtiéndose en principal referencia en materia de integración para otras experiencias en el resto del mundo, y en particular en los países del Sur. Se entiende que, mediante la ampliación de mercados y la armonización de políticas, el objetivo último de la formación de grupos regionales se centra en la mejora del nivel de desarrollo de dichas economías y sus poblaciones.

El análisis teórico de la integración económica regional ha sido fundamentalmente desarrollado por autoras y autores adscritos a la ortodoxia neoclásica, con connotaciones claramente neoliberales en la actualidad. No obstante, la teorización de enfoques alternativos a éste surge precisamente en el campo de estudio de los pros y contras de la integración para el caso de las economías en desarrollo. A modo de síntesis, cabría distinguir tres grandes enfoques: el neoclásico o de mercado, el dirigista o regulado, y el neofuncionalista. Esta clasificación nos conduce al debate acerca del nivel de intervención pública con que los proyectos de integración deberían funcionar, es decir, el relativo a los mecanismos de redistribución y compensación de las ventajas y desventajas de la integración (como en el caso de la UE con los Fondos de Cohesión o los Fondos Estructurales), y del nivel de libertad con el que debería funcionar el mercado para asignar los recursos dentro de un grupo regional.

Dicho debate sobre el establecimiento de mecanismos compensadores es de gran trascendencia de cara a evitar dinámicas generadoras de polarización entre economías con grandes diferencias en cuanto a su nivel de desarrollo. Si esta discusión ha sido de gran relevancia históricamente en el caso de la creación de grupos regionales entre países del Norte, por un lado, y los del Sur, por otro, la importancia de todo esto se agudiza en los últimos tiempos en el contexto de la formación de un nuevo tipo de grupos regionales ampliados, integrados por economías tanto del Norte como del Sur.

En este sentido, la década de los 90 ha sido de gran relevancia a la hora de poner de manifiesto un nuevo impulso del regionalismo. Ello queda evidenciado por la proliferación de multitud de proyectos de integración por todo el mundo, y por el

abultado listado de siglas con el que cada vez con más frecuencia topamos en la literatura especializada, como síntoma de la revitalización y redenominación de algunos de los viejos grupos regionales y de la formación de otros nuevos.

Surge asimismo el concepto de “nuevo regionalismo” para identificar, en función de las tendencias más recientes, aquellos proyectos de integración representativos de bajos niveles de institucionalización y escaso establecimiento de mecanismos compensadores, promoviendo la creación de grandes áreas de libre comercio. Se interpreta que este nuevo modelo de regionalismo más abierto contribuye a la mayor compatibilidad de los grupos regionales con la normativa multilateral del marco GATT-OMC en términos de no-discriminación frente a terceros.

La lógica de este nuevo marco de relaciones obedece al interés de los países del Sur por tener acceso preferente a países con altos niveles de renta y unos mercados aún fuertemente protegidos en determinados sectores, así como a los planes de los países del Norte de ir consolidando formalmente sus respectivas áreas de influencia en determinados países con alto potencial para el crecimiento económico. Inicialmente pasaron a destacarse como ejemplos típicos de este nuevo modelo de regionalismo casos como los de la NAFTA (*Northern America Free Trade Agreement*) y la APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*).

Detrás del lanzamiento de algunas de estas iniciativas se halla también el cambio de posición de algunos Gobiernos, como el de los EEUU, que opta por la vía de un regionalismo abierto como consecuencia de su decepción por la falta de operatividad del marco multilateral de negociaciones a nivel mundial, primero con la

última época del GATT y en la actualidad con la OMC. Igualmente, la evidencia del recurso por parte de multitud de Gobiernos a la formación de grupos regionales ha hecho cambiar el discurso de los que históricamente habían considerado la integración regional como una opción *second best*, es decir no maximizadora de bienestar, frente a la más favorable representativa de un marco de liberalización económica multilateral para el conjunto del planeta. Así, en la actualidad, incluso las instituciones financieras de Bretton Woods y la OMC interpretan con pragmatismo que los procesos de liberalización comercial en un marco regional son deseables, en tanto en cuanto no supongan un obstáculo, sino una fase transitoria, hacia el objetivo final de apertura de mercados a escala global.

Dentro de esta misma lógica, en marcos geográficos crecientemente ambiciosos, más recientemente han empezado a establecerse las bases de la última versión de este modelo de regionalismo abierto. Nos referimos a los megaproyectos de áreas de libre comercio lanzados por EEUU para el conjunto del continente, caso del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) o los TLC (Tratados de Libre Comercio) con diversos grupos regionales latinoamericanos o bilateralmente con algunos Gobiernos individuales, así como por la UE con los países mediterráneos, por un lado, y con diversos grupos regionales dentro de los ACP (África, Caribe y Pacífico) en el marco de la era post-Lomé, por otro. Estas iniciativas surgen con la intención de garantizar unas relaciones económicas preferenciales con sus respectivas periferias o áreas de influencia, si bien ahora sobre la base de la reciprocidad en cuanto a la concesión de ventajas comerciales. Incluso en el continente asiático, históricamente representativo de altos niveles de integración real pero

escasa integración formal, el sentimiento de frustración por los escasos avances en los últimos años en el marco de negociación multilateral de la OMC han llevado a una apuesta más clara de los países asiáticos por un marco regional donde se han alcanzado diferentes acuerdos para la futura creación de inmensas áreas de libre comercio entre China y la ASEAN (*Association of South East Asian Nations*), así como de éstos con Corea del Sur y Japón.

Además de incluir los factores hasta ahora citados, más recientemente estos exponentes avanzados del nuevo regionalismo, en lugar de fomentar la creación desde cero de diversos proyectos de integración que involucren tanto economías industrializadas como en desarrollo, persiguen la formalización de acuerdos comerciales entre países individuales y grupos regionales, o entre diferentes grupos regionales de países del Norte, por un lado, y del Sur, por el otro. Este último sería el caso de los EPA (*Economic Partnership Agreements*) entre la UE y diversos grupos regionales de países ACP, o algunos de éstos de forma individual, en su mayoría de África subsahariana.

De este modo, ante la iniciativa de las economías más dinámicas de cada uno de los tres grandes bloques rivales en que puede quedar dividido el mundo, parece asumirse que la creación de áreas de libre comercio a nivel continental o extracontinental, si bien en base a diferentes modelos, se convierte en un instrumento clave para la promoción del desarrollo en los países del Sur. Ello implica la implementación de un modelo económico claramente extravertido y coherente con el proceso de globalización neoliberal actualmente en curso, y por tanto directamente enfrentado a la lógica de autocentramiento e industrialización desde dentro, representativa de las primeras iniciativas regionalistas en el mundo en

desarrollo en décadas anteriores. Y es en este contexto en el que surge la acalorada controversia sobre los pros y contras de este tipo de iniciativas en términos de consecuencias para el conjunto de las economías participantes, pero, en particular, para las economías más débiles y desestructuradas.

Esta concepción actual de la integración económica regional, además de extravertida es también claramente restrictiva, en tanto en cuanto parece olvidar lo que los manuales explican respecto a las diferentes fases que componen estos procesos, desde las áreas de libre comercio a las uniones económicas y monetarias, pasando por las uniones aduaneras y los mercados comunes, donde se liberalizan los movimientos de mano de obra y se establecen políticas comunes en muy diversos ámbitos y sectores productivos. Pero además de esto, se pasa igualmente por alto que la integración regional como potencial instrumento de desarrollo no es ni buena ni mala en sí misma, dependiendo su valoración del impacto sobre las sociedades implicadas en términos de mejora del nivel de bienestar de sus poblaciones, más allá de la mera ampliación de mercados y el aumento de flujos comerciales. No en vano, tal y como ya se ha comentado, la literatura especializada sobre el tema evidencia la confrontación entre diferentes modelos de integración, con mayor o menor grado de regulación, intervención pública e institucionalización, así como la propia existencia de una falta de consenso entre economistas que la nueva era de la globalización neoliberal ha querido soslayar a favor del discurso monocorde del pensamiento único.

No cabe duda de que la liberalización comercial unidireccional en términos de reducción de la protección en determinados mercados de productos agrícolas o manufacturas intensivas en mano de obra en los países industrializados jugaría en

favor de los intereses de la mayor parte de las economías del Sur. Sin embargo, ello no quiere decir que la exposición de los mercados locales de estos países a la competencia internacional, fruto de un proceso de liberalización recíproco mediante el establecimiento de áreas de libre comercio, vaya necesariamente a beneficiar a las economías más deprimidas en ausencia de criterios compensadores o redistributivos. Éste es un viejo debate en la literatura sobre la integración regional, que, como ya se destacó previamente, cobra especial interés en el caso de economías con fuertes disparidades en cuanto a su nivel de desarrollo.

Pero a su vez, este discurso librecambista es especialmente llamativo a sabiendas de que la mayor parte de las economías industrializadas han acometido su correspondiente proceso de desregulación del comercio de forma comedida y controlada, quedando aún sectores como el agrícola fuertemente protegidos. Sin embargo, muchas economías en desarrollo han sido forzadas a materializar en el corto plazo unas radicales políticas desreguladoras en una situación de escasa competitividad en el sector manufacturero, alto riesgo de desindustrialización y excesiva especialización primario exportadora.

Por otro lado, a pesar de que los acuerdos hablan de crear áreas de libre comercio, además de garantizar la libertad de movimiento de bienes y servicios, se pretende que estos acuerdos garanticen la libertad de movimiento transfronterizo del capital y amplíen la agenda incorporando otros “nuevos temas relacionados con el comercio”. El tema de la liberalización de los flujos de inversión extranjera directa se muestra especialmente polémico tanto entre los países miembros del Norte como del Sur. Así, en los primeros se temen los efectos de la deslocalización industrial protagonizada por las grandes empresas multinacionales. Mientras tanto, en los

segundos, los intentos de salvaguardar los intereses y privilegios del capital transnacional mediante una normativa de carácter irreversible tipo AMI (Acuerdo Multilateral de Inversiones), forzando a los países implicados a niveles de compromiso muy superiores a los actualmente aprobados en el marco de la OMC, como ya sucede en el caso de los TLC entre diversos países latinoamericanos y Estados Unidos, generan una tremenda desconfianza. Por otro lado, el deterioro de las condiciones laborales, y el escaso efecto arrastre sobre la industria local de una inversión extranjera directa cada vez más volátil, tampoco son vistos con buenos ojos por diferentes agentes económicos y sociales en los países periféricos.

Igualmente, la aplicación de la correspondiente protección en materia de derechos de propiedad intelectual, radicalmente opuesta a la lógica de los programas de transferencia tecnológica de décadas anteriores, es también interpretada como una amenaza contra el bienestar de las poblaciones de los países más pobres, en particular, en lo referente a sectores especialmente sensibles como el de los medicamentos, entre otros.

En definitiva, el exceso de fe en los mercados y en los beneficios de una apertura y de una liberalización a ultranza, que paradójicamente permite el uso de dobles raseros y prácticas tremendamente incoherentes, se convierte en un obstáculo para el desarrollo de los países del Sur más allá de la reproducción del modelo de capitalismo periférico en el que se encuentran inmersos. Así, este asimétrico modelo de regionalismo neoliberal, además de descapitalizar la concepción originaria de una integración más amplia, con mayor espacio para la política social y en base a diferentes modelos, juega al mismo tiempo en claro detrimento de la posibilidad y capacidad de los Gobiernos,

de los grupos regionales, y de la sociedad civil de estos países para definir y poner en marcha sus propias estrategias de desarrollo autónomo en función de sus respectivas peculiaridades, necesidades y prioridades. Y es precisamente en este contexto donde iniciativas favorables al reforzamiento y consolidación de un espacio de cooperación Sur-Sur entre diferentes países y grupos regionales cobran especial sentido a modo de estrategia para hacer frente al poder hegemónico de las principales potencias económicas mundiales.

El peligro de este modelo extravertido de integración hacia fuera es la posible desintegración hacia dentro de las sociedades más desfavorecidas por las libres fuerzas del mercado y por la defensa de intereses proteccionistas de una minoría. Al igual que reza el conocido lema del movimiento altermundista sobre la globalización, “otra integración económica regional es deseable y posible”. Y éste es el reto al que se enfrentan hoy en día las sociedades del Norte y del Sur participando en un mismo proyecto de integración, como en el caso de los EPAs entre la UE y diversos grupos regionales de los países ACP. Es decir, el logro de un modelo de desarrollo más humano e equitativo, donde la satisfacción de las necesidades básicas sea la meta prioritaria que guíe las iniciativas y avances de los diferentes grupos regionales y sus recientes ampliaciones en la lógica del regionalismo abierto.

Bibliografía

- Bhalla, A.S. y Bhalla, P. (1997): *Regional blocks. Building blocks or stumbling blocks?* London, MacMillan Press Ltd.
- Bidaurratzaga, E. (2006): “La integración económica regional como instrumento de desarrollo. Nuevas tendencias y limitaciones”. *Cuadernos África-América Latina*, N° 40-41. Madrid. SODEPAZ. pp. 11-17.

Calvo, A. (2003): *Integración económica y regionalismo*. Madrid, Centro de estudios Ramón Areces.

Keet, D. (1999): *Globalisation and Regionalisation. Contradictory Tendencies? Counteractive Tactics? Or Strategic Possibilities?* AIDC (Alternative Information and Development Centre). www.aidc.org.za

Palazuelos, E. y Vara, M.J. (coords.) (2002): *Grandes áreas de la economía mundial*. Barcelona, Ariel.

Eduardo Bidaurratzaga Aurre

Integración regional africana

Las iniciativas de integración regional han formado parte fundamental de las diferentes propuestas de los mandatarios africanos en materia de estrategias de desarrollo desde la descolonización. No obstante, a lo largo de las últimas décadas se ha producido una evolución en los planteamientos teóricos desde iniciales posiciones panafricanistas basadas en el desarrollo endógeno y en modelos autocentrados, hasta enfoques crecientemente extravertidos, coherentes con la lógica de liberalización y apertura del actual modelo de globalización, y en la línea del denominado regionalismo abierto.

En la literatura sobre el regionalismo en el continente africano, es habitual encontrar referencias al alto número de iniciativas formales, configurando el consiguiente abultado conjunto de siglas, así como al escaso éxito de las mismas en términos reales, ya sea en cuanto a su bajo nivel de comercio intra-regional o de crecimiento y desarrollo. Pese a ello, a día de hoy la apuesta de los Gobiernos africanos por la configuración de iniciativas integracionistas con sus vecinos en diversos marcos geográficos regionales sigue siendo un hecho irrefutable.

De este modo, al igual que en otros continentes, actualmente en África el debate no

parece plantearse sobre la base de si la integración regional puede o no ser un instrumento para el desarrollo del continente. La clave se encuentra precisamente en la falta de precisión de los conceptos de integración y desarrollo utilizados, así como en la premeditada elusión del debate sobre diferentes modelos de integración. Por ello, los debates más candentes al respecto han estado históricamente protagonizados por la controversia entre los principales enfoques sobre la idoneidad de un mayor o menor grado de intervención pública en la actividad económica, en este caso dentro de un marco geográfico supraestatal.

El impulso para la promoción de iniciativas integracionistas en el continente obedece a diferentes lógicas, de carácter tanto político como económico. Entre los factores más destacables a favor de las mismas podrían citarse los siguientes: la necesidad de dar salida al problema del pequeño tamaño de sus mercados internos mediante la ampliación de éstos y el consiguiente aprovechamiento de las economías de escala; el alto potencial para la cooperación en sectores como las infraestructuras de transporte, energía o agua, dadas las insuficientes dotaciones actuales y en el contexto de países sin salida al mar, recursos fluviales compartidos, etc.; el trazado de fronteras irrespetuoso con las realidades culturales y sociales del continente, la consiguiente falta de conciencia nacional, y el cuestionamiento del estado-nación desde arriba por la mundialización y desde abajo por el etnicismo o el comunitarismo; finalmente, debe destacarse el mayor potencial para la defensa de los intereses africanos en diferentes marcos de negociación a nivel internacional.

No obstante, pese a la tradicional y actual apuesta de los representantes gubernamentales africanos por el regionalismo, los problemas para la puesta en marcha y el avance

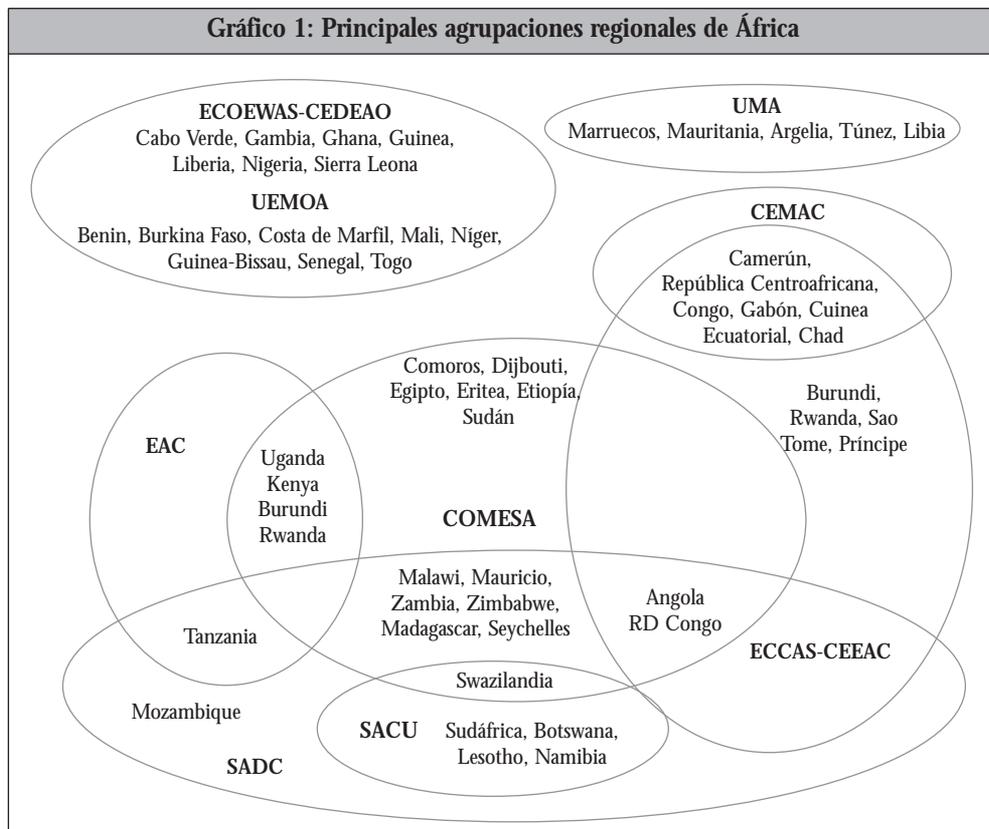
de los mismos no han sido en absoluto desdénables. Tales obstáculos y limitaciones pueden ser clasificados en dos grandes grupos: de carácter político y económico.

En cuanto a los obstáculos políticos, de entrada, durante los primeros años tras la descolonización, el lógico interés por la construcción nacional de los Estados recién independizados se convertía por definición en un obstáculo para la cesión de soberanía sobre entes regionales supraestatales. Asimismo, otro tipo de dificultades a las que se han enfrentado las iniciativas regionalistas en África pasa por:

- La escasa legitimidad de numerosos Gobiernos de corte dictatorial y autoritarios.
- La falta de voluntad política de representantes gubernamentales faltos de perspectiva ante procesos de pérdida de capacidad de decisión en favor de entes de carácter supranacional, a cambio de un supuesto beneficio en el medio o largo plazo, no siempre compatible con el electoral a corto.
- La presión realizada por diferentes grupos económicos temerosos de la pérdida de sus privilegios como consecuencia del aumento de la competencia en diferentes mercados.
- Los abundantes episodios generadores de inestabilidad política interna y externa en el contexto de la Guerra Fría.
- La priorización de la defensa de la soberanía nacional en las organizaciones regionales o continentales sobre la base de la no-injerencia.
- La libre pertenencia a diferentes organizaciones regionales, que ha llevado frecuentemente al solapamiento de funciones y estructuras burocráticas, así como a la generación de confusión y de un uso ineficiente de los escasos

recursos existentes, dando origen a la versión africana de lo que la literatura

sobre la materia denomina el *spaghetti bowl* (Gráfico 1)¹.



Fuente: elaboración propia.

Acrónimo y año de establecimiento de cada una de las agrupaciones regionales:

CEMAC: Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (1994).

COMESA: Common Market for Eastern and Southern Africa (1994).

ECCAS-CEEAC: Economic Community of Central African States - Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (1983).

ECOWAS-CEDEAO: Economic Community of West African States. Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (1975).

SADC: Southern African Development Community (1992).

SACU: Southern African Customs Union (1910).

UMA: Union du Maghreb Arabe (1989).

UEMOA: Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (1994).

EAC: East African Community (1999).

¹ Además de los grupos regionales incluidos en el gráfico, pueden destacarse los siguientes: IGAD (Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo) formada por Eritrea, Etiopía, Djibuti, Kenya, Uganda, Sudán y Somalia; CEN-SAD (Comunidad de Estados del Sahel-Sahara) compuesta por 18 países del África central, oriental, occidental y del norte; IOC (Comisión del Océano Índico), formada por Comores, Madagascar, Mauricio y Seychelles; CEPGL (Comunidad Económica de Países de los Grandes Lagos), compuesta por Rwanda, Burundi y la República Democrática del Congo.

Por lo que se refiere al ámbito económico, destacan a su vez:

- La escasa complementariedad de unas estructuras productivas orientadas a la exportación hacia las antiguas metrópolis de unos pocos bienes con escaso valor añadido.
- Una dotación de infraestructuras de transporte insuficiente y construida bajo la lógica del abastecimiento de las colonias a dichas metrópolis y no de la promoción del comercio intra-regional.
- La falta de integración financiera y monetaria que facilite los intercambios en los mercados de bienes y servicios y capitales.
- Los diferentes niveles de desarrollo de las economías participantes, que agudizan el debate sobre la pertinencia de la redistribución en favor de las economías más desfavorecidas y sobre los mecanismos más adecuados para llevarla a cabo.

De este modo, la problemática de la integración y del desarrollo en África se enfrenta a una larga serie de circunstancias, originadas tanto a partir de variables exógenas como endógenas, que precisan con frecuencia de importantes transformaciones de carácter estructural.

Tal y como se ha señalado, si bien es cierto que de la mano del logro de la independencia política es cuando surgen los primeros grupos regionales, no será hasta los años 70 y primeros de los 80 cuando se crean algunos de los más significativos y de mayor tamaño. Con todo, con el reavivamiento de los debates sobre el regionalismo y su papel como instrumento de desarrollo en la década de los 90, se abre también un periodo de reforzamiento y redefinición de los grupos regionales existentes en el continente africano, si bien ahora influenciado

por el proceso de globalización neoliberal en curso.

Para poder comprender las últimas tendencias en esta materia es necesario tener en consideración sus principales antecedentes, y atender a la referencia del Plan de Acción de Lagos (PAL) de la cumbre de la Organización para la Unidad Africana (OUA) celebrada en Nigeria en 1980, así como a la inmediata reacción ante éste por parte de las instituciones financieras de Bretton Woods. La propuesta de los líderes africanos pretendía dar una salida a la crisis económica de los años 70 a partir de una estrategia de desarrollo basada en la autosuficiencia colectiva (*collective self-reliance*), la diversificación productiva, la reducción de la dependencia respecto al sector primario exportador, y la preocupación por la satisfacción de necesidades primarias como objetivo final del desarrollo económico, donde la formación de grupos regionales que finalmente se fusionaban a nivel continental se convertía en un elemento central de dicha estrategia.

La reacción del Banco Mundial no se hizo esperar, con la publicación del conocido como “Informe Berg” en 1981, y su consiguiente diagnóstico y conjunto de recomendaciones de corte manifiestamente neoliberal. Las buenas palabras y los proyectos panafricanistas se fueron al traste tan pronto como los Gobiernos africanos, guiados por el pragmatismo, recurrieron a la financiación exterior ofrecida por las citadas instituciones internacionales con la intención de hacer frente a diferentes desequilibrios macroeconómicos y al fuerte endeudamiento de sus economías. Dado que el acceso a financiación quedaba condicionado a la aplicación de determinado tipo de políticas económicas en el marco de los programas de ajuste estructural y del denominado “Consenso de Washington”, las estrategias de desarrollo endógeno africanistas

fueron dejadas a un lado, en favor de la búsqueda del equilibrio macroeconómico, la minimización de la intervención pública, la especialización productiva y la extraversion de sus economías. Todos estos factores son característicos de las políticas económicas mayormente implementadas en el continente durante las últimas décadas, y estas políticas, en particular por lo que a la extraversion se refiere, llevan camino de ser agudizadas en el futuro próximo de la mano de los EPA en términos de una mayor apertura comercial recíproca y facilitación de la entrada de inversiones extranjeras.

Bibliografía

ADB (2000): *African Development Report 2000. Africa in the World Economy, Regional Integration in Africa*. Oxford, African Development Bank/Oxford University Press.

Bidaurratzaga, E. y Colom, A. (2005): "Regionalismos y estrategias de desarrollo en África: implicaciones y retos del acuerdo de Cotonú y del NEPAD". *Revista de Economía Mundial*, N° 12. Universidad de Huelva.

Bidaurratzaga, E. y Marín, A. (2006): *Integración regional africana y nuevas relaciones con la UE como instrumentos de desarrollo*. Madrid, Los Libros de la Catarata.

Kabunda, M. (2002): "Integración regional en África. Perspectivas para el siglo XXI", en Kabunda, M. (coord.): *África subsahariana ante el nuevo milenio*. Madrid, Pirámide.

UNECA (2004-2006-2008): *Assessing Regional Integration in Africa I-II-III*. United Nations Economic Commission for Africa. Disponible en: www.uneca.org/aria
Fecha de consulta: diciembre 2008.

Eduardo Bidaurratzaga Aurre

L

Lomé y Cotonú, Acuerdos de

El marco tradicional para las relaciones entre las antiguas metrópolis de la actual UE y África subsahariana ha sido desarrollado desde 1975 hasta el año 2000 en las sucesivas convenciones de Lomé (Lomé I en 1975, Lomé II en 1980, Lomé III en 1985, y Lomé IV en 1990, sujeta a revisión en 1995). El modelo Lomé, que tiene como antecedentes los Marcos de Asociación de 1957 entre algunos países de la Europa Occidental con Países y Territorios de Ultramar y los poste-

riores Acuerdos de Yaundé I y II, de 1963 y 1969 respectivamente, ha regulado las relaciones entre los países europeos por un lado, y el grupo África, Caribe y Pacífico (ACP) por otro. El número de países integrantes ha pasado de 46 a 79 en el grupo ACP, aglutinando actualmente a un total de 48 países africanos, y aproximadamente al 75% de los denominados PMA, es decir, Países Menos Adelantados (los países africanos del norte del continente, junto con otros del área mediterránea, gozan de su propio marco de relaciones con la UE en la actualidad).

Cuadro 1: Países del grupo ACP: Países Menos Adelantados y otros países en desarrollo

Países en desarrollo menos adelantados (PMA)			Países en desarrollo			
África (34)		Caribe (1)	Pacífico (6)	África (14)	Caribe (15)	Pacífico (9)
Angola	Malawi	Haití	Islas Salomón	Botsuana	Antigua/Barbuda	Fiyi
Benin	Mali		Kinbati	Camerún	Bahamas	Papua N. Gu.
Burkina Faso	Mauritania		Samoa	Congo-Braz.	Barbados	Tonga
Burundi	Mozambique		Timor Oriental	C. Marfil	Belice	Islas Marshall
Cabo Verde	Níger		Tuvalu	Gabón	Cuba*	Islas Cook
Chad	R.D. Congo		Vanuatu	Ghana	Dominica	E.F.
Comoras	R. Centroafricana			Kenia	Granada	Micronesia
Yibuti	Ruanda			Mauricio	Guyana	Nauru
Eritrea	S. Tomé y P.			Namibia	Jamaica	Niue
Etiopía	Senegal			Nigeria	S. Kits/Nevis	Palau
Gambia	Sierra Leona			Seychelles	S. Lucia	
Guinea	Somalia			Sudáfrica*	S. Vicente y Gr.	
Guinea-Bissau	Sudán			Suazilandia	Surinam	
G. Ecuatorial	Tanzania			Zimbaue	Trinidad y	
Lesoto	Togo				Tobago	
Liberia	Uganda				R. Dominicana	
Madagascar	Zambia					

* Países no signatarios del Acuerdo de Cotonú.

Fuente: Bidaurratzaga y Marín, 2006.

El modelo de Lomé, representativo de la política de cooperación al desarrollo de la CEE, además de asistencia técnica y financiera (proveniente fundamentalmente de los diferentes FED, Fondo Europeo de Desarrollo, hasta un total de ocho), tomaba como una de sus principales señas de identidad el acceso preferencial no recíproco al mercado europeo de los productos procedentes de los países ACP. Ello se traducía en la aplicación de un criterio de discriminación positiva sin contrapartida para estos países en un contexto de reivindicaciones postcoloniales a favor de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), que potencialmente podría contribuir a su desarrollo socioeconómico. No obstante, esto favorecía a su vez el acceso privilegiado a las materias primas africanas por parte de los países europeos, en un momento de subida del precio de estos bienes primarios en los mercados internacionales.

En el ámbito estrictamente comercial, otro de los elementos diferenciadores del marco de Lomé se refiere al tratamiento específico de algunos productos, como los plátanos, la carne de vacuno, el azúcar y el ron, definido en los correspondientes protocolos especiales, de tal forma que se garantizaba a los países ACP unos precios y cantidades exportables fijas en esos sectores. Este régimen preferencial, que afectaba a la mayor parte de sus exportaciones, ha contado, sin embargo, con la destacada excepción de los productos protegidos en el marco de la PAC (Política Agraria Común) europea. De este modo, en el caso del sector agrícola, son fundamentalmente los productos tropicales aquellos que han gozado de condiciones de acceso más favorables al mercado europeo.

A medida que Lomé VI, tras su revisión en 1995, iba aproximándose a su fecha de expiración en el año 2000, se inició el debate sobre el balance de los resultados

obtenidos y la posible modificación del marco de relaciones vigente hasta entonces. El detonante de este proceso fue la publicación en 1996 del denominado “Libro Verde”, donde por primera vez la Comisión Europea ponía formalmente sobre la mesa sus preocupaciones y propuestas de cambio del modelo, sobre la base de los retos y opciones a los que creía enfrentarse de cara al siglo XXI. En este documento la UE esgrimía sus principales argumentos para replantear y reformular en profundidad el esquema anterior.

En primer lugar, se destacaba el tema de la ineficacia del modelo de Lomé, tanto en un marco de incumplimiento de los objetivos más ambiciosos (la reducción de la pobreza o el logro de unos mayores niveles de desarrollo económico y social), como de otros más concretos y visibles a corto plazo (el aumento del peso de los productos de exportación de los países ACP en los mercados europeos). De hecho, en cuanto al comercio, el porcentaje de participación de las exportaciones de estos países en Europa, no sólo no había aumentado, sino que había disminuido. Esto además contrastaba con la realidad de otras economías en desarrollo, en particular las asiáticas, que en ausencia de este trato preferencial habían conseguido mejorar el peso de sus exportaciones en los mercados europeos. Con todo, la literatura crítica con la postura de la UE, pone en entredicho su diagnóstico interesado al calificar de fracaso el sistema de preferencias no recíprocas de Lomé, dado que de otro modo resultaría difícil entender la insistencia de los países ACP en mantenerlo.

En segundo lugar, se subrayaba la incompatibilidad de los Acuerdos de Lomé con la normativa multilateral de la OMC (Organización Mundial del Comercio), en tanto en cuanto chocaba contra algunos de sus principios básicos, como el de reciprocidad

y el de no-discriminación. La excepción al principio de reciprocidad, por la vía del controvertido artículo XXIV para el caso de acuerdos de integración regional, no era aplicable. Y en cuanto al principio NMF (Nación Más Favorecida), representativa de la ausencia de discriminación, el marco preferencial no recíproco de Lomé quedaba autorizado a modo de excepción mediante una “Cláusula de Habilitación” tan sólo en el caso de que tales ventajas fuesen aplicadas al conjunto de las economías en desarrollo, y no únicamente a algunas de ellas.

Finalmente, la UE utilizaba el argumento de la necesidad de diferenciación entre unos países y otros dentro del grupo ACP en función de nivel de desarrollo socioeconómico y de la evolución del mismo en las dos décadas anteriores. Así, la pertinencia de un tratamiento preferencial que jugara a favor de dicho desarrollo era considerada muy diferente según el caso, sugiriendo la aplicación de criterios distintos para los PMA (Países Menos Adelantados) frente al resto de los países ACP.

Pese a las citadas incompatibilidades, en los últimos años se ha podido seguir aplicando el modelo de Lomé gracias a la aceptación de las dos exenciones temporales solicitadas por la UE respecto a la citada normativa multilateral de la OMC, la última de las cuales expiró el 31 de diciembre de 2007.

Sobre la base de los argumentos comentados, a finales de 1998 se puso en marcha el proceso de negociación, del que nacería el Acuerdo de Cotonú. En dichas negociaciones la UE presionó fuertemente para reorientar en el futuro próximo el marco de relaciones previo sobre la base de la liberalización comercial recíproca, como forma de mejorar la eficiencia y competitividad de sus sistemas productivos y la capacidad de inserción en la economía mundial de

sus antiguas colonias. Paradójicamente, la interpretación por parte de los representantes de los países ACP era muy diferente, apostando en todo momento por la prórroga del modelo anterior durante el mayor tiempo posible y, en su defecto, por la flexibilidad de los nuevos acuerdos en cuanto a temas sensibles y periodos de transición que permitieran un ajuste no traumático a la nueva situación.

Tras año y medio de negociaciones entre ambas partes, en junio de 2000 es firmado el Acuerdo de Cotonú, como sustituto del marco regulador utilizado durante los 25 años anteriores, y prolongando sus preferencias de forma transitoria hasta el cierre de las negociaciones sobre los EPA (*Economic Partnership Agreements*), inicialmente previsto para antes del fin de 2007. Aunque en el ámbito político el acuerdo incluye un amplio abanico de temas novedosos y el refuerzo de algunos ya existentes en Lomé IV revisado, las transformaciones más significativas se producen en el económico, y particularmente en el comercial.

En la línea de lo defendido por la UE durante las negociaciones del acuerdo, el cambio fundamental se traduce en la futura sustitución del antiguo régimen comercial de preferencias unilaterales por otro de carácter recíproco, de tal forma que la liberalización comercial se produzca en ambas direcciones, es decir mediante el establecimiento de áreas de libre comercio. Todo ello, de forma perfectamente coherente con la normativa multilateral de la OMC, y entrando a su vez en la lógica de otras iniciativas previas del Gobierno de los Estados Unidos para crear una gran área de libre comercio a nivel continental como es el caso del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) o TLC (Tratados de Libre Comercio) a nivel bilateral o regional con el mayor número posible de países latinoamericanos. Ambas dinámicas, interpretadas en términos de nuevo

regionalismo abierto, pretenden atar formalmente las relaciones económicas con sus históricas áreas de influencia, en un contexto en el cual éstas se perciben además como parcialmente amenazadas por la competencia de algunas economías emergentes de Asia, y muy especialmente por el creciente “desembarco” de China, que tanto interés y controversia está generando en el caso de África.

Un elemento diferenciador de este nuevo modelo europeo es, de entrada, su denominación. Al contrario que sus homólogos americanos, ésta no incluye la expresión “libre comercio”, dando origen a los EPA o Acuerdos de Asociación Económica, que, además de este régimen comercial recíproco, incorporan asistencia técnica y financiera, tanto en el marco de los Fondos Europeos de Desarrollo (FED) como de la cooperación al desarrollo bilateral de los diferentes miembros de la UE.

Otra de sus peculiaridades, condicionada por la necesidad de diferenciación antes mencionada, consiste en el trato especial concedido a los PMA mediante el mantenimiento del anterior régimen preferencial no recíproco. Éste se extiende a su vez al conjunto de los PMA en el resto del mundo, con independencia de su pertenencia al grupo ACP, gracias a la iniciativa EBA (*Everything But Arms*) lanzada por la UE en 2001.

El Acuerdo de Cotonú, en su condición de “acuerdo para acordar”, no definía al detalle los contenidos de cada EPA, señalando que éstos deberían ser negociados preferentemente con grupos regionales preestablecidos, para su puesta en marcha a comienzos del 2008, mediante la progresiva liberalización comercial y su definitiva entrada en vigor no más tarde del año 2020. El detalle sobre las negociaciones de los EPA, sus potenciales efectos sobre los países ACP y sus posibles alternativas, son

desarrollados en otros conceptos de este diccionario.

Bibliografía

Bidaurratzaga, E. y Marín, A. (2006): *Integración regional africana y nuevas relaciones con la UE como instrumentos de desarrollo*. Madrid, Los Libros de la Catarata.

Comision Europea (1997): *Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century. Challenges and Options for a New Partnership*. Bruselas, Comisión Europea.

Bidaurratzaga, E. (2008): “El nuevo modelo de relaciones Europa-África. El debate sobre los EPAs como instrumento de desarrollo”. *Claves de la Economía Mundial*. Madrid, ICEI/ICEX.

Gibb, R. (2000): “Post-Lomé, the European Union and the South”. *Third World Quarterly*, Vol. 21, Nº 3. London, Routledge.

Hurt, S. R. (2003): “Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention”. *Third World Quarterly*, Vol. 24, Nº 1, London.

McQueen, M. (1998) “ACP-EU trade cooperation after 2000. An assessment of reciprocal trade preferences”. *The Journal of Modern African Studies*, 36, 4, Cambridge University Press.

Eduardo Bidaurratzaga Aurre

N

Neoliberalismo

La exaltación del mercado como mecanismo regulador perfecto e insustituible de la economía es la clave de bóveda de la ideología neoliberal. Apoyándose en la teoría neoclásica, cuenta con un modelo lógico y cerrado en el que hallan soluciones todas las incógnitas que ha de resolver un sistema económico.

En su vertiente internacional, el neoliberalismo postula fundamentalmente el libre-cambio, la supresión de obstáculos al comercio internacional y la liberalización de los movimientos de capital.

Origen

El neoliberalismo hace su aparición como una estrategia para sacar al capitalismo de la crisis de los setenta, una vez que se hubo comprobado el agotamiento del keynesianismo. Una nueva doctrina debía reemplazar a la vigente con el fin de exonerar al sistema de responsabilidades y de afrontar las nuevas circunstancias en beneficio de las clases dominantes. Las concepciones neoliberales se impusieron rotundamente a lo largo de la década de los ochenta como resultado del fracaso de los últimos intentos

por resolver la crisis por la vía de la política expansiva y lo que significó la llegada al poder de los conservadores Reagan en Estados Unidos y Thatcher en Gran Bretaña como contraofensiva global, que arrastraron al resto de los gobiernos con independencia de su ideología.

Desde entonces ha habido profundas transformaciones económicas. Han perdido importancia sectores industriales históricos y han emergido otros. Ha tenido lugar una intensa renovación tecnológica, orientada sobre todo a la mejora de la productividad. La concentración de capital se ha acelerado y las multinacionales representan el esqueleto de la estructura económica mundial. Las relaciones sociales entre las clases se han modificado sensiblemente, registrándose un retroceso en las capacidades del mundo del trabajo frente al capital.

Las recetas neoliberales han logrado mejorar la tasa de rentabilidad del capital, pero la naturaleza conflictiva del capitalismo requiere de más sutiles respuestas a una civilización recorrida por múltiples tensiones, desgarros y frustraciones. El neoliberalismo puede sentirse satisfecho, hasta ahora, por haber afrontado la crisis del

capitalismo sin grandes quebrantos para el sistema y haber actuado a favor de los intereses de los sectores dominantes del capital, pero debe reconocer que ni una sola de las grandes cuestiones sociales que planteaba la situación del mundo antes de su hegemonía se ha resuelto y otras muchas han empeorado.

Programa

La política económica neoliberal persigue como objetivo la elevación de la tasa de rentabilidad del capital y en torno a ese objetivo se articulan las diversas piezas: el ataque a los salarios, el retroceso de las prestaciones y los servicios sociales, la contrarreforma fiscal, la desregulación del mercado de trabajo, las privatizaciones y la globalización.

Ataque a los salarios

La renta se distribuye entre salarios y excedente empresarial. El trasvase desde los salarios a los beneficios, favorece la rentabilidad del capital. La razón teórica esgrimida para la reducción de los salarios es que estos habían alcanzado un nivel para el cual la demanda de trabajo no podía absorber la oferta existente. Culpando a los elevados niveles salariales del paro, se ha propuesto que el trasvase de salarios a beneficios, generará más inversión y por tanto más empleo. Este encadenamiento se ha demostrado falso en muchas ocasiones.

Retroceso de las prestaciones y servicios sociales

La política neoliberal ha sometido al sector público a un acoso continuo en lo que se refiere a los gastos en prestaciones sociales y en el mantenimiento de los servicios públicos de interés general, como la educación o la sanidad. Estos servicios se consideran como salarios indirectos y las prestaciones

por pensiones, seguro de desempleo, invalidez, etc., como salarios diferidos. Para el capital, el coste del factor trabajo de las mercancías incorpora no sólo los salarios directos, sino también los indirectos y los diferidos, por lo que defiende que debe afectar el recorte salarial a todas sus expresiones, en cuanto todas inciden en el beneficio.

El retroceso del Estado de Bienestar cumple también otras funciones: debilita a la gente trabajadora, a través de la inseguridad y del miedo al futuro, lo que les hace más fácilmente explotables; al degradar los servicios públicos y las prestaciones sociales abre campo para los negocios privados ante la necesidad de los ciudadanos y ciudadanas de procurarse asistencia y pensiones complementarias.

Contrarreforma fiscal

El neoliberalismo ha cambiado las pautas fiscales en un sentido regresivo. Ha puesto en tela de juicio el nivel recaudatorio alcanzado, juzgándolo contraproducente por la relevancia económica que otorga al Estado y por las trabas que levanta al dinamismo de la economía. El resultado de la contrarreforma está a la vista: estancamiento en muchos países, cuando no reducción, del peso de los impuestos sobre el PIB; los impuestos indirectos (más regresivos, en líneas generales, que los directos) han ganado terreno sobre los directos; los directos han perdido progresividad, aliviando la carga impositiva de las rentas más altas; los impuestos sobre el capital han tendido a reducirse; las normas fiscales y el rigor de su aplicación (se ha acentuado el fraude) se ha relajado.

Desregulación del mercado laboral

El panegírico de la flexibilidad, la insistencia en eliminar la rigidez del mercado laboral, no expresa otra cosa que la conveniencia de alterar a favor del capital la relación de

fuerzas entre las clases, y para ello nada mejor que la supresión de derechos laborales, la atomización de los trabajadores y las trabajadoras y el debilitamiento de su capacidad de negociación, incluyendo el acoso a los sindicatos.

Es falso que la flexibilidad cree empleo. En última instancia, cuanto más flexiblemente se use el trabajo menos trabajadores y trabajadoras serán necesarios para producir lo mismo.

Privatizaciones

Han sido justificadas, desde posiciones neoliberales, a través de varios argumentos: por la necesidad de desprenderse de un sector público excesivo e ineficaz; para combatir los déficits públicos; para ampliar espacios de negocio a la iniciativa privada; para disminuir las regulaciones e interferencias que en los mercados provocan las empresas públicas.

Como en los casos anteriores, en los que se han ido desgranando las políticas neoliberales, los argumentos teóricos son muy endebles. La época de la economía mixta (combinación de la economía de mercado con un potente sector público), posterior a la Segunda Guerra Mundial, arrojó para el capitalismo los mejores resultados de su historia.

Globalización

Las ventajas del mercado no podían quedar circunscritas al interior de las economías. En los primeros tiempos del capitalismo, la existencia de naciones, la escasez de capital y las restricciones en la movilidad de los factores productivos, llevaron a la necesidad de contar con una teoría que justificase los beneficios del comercio internacional y el libre comercio. Este papel lo cumplió entonces la teoría de los costes comparativos, que con nuevas elaboraciones,

sigue siendo un pilar fundamental del neoliberalismo.

La teoría de los costes comparativos sostiene, que cada país se especializará en la producción de aquello para lo que esté mejor dotado (aquello en lo que sus costes comparativos sean menores), que esta especialización le favorecerá a él y al resto de países con los que comercia y que, en definitiva, con el comercio internacional todos los países que intervengan saldrán ganando.

Estos argumentos teóricos han sido refutados por la realidad. El comercio internacional basado en el librecambismo, ha beneficiado sistemáticamente a los países industrializados sobre los no industrializados o menos desarrollados, ha generado una brecha insuperable entre unos y otros y ha alimentado unos desequilibrios agudos que se han traducido en una deuda externa tan abrumadora como impagable.

Concebida la sociedad ante todo como un entramado de mercados, el mundo en su totalidad debe convertirse en un mercado global. El comercio de mercancías y los movimientos de capital no deben tener límites. Las fuerzas del mercado deben actuar con plena libertad, salvando las barreras que imponen los Estados.

Estas son las tesis defendidas por organismos como la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional. Consecuencia de su adhesión a las políticas neo-liberales fueron los planes de ajuste estructural y los tratados de libre comercio. Es más los Acuerdos de Asociación Económica (EPA, por sus siglas en inglés) que la Unión Europea propone a los países ACP (África, Caribe y Pacífico), adoptan esas características que dificultarán a los estados cualquier recaudación impositiva, promoverán las privatizaciones y harán retroceder las ya

escasas prestaciones y servicios sociales. En cambio, Europa entrará en dichos países con todos sus productos manufacturados y sus nuevas tecnologías sin ninguna barrera y con escaso impacto en beneficios sociales, excepto para las clases dominantes. Es impensable que se cree empleo en áreas donde gran parte de la población practica agricultura de subsistencia, existen graves carencias educativas y fuertes dificultades para integrar el nuevo mercado laboral.

Estas políticas han demostrado siempre que son eficaces en la concentración de la riqueza y en la expansión de la pobreza. Alejará a las personas de los países ACP de cualquiera de las conquistas que los Objetivos del Milenio se habían propuesto.

Epílogo: la crisis

En el verano de 2007 estalló en EE.UU. una crisis financiera de una magnitud extraordinaria. El detonante fue el pinchazo de una burbuja inmobiliaria que se había ido alimentando en los últimos 5 años, a través de una política de bajos tipos de interés y de desregulación financiera, practicada por la Reserva Federal y otras instituciones encargadas del control de las finanzas.

La celeridad con la que la crisis inmobiliaria se convirtió en crisis financiera, la contaminación gigantesca que sufrió todo el sistema crediticio de la mayoría de los países y a escala mundial, el impacto que la crisis financiera ha tenido en la economía real, generando una recesión económica generalizada y global, que ha sido comparada en bastantes aspectos con la crisis económica de los años 30, desatada a partir del crack bursátil de octubre de 1929, exige profundizar el análisis de conceptos como los del neoliberalismo, la globalización y la financiarización, a la luz de los nuevos hechos que esta crisis ha puesto ante nuestros ojos.

Walden Bello y Francois Chesnais han ofrecido análisis solventes, en este sentido, que tomaremos como referencia.

La época dorada del capitalismo contemporáneo (años 1945 a 1975), fue un periodo de rápido crecimiento, tanto en las economías del centro como en las subdesarrolladas. Este periodo terminó a mediados de los 70, cuando las economías del centro se vieron inmersas en la estanflación (bajo crecimiento e inflación). La reconstrucción de Alemania y Japón, así como el rápido crecimiento de economías en vías de industrialización como Brasil, Corea del Sur y Taiwán añadieron enorme capacidad productiva e incrementaron la competencia global. La tasa de beneficio resultó erosionada. Para salir del atolladero de la sobreproducción el capitalismo puso en pie tres estrategias. La reestructuración neoliberal, la globalización y la financiarización.

La reestructuración neoliberal, iniciada en los 80 por Reagan en EE.UU. y Margaret Thatcher en el Reino Unido y conocida como ajuste estructural en los países del Sur, ya ha sido analizada en párrafos anteriores. La teoría en que se fundamentaba, suponía que mejorando las rentas de quienes estaban en la cúspide de la pirámide social, mejoraría la inversión y la riqueza se derramaría por toda la sociedad. Esa teoría del derrame se demostró falsa. Estranguló la demanda y generó enormes desigualdades, aunque (y en eso sí se anotó el capital un tanto extraordinario) acabó con la resistencia y debilitó extraordinariamente al movimiento obrero y a los sindicatos. Los resultados económicos de la reestructuración neoliberal no contienen éxitos. El crecimiento del PIB, que fue del 3,5% en los años 60 (media mundial), pasó al 2,5% en los 70, al 1,4% en los 80 y al 1,1% en los 90.

La globalización, que también ha sido explicada más arriba, buscaba combinar una

acumulación extensiva del capital, con una rápida integración de zonas semicapitalistas, no capitalistas y precapitalistas en la economía global de mercado. Su objetivo era ganar acceso al trabajo barato, a nuevas fuentes de productos y materias primas y a nuevas áreas de inversión. La liberalización del comercio, la remoción de obstáculos a la movilidad del capital y la abolición de las fronteras para las inversiones en el exterior, fueron sus instrumentos más utilizados. China es el caso más destacado de un área no capitalista integrada en la economía capitalista en los últimos 25 años. El problema que se le presenta a la estrategia basada en la globalización como salida del estancamiento, es que exacerba la tendencia a la sobreproducción. La China de los últimos 25 años ha venido a añadir un volumen tremendo de capacidad manufacturera, lo que ha tenido por efecto deprimir los precios y los beneficios.

La financiarización resultó vital para mantener y elevar la rentabilidad. Según Chesnais, una de las principales consecuencias y manifestaciones de lo que él llama la *muy larga fase de "acumulación sin ruptura"* (desde después de la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad) es el nivel alcanzado y los mecanismos engendrados por la acumulación de capital de préstamos a interés, que se valoriza exteriormente a la producción de valor (economía real formada por la agricultura, la industria, el comercio y los servicios) y plusvalía, sin salir de la esfera de los mercados financieros.

La liberalización financiera orquestada desde Washington sentó las bases de los mercados de activos planetarios. Las otras dos grandes fuentes de acumulación de capitales financieros han sido las rentas basadas en las fuentes de energía o de materias primas, con la renta petrolera a la

cabeza, y los fondos acumulados en títulos de los sistemas de jubilación privada.

La desconexión entre la economía real y la financiera, no es en el capitalismo un mero accidente o un problema de gestión de las finanzas. Es una necesidad provocada para hacer frente al estancamiento que genera la sobreproducción en la economía real. Desde la crisis mexicana de 1982 se ha producido una repetición constante de crisis financieras. 1982 fue el punto de partida de la crisis de la deuda del Tercer Mundo, que se cebó fundamentalmente con América Latina. En 1987 tuvo lugar el *crack* bursátil de mediana amplitud de Wall Street. En 1989 la quiebra y el salvamento de las cajas de ahorro de EE.UU. (debut de una primera crisis mundial inmobiliaria). A principios de los noventa se hundió el sector inmobiliario y la bolsa de Japón, extendiéndose sus efectos a lo largo de toda la década e incluso más. En 1995 se produce la segunda crisis de la deuda de México. En junio de 1997 surge la crisis asiática, que afecta a siete países del área. En el año 2001, en EE.UU. se hunden las empresas punto com, al estallar la burbuja depositada en el valor de sus acciones, que las había hecho crecer, entre los años 1998 y 2001, hasta extremos desorbitados. Con este estallido desaparece también el mito de la nueva economía que predicaba que, de la mano de las nuevas tecnologías, se había entrado en una era de un capitalismo sin crisis y sin ciclos económicos.

Con una economía real lastrada por la sobreproducción, incapaz de ofrecer al capital los niveles de beneficios de la economía financiera y con unas finanzas hipertrofiadas, que se han expandido a todo el mundo en busca de beneficios, que carecen de regulaciones efectivas y que buscan a través de la especulación mejorar a toda costa su rentabilidad; la generación de burbujas, su inevitable estallido (todo lo que sube baja, también en

las finanzas, las cuales, a la postre no se pueden separar eternamente de la base o fundamentos económicos) y el daño que la contaminación financiera termina provocando en la economía real, en forma de recesiones o de depresiones, es un destino inevitable que acompañará al capitalismo que hoy conocemos.

Bibliografía

Anisi, D. (1992): *Jerarquía, mercado, valores. Una reflexión económica sobre el poder*. Madrid, Alianza.

Barceló, A. (1992): *Filosofía de la economía. Leyes, teorías y modelos*. Barcelona, Fuhem-Icaria.

Chesnais, F. et al. (2002): *La globalización y sus crisis. Interpretaciones desde la economía marxista*. Madrid, Los Libros de la Catarata.

Galbraight, J.K. (1989): *Historia de la economía*. Barcelona, Ariel.

Martín, A. et al. (2002): *Elementos de análisis económico marxista. Los engranajes del capitalismo*. Madrid, Los Libros de la Catarata.

Montes, P. (1996): *El desorden neoliberal*. Madrid, Editorial Trotta.

Iñaki Uribarri Hernández

O

Organización Mundial de Comercio (OMC)

La Organización Mundial de Comercio (OMC) es la institución multilateral encargada de establecer las reglas del comercio internacional. En esta tarea sucede desde 1995 al GATT (siglas inglesas del Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio), que venía funcionando desde 1947 y que actualmente ha quedado subsumido en la OMC, de la que forma parte junto al Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS, en inglés GATS) y el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC, en inglés TRIP). La OMC es, junto al FMI y el Banco Mundial uno de los principales organismos económicos internacionales, y un instrumento privilegiado de la globalización neoliberal.

En el seno del GATT se celebraron ocho rondas de negociaciones comerciales: la primera tuvo lugar en Ginebra en 1947 y la última, conocida como Ronda Uruguay, dio origen a la Organización Mundial de Comercio. La Ronda Uruguay, como todas las anteriores, se lanzó a instancias de los

países desarrollados para ampliar sustancialmente el campo de actuación del GATT. Debido a los desacuerdos entre Estados Unidos y la Unión Europea, particularmente en agricultura, las negociaciones que comenzaron en 1986 en Punta del Este (Uruguay) con la pretensión de acabar cuatro años más tarde, no concluyeron hasta el 15 de diciembre de 1993. Y el acuerdo definitivo se firmó en Marrakech (Marruecos) en abril de 1994 por representantes del más alto nivel de 124 países y de la Unión Europea. En 2008 la OMC cuenta con 152 miembros.

La Organización Mundial de Comercio empezó a funcionar el 1 de enero de 1995. La Conferencia Ministerial, que se reúne como mínimo cada dos años, es el máximo órgano decisorio de la OMC, que también cuenta con un Consejo General, que es su órgano permanente, y un director general. En la OMC, como antes en el GATT y a diferencia de las instituciones de Bretton Woods (FMI y BM), cada país tiene el mismo peso en las votaciones, si bien las decisiones se toman normalmente por consenso. Sin embargo, tras esta apariencia de

democracia formal se encuentra la tiranía de los mercados, que otorga una capacidad de decisión proporcional a la potencia económica de cada cual, por lo que de hecho los países desarrollados mandan. Se trata, por tanto, más de una oligarquía que de una verdadera democracia. Una oligarquía en la que además, en muchas comisiones y grupos de trabajo, participan en nombre de los países del Norte personas directamente relacionadas con las empresas del sector correspondiente. Es decir, dictan las reglas de juego quienes más se pueden beneficiar de ellas, “globalizando” así la economía a gusto de las multinacionales.

Hasta ahora se han celebrado seis conferencias ministeriales: en Singapur (1996), Ginebra (1998), Seattle (1999), Doha (2001), Cancún (2003) y Hong Kong (2005). Y aunque así estaba previsto, en la reunión de Seattle no se alcanzó el acuerdo necesario para impulsar la que iba a denominarse Ronda del Milenio. Pero en Doha sí se lanzó una nueva ronda de negociaciones que, comenzando en 2002, debía acabar en tres años. A esta ronda, el Norte ha pretendido llamarla Ronda del Desarrollo, pero la mayoría de la economía del Sur se han negado dado el contenido de las negociaciones. Y además, tras el fracaso de la cumbre de Cancún, donde por segunda vez tras Seattle no hubo un solo acuerdo, la fecha de finalización de la Ronda de Doha no ha sido efectiva. De hecho, en la VI Conferencia Ministerial celebrada en Hong Kong se fijó diciembre de 2007 como nuevo tope, pero ha sido ampliamente rebasado sin que haya sido fijado otro. Por ello puede afirmarse que la Ronda de Doha se encuentra estancada.

En la OMC recae también la vigilancia de las nuevas reglas comerciales. Para ello cuenta con un Órgano de Examen de Políticas Comerciales, encargado de supervisar su cumplimiento por parte de cada miembro.

Y además es la única organización internacional que realmente puede imponer sanciones a los países miembros por el incumplimiento de dichas reglas, a través de su Órgano de Solución de Diferencias. Dada su capacidad sancionadora, la OMC se ha convertido a instancias de las potencias del Norte en la casa de acogida de todo tipo de cuestiones económicas más o menos “relacionadas con el comercio”.

Primero fueron los derechos de la propiedad intelectual, introducidos en la Ronda Uruguay. Luego se ha colado la liberalización absoluta del incipiente comercio electrónico, sin que los países del Sur hayan obtenido nada a cambio. Y en las sucesivas conferencias ministeriales, han venido los intentos de incluir la liberalización de las inversiones internacionales, las compras públicas y la política de la competencia, que ya han sido admitidas como asuntos a tratar aunque no se haya llegado a acuerdos. No obstante, como parte de su estrategia negociadora, que ahora se centra en obtener resultados en el comercio de servicios y en la siempre presente cuestión agrícola, los países del Norte retiraron en 2004 esos asuntos de la Ronda de Doha. Pero no consiguieron con ello que la Conferencia Ministerial de Hong Kong fuera un éxito rotundo, aunque tampoco fue un fracaso total como los cosechados en Seattle y Cancún. Así que la extensión del mandato de la OMC a nuevas materias está momentáneamente paralizada, pero la organización, aunque debilitada, sigue actuando.

En efecto, los severos reveses Seattle y Cancún han dañado la imagen de la OMC, debido a las protestas organizadas en la calle contra la globalización neoliberal y a la postura firme mantenida en el interior por algunos de los ninguneados países del Sur. Y desde entonces cada vez más personas, organizaciones y gobiernos denuncian que la OMC es un elemento

importante en la imposición de una mundialización económica al servicio exclusivo de las empresas multinacionales, bancos y fondos de inversión.

Pero los acuerdos de la Ronda Uruguay mantienen su vigencia, constituyendo un claro ejemplo de la diferencia existente entre el discurso neoliberal y su aplicación práctica. Y es que esas reglas de juego encierran más de una trampa. En contra de lo que a menudo se dice, no todo se liberaliza. Así, a pesar del interés que tiene para muchas economías del Sur, la apertura de los mercados agrícolas del Norte avanza muy lentamente, mientras las subvenciones agrícolas de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón aumentan en lugar de disminuir. Y la liberalización del comercio de productos textiles ha necesitado diez años para completarse. Por su parte, la progresiva liberalización de la prestación de servicios ha empezado por aquellos que interesan a las grandes empresas del Norte, como los servicios financieros y las telecomunicaciones, pero prácticamente excluye la movilidad internacional de la mano de obra. Por otro lado, lejos de liberalizarse poniendo al servicio de la humanidad los avances de la ciencia y la tecnología, se refuerza la protección de la propiedad intelectual (patentes, marcas y derechos de autor), lo que también beneficia a las multinacionales. Para ello se obliga a los países miembros a adoptar una legislación que proteja los derechos de propiedad intelectual tanto como la de los países del Norte. Entre otras cosas, esto supone establecer una duración mínima de 20 años para las patentes y ampliar el campo de lo patentable hasta los seres vivos. Y sus mayores beneficiarias son las grandes empresas multinacionales, especialmente las farmacéuticas.

Es decir, los gobiernos de las principales potencias económicas han diseñado unas reglas de juego adecuadas a los deseos de las

grandes empresas multinacionales: apertura de mercados en nuevos sectores en expansión e imperio de la patente y de la marca registrada en todo el globo terráqueo. De manera que lo más probable es que salgan perdiendo los países empobrecidos, carentes de casi todo salvo de riquezas naturales para expoliar y mano de obra barata para explotar.

Bibliografía

IATP, Institute for Agriculture and Trade Policy y 3D (2005): *Sembremos la semilla de los derechos. Examen del comercio agrícola y la OMC desde la perspectiva de los derechos humanos*. Disponible en: www.iatp.org Fecha de consulta: diciembre 2008.

Malhotra, K. (coord. (2003): *Making Global Trade Work for People*. Londres, Earthscan Publications Ltd. Disponible en: www.boell.de/alt/downloads/global/globaltrade.pdf Fecha de consulta: diciembre 2008.

Oxfam (2006): *Una receta para el desastre ¿Traicionará la Ronda de Doha las promesas de desarrollo?* Informe de Oxfam, N° 87, abril. Disponible en: www.comercioconjusticia.com Fecha de consulta: diciembre 2008.

PNUD (2005): "Comercio internacional. Liberar el potencial del desarrollo humano". Capítulo 4 del *Informe sobre el Desarrollo Humano 2005*. Disponible en: www.undp.org Fecha de consulta: diciembre 2008.

Rodríguez, G. (2008): "El éxito del fracaso de las negociaciones de la OMC". *Peripecias*, N° 109, agosto. Disponible en: www.peripecias.com/ Fecha de consulta: diciembre 2008.

Stiglitz, J.E. (2006): *Cómo hacer que funcione la globalización*. Madrid, Taurus.

Varios Autores (2007): *Monopolios artificiales sobre bienes intangibles. El proceso de privatización de la vida y el conocimiento*. Fundación Vía Libre y Fundación Heinrich Böll. Disponible en: www.vialibre.org.ar y en www.boell-latinoamerica.org
Fecha de consulta: diciembre 2008.

Página web de la OMC: www.wto.org
En ella están disponibles gratuitamente los informes anuales y algunas otras publicaciones, muchas de ellas también en castellano.

La OMC publica anualmente tres informes:

- *Informe anual de la OMC* (en primavera). Trata sobre aspectos institucionales.
- *Informe sobre el comercio mundial* (en verano). Nueva publicación, que analiza diversas problemáticas del sistema mundial de comercio.
- *Estadísticas del comercio internacional* (en otoño).

Patxi Zabalo Arena

P

Participación

Tomar parte activa en las cuestiones públicas de una comunidad, de un Estado o de entidades supranacionales, es un derecho y una práctica que, asociado a “democracia” y “ciudadanía”, interpela a todas las instituciones políticas y sociales, a sus estructuras y sus acciones.

Habitualmente tiene dos usos alternativos: como cualidad legitimadora de contenidos no democráticos (Banco Mundial, 2004) o como crítica de las carencias democráticas del orden existente (de Sousa Santos, 2005; Ovejero et al., 2004; White, 2002). Estas críticas incluyen generalmente propuestas de reforma o refundación (Genro, de Souza, 2000; Wainwright, 2005; El Troudi et al., 2005), pero por el momento, la solidez de los argumentos críticos es muy superior a la de las propuestas que los acompañan.

Sousa Santos realiza una crítica radical del sistema político dominante a partir de la cual sus propuestas asumen un conflicto con el mercado: “...la relativa irrelevancia de la ciudadanía que en cualquier caso apunta ya, en su versión liberal, hacia una integración de baja intensidad, formal y

abstracta”. Sousa Santos concluye: “...de ahí la importancia de lograr una nueva congruencia entre la ciudadanía y la comunidad que contrarreste el principio de mercado. Esta nueva congruencia es la que pretende alcanzar el proyecto de reinvencción solidaria y participativa del Estado” (Sousa Santos, 2005).

Efectivamente, la cuestión central para determinar el impacto político y social de la participación es su capacidad para modificar las relaciones de poder en cada ámbito. Normalmente, el poder establecido determina el campo de juego y los intereses a cuyo servicio debe estar la participación. Por eso Haroldo Dilla concluye que: “La premisa clave de la participación fomentada por el neoliberalismo es justamente su ejercicio fuera de todo control relevante del poder”. (Dilla et al., 1996).

El Banco Mundial es el principal abanderado de la “participación neoliberal”. Su definición oficial dice: “¿Qué significa participación? ¿Es el proceso por el que los actores locales de desarrollo influyen y participan en definir las prioridades, las políticas, la repartición de recursos y el acceso a los bienes y servicios locales?”. Pero el

Banco Mundial no dice que estos benévolos propósitos tienen que servir para la ejecución de las políticas decididas exclusivamente por el propio Banco, cuyas consecuencias probadas atentan contra la calidad y la dignidad de vida de la gran mayoría de los “agentes locales”. En este caso, la “participación” busca abaratar los costes económicos y sociales de la privatización de los recursos y servicios públicos, frecuentemente con “promiscuidad antidemocrática entre el Estado y el tercer sector”, como denuncia Sousa Santos.

La aspiración a la “refundación” del Estado forma parte del proyecto general de los movimientos de lucha contra la globalización neoliberal: “Los nuevos movimientos globales proponen un nuevo paradigma político que persigue un tránsito de sistemas de democracia formal a procesos de democracia radical” (Calle, 2005).

La ambición de las alternativas, legítima y necesaria respecto a los problemas que se afrontan, contrasta con los límites de los resultados concretos que hasta ahora se han alcanzado. Algunas de las experiencias que fueron referentes de “democracia participativa”, como el “presupuesto participativo” de la ciudad brasileña de Porto Alegre han contribuido ciertamente a desarrollar redes sociales, pero la transferencia de poder hacia ellas se ha mostrado muy limitada y frágil y los resultados prácticos en la mejora de la calidad de vida de la población han sido modestos y poco duraderos. Es significativo que el PT, que inspiró y dirigió esa experiencia desde el año 1989, perdiera las elecciones locales en 1994. En el proceso del Foro Social Mundial, tan vinculado a Porto Alegre, se han generado balances críticos de los presupuestos participativos en diversos aspectos (Carta Maior, 2006).

Nuevos proyectos, como los Consejos Comunales en Venezuela, se apoyan en la

experiencia anterior para buscar nuevas respuestas a la cuestión central de la “refundación del Estado”: por ejemplo, la necesidad de basar todo el proceso en la autogestión local, articulada con la participación, con poder de decisión real, en las políticas públicas y con el control efectivo de las instituciones representativas, lo cual exige a su vez que estas instituciones sean radicalmente reformadas.

En el “tercer sector” han surgido también experiencias interesantes que vinculan la participación con la presión política. En América Latina se han alcanzado resultados valiosos en las “veedurías ciudadanas” (Alfaro, 2003). Otras iniciativas, como las “cibercampañas” obtienen resultados significativos sólo cuando se integran en estrategias coherentes, por ejemplo, campañas como las de Amnistía Internacional para enviar correos electrónicos, apoyando a personas represaliadas, ante las instituciones responsables de su situación.

Estas experiencias positivas deberían servir de estímulo para buscar medios de participación efectiva de las organizaciones sociales en tratados y acuerdos internacionales que tienen un gran impacto en las condiciones de vida de los pueblos del Sur. En el caso de tratados como los EPA (*Economic Partnership Agreements*. Acuerdos de Asociación Económica) que la Unión Europea pretende firmar con los países ACP (África, Caribe y Pacífico) es especialmente importante el compromiso y la participación de las redes sociales. En este caso, campañas internacionales como la de *Stop EPA* junto con la labor de otras instituciones y colectivos han conseguido frenar esos acuerdos y proponer alternativas. Redes de organizaciones como estas podrían establecer “veedurías” u “observatorios” estables tanto en el proceso de elaboración de los tratados como en su aplicación práctica. Así contribuirían a crear opinión y movilización ciu-

dadana y, sobre esta base, a construir formas de participación solidaria Norte-Sur capaces de conquistar una incidencia efectiva sobre las decisiones políticas.

Bibliografía

Alfaro Moreno, R.M. (2003): *Ciudadan@s "de a veras"*. Lima, Calandria.

Banco Mundial. Grupo sobre Participación y Desarrollo Comunitario.
www.wb-infokiosk.org/resource47_163.html Fecha de consulta: diciembre 2008.

Calle, A. (2005): *Nuevos movimientos globales. Hacia la radicalidad democrática*. Madrid, Editorial Popular.

Caraballo, Ch.; Encina, J.; Rosa, M. y Soria, M. (2004): *Cuando nos parece que la gente no participa*. Sevilla, Atrapasueños.

Carta Maior (2006): www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=9801 Fecha de consulta: diciembre 2008.

Dilla, H.; Monereo, M. y Valdés Paz, J. (1996): *Alternativas de izquierda al neoliberalismo*. Madrid. Fundación de Investigaciones Marxistas.

El Troudi, H.; Harnecker, M. y Bonilla-Molina, L. (2005): *Herramientas para la participación*. Caracas.

Genro, T., de Souza, U. (2000): *El Presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre*. Barcelona, Ediciones del Serbal.

Ovejero, F.; Martí, J.L. y Gargarella, R. (comp.) (2004): *Nuevas ideas republicanas*. Madrid, Paidós.

Rodríguez Villasante, T (2006): *Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación*. Madrid, Los Libros de la Catarata.

Sousa Santos, B. de (2005): *El milenio huérfano*. Madrid, Trotta.

Wainwright, H. (2005): *Cómo ocupar el Estado*. Barcelona, Icaria.

White, S.C. (2002): "Despolitizando el desarrollo: los usos y abusos de la participación" en Pearce, J.: *Desarrollo, ONG y Sociedad Civil*. Barcelona, Intermón Oxfam.

Miguel Romero Baeza

Pobreza

Situación de una persona cuyo grado de privación se halla por debajo del nivel que una determinada sociedad considera mínimo para mantener la dignidad.

El concepto de pobreza se ha definido y se define de acuerdo a las convenciones de cada sociedad. La percepción que se tiene de qué es la pobreza depende del contexto social y económico y de las características y objetivos en torno a los que se organiza la sociedad. Pero dentro de esa variedad de contenidos, cabe extraer un núcleo común a todos ellos: la pobreza siempre hace referencia a determinadas privaciones o carencias que padecen las personas y que ponen en peligro su dignidad.

Evolución histórica del concepto

Las distintas formulaciones de la pobreza y los términos con que se la ha designado reflejan, simultáneamente, la complejidad del concepto y la carga histórica que contiene. La comprensión de esta relación entre el concepto de pobreza y los valores dominantes en cada momento en la sociedad es fundamental para su análisis. Este aspecto ha sido puesto de relieve por muchos sociólogos y economistas, como Titmuss, Townsend, Abel-Smith, Atkinson y otros (Woolf, 1989).

La economía clásica entiende la pobreza como una categoría central del análisis

económico y Adam Smith afirma que ninguna sociedad puede ser floreciente y feliz si la mayor parte de sus miembros son pobres y miserables. Pero hasta finales del siglo XIX, con los estudios de Booth y Rowntree en el Reino Unido, no se aborda la pobreza como objeto de estudio científico. Su definición de un umbral de pobreza en base a establecer la renta mínima necesaria para la supervivencia de las personas ha marcado el posterior desarrollo de los estudios de pobreza.

El estudio de la pobreza se ha impulsado en las últimas décadas del siglo XX ante el “redescubrimiento” de los fenómenos de pobreza. La percepción de la pobreza ha tenido una evolución diferenciada cuando se ha tratado de analizarla para los países desarrollados que cuando se ha planteado la cuestión de cara a los países en desarrollo.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la pobreza se llegó a considerar como una cuestión si no resuelta al menos no problemática. En los países desarrollados, la extensión y profundización del Estado del Bienestar hizo pensar en la práctica desaparición de la pobreza como fenómeno social de magnitud relevante. Su análisis casi desapareció de la agenda científica, salvo algunas excepciones, entre las que destacan los estudios de Townsend y Sen. Durante este período, la pobreza se convirtió en un objeto de técnicas de gestión social. Sin embargo, la aparición del paro masivo y de larga duración y el surgimiento de los fenómenos de exclusión social hacen que la pobreza empiece a ser percibida como un proceso preocupante para el buen funcionamiento económico y social.

La realidad de los países en desarrollo presentaba un panorama distinto. No se desconocía la existencia de graves carencias, pero la explicación que se daba variaba entre consideraciones de orden histórico, por un lado, y climático-naturales, étnicas

y culturales, por el otro. El enfoque con que se intentó enfrentar la pobreza fue a través de la promoción del desarrollo. La ideología dominante confiaba en las posibilidades que ofrecía la economía capitalista para seguir creciendo y en las interrelaciones positivas entre el crecimiento de las economías de los países industrializados y el desarrollo de los países menos favorecidos. La pobreza era una realidad, pero no merecía una atención específica: el desarrollo estaba por llegar.

Sin embargo, la pobreza sorprendió en todos los sentidos. Primeramente, en los propios países desarrollados. En 1962, la obra de Harrington, *The Other America*, mostró el panorama de un país con cuarenta a cincuenta millones de personas inmersas en nuevas y viejas formas de pobreza. En 1964, el presidente Johnson anunciaba la guerra contra la pobreza. En el Reino Unido, Abel-Smith y Townsend publican, en 1965, su libro *The Poor and the Poorest*, donde ponían de manifiesto, analizando los datos oficiales, que en 1960 el 14% de la población vivía en situación de pobreza. Los datos hacían ver que no era cierto que se diera una relación automática entre crecimiento y eliminación de la pobreza.

A partir de los setenta, en gran parte debido al enfoque de las necesidades básicas, impulsado por la OIT, la consideración de la pobreza en los países en desarrollo comenzó a ser objeto de numerosos trabajos. Más adelante, las consecuencias sociales de las reformas estructurales implantadas de forma generalizada en los países en desarrollo, sobre todo de América Latina, a partir de la mitad de los ochenta, plantearon de nuevo la necesidad de impulsar los estudios sobre la pobreza. En la década de los noventa, las expectativas optimistas anunciadas por los organismos internacionales sobre la progresiva superación de la pobreza a escala internacional no se cumplieron.

Las connotaciones políticas de la pobreza

El debate sobre la naturaleza de los procesos de pobreza es especialmente pertinente hoy en día, ya que la percepción más extendida que se tiene del fenómeno es que no responde a circunstancias de índole coyuntural. Por el contrario, la evidencia es que, a pesar del buen desempeño de los indicadores económicos y del progreso tecnológico, los procesos de pobreza muestran una fuerte resistencia a contraerse.

El que haya una opinión compartida sobre la actualidad del fenómeno de la pobreza y su carácter no coyuntural, no quiere decir que se traduzca en un diagnóstico igualmente compartido sobre sus causas. En pocos temas como en el de la pobreza, la reflexión científica ha venido marcada por connotaciones políticas. La pobreza en sí misma es un problema con una importante dimensión política, ya que los intereses de los diferentes grupos tienen una fuerte influencia en los modelos de distribución y en la existencia de la pobreza. La cuestión central es saber cuál es la naturaleza de la pobreza y qué papel juega en la reproducción de las sociedades. La pobreza no es, sin más, una característica de la condición humana, ni su resurgir puede analizarse como un accidente histórico que se repite periódicamente.

Las diferentes comprensiones de la pobreza. Los paradigmas

Toda propuesta que se haga sobre la pobreza debe contener tres elementos si pretende erigirse en una referencia de acción política: a) un concepto de pobreza, a partir del cual se pueda proceder a conocer su magnitud e investigar sus procesos de generación, expansión, reducción o enquistamiento; b) una metodología de medición que permita delimitar y contabilizar la extensión de la realidad de la pobreza, la evolución a lo largo del tiempo y la comparabilidad

entre los países; c) los elementos claves para el diseño de estrategias políticas que tengan como finalidad la eliminación de la pobreza.

La concepción dominante en el último siglo se ha basado en un concepto absoluto de pobreza, definido a partir de lo que se denomina el umbral de pobreza. Ese umbral se determina en función del ingreso o renta necesario para poder sobrevivir una persona y una vez fijado se convierte en la referencia para determinar quiénes son pobres.

Pero, aun cuando ése haya sido el enfoque dominante, no ha sido el único. Las distintas concepciones de pobreza pueden agruparse en dos grandes enfoques. Uno, que analiza la pobreza desde sus síntomas; otro, que se preocupa de conocer las causas de esas manifestaciones.

La hegemonía de la primera concepción de pobreza ha sido evidente en las últimas décadas y se corresponde con la seguida por los organismos internacionales. Curiosamente, la preocupación por el debate sobre su concepto sólo se ha producido cuando se refería a las sociedades desarrolladas. La pobreza de los países en desarrollo no fue objeto de un debate paralelo, como si las grandes miserias fueran evidentes en sí mismas y no necesitaran de mayores refinamientos. El estudio de la pobreza en los países en desarrollo se ha producido desde la distancia y desde la preocupación por determinar su extensión. Así, la responsabilidad del modelo -la exigencia normativa- no va más allá de garantizar la supervivencia de las personas. Los aspectos positivos del desarrollo, es decir, del bienestar, no se tienen en cuenta.

El Banco Mundial (BM) y la pobreza

Desde hace algunos años, se aprecia una progresiva asunción por parte del BM del objetivo de la lucha contra la pobreza como

seña de identidad de su actividad. Como consecuencia de las críticas recibidas por los fuertes impactos sociales producidos por los programas de ajuste, sobre todo tras la aparición del Informe de la UNICEF *Ajuste con Rostro Humano* en 1987, el Banco inició un proceso de integración del tema de la pobreza dentro de sus actividades. Al final de la década de los ochenta, esa preocupación se concretó en lo que se llamó la “dimensión social del ajuste”, que tenía como objetivo una serie de políticas sociales para paliar los efectos negativos del ajuste. No constituía propiamente una iniciativa coherente, con objetivos bien definidos y con una estrategia coherente de políticas, sino un mero listado de proyectos de contenido social.

Más adelante, en su *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*, dedicado a la pobreza en el mundo, el Banco propuso su estrategia de lucha contra la pobreza basada en tres puntos: aumentar las oportunidades de los activos de las personas pobres, especialmente el empleo; aumentar el acceso a los servicios sociales; y, crear redes de seguridad social focalizadas en los sectores más vulnerables. La preocupación del BM por la pobreza se ha caracterizado por abordarla desde las medidas políticas, eludiendo revisar el concepto.

El enfoque pragmático de la pobreza adoptado por el BM, con su evolución en las propuestas de políticas, ha sido seguido por las demás organizaciones internacionales, y lo que hoy puede considerarse el “nuevo consenso de la pobreza”, vigente en los organismos internacionales, responde a las propuestas del Banco.

El “nuevo consenso” se concretaba en seis puntos y no supone ninguna modificación sustancial del enfoque tradicional. El Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2000-2001 no altera sustancialmente la propuesta de lucha contra la pobreza, aun cuando pare-

ce indicar una ampliación del concepto, al reconocer el carácter multidimensional de la pobreza, superando así su visión tradicional que la constreñía a meras referencias de consumo e ingreso. Plantea una reconsideración de la pobreza, en la que incluye como elementos constitutivos: la educación, la salud, el riesgo y la vulnerabilidad y el acceso a la toma de decisiones en el plano local y nacional. Sin embargo, al no plantear nuevos indicadores de pobreza y continuar como única referencia el umbral ya conocido de un dólar y veinticinco centavos por persona y día, las consideraciones anteriores quedan en el terreno especulativo y no entran a formar parte directa de las estrategias.

El enfoque alternativo del bienestar

El punto de inflexión de un enfoque a otro se produce cuando la preocupación del objeto central del conocimiento pasa de la situación de pobreza a explicar sus causas. En ese contexto, la pobreza se manifiesta a través de procesos en continuo cambio, cuya comprensión y análisis requieren categorías e instrumentos nuevos. Estos elementos: pluridimensionalidad, concepto relativo de pobreza, instrumentos analíticos novedosos, contenido normativo, adecuación a la realidad cambiante y análisis de las causas, se combinan para conformar el nuevo enfoque que se ha desarrollado especialmente en los últimos años a partir de la propuesta del desarrollo humano realizada desde el PNUD.

El paso de un concepto de pobreza absoluta a otro de pobreza relativa supone algo más que una simple modificación de los criterios para establecer el umbral de pobreza. Al reconocer que la pobreza no tiene una referencia fija, sino que ésta puede cambiar, -por eso precisamente se dice que es relativa-, se hace imprescindible introducir la consideración normativa. Si ya no se tiene como referencia a los míni-

mos de supervivencia, que se pretendía podían fijarse de manera objetiva, es necesario establecer nuevos criterios para determinar el umbral de pobreza. Ello lleva a preguntarse por el bienestar; a determinar cuándo las personas no disfrutaban de bienestar y, en consecuencia, son pobres.

En la formulación del nuevo concepto de bienestar la aportación de Sen ha tenido una gran influencia. En resumen, Sen afirma que el espacio crucial para evaluar la calidad de vida se encuentra en las capacidades de las personas, ya que éstas captan el alcance de sus libertades positivas; por lo que el bienestar lo constituye la expansión de las capacidades de las personas para poder optar ante diferentes opciones.

Formulado así, definir dónde empieza y dónde acaba la pobreza implica establecer qué capacidades básicas y qué funcionamientos son los realmente necesarios y valiosos para que la persona se realice. La gran cuestión es cómo definir ese nuevo umbral de pobreza. En parte los Objetivos del Milenio pretenden dar una respuesta a esta cuestión. Sin embargo los planes de ajuste estructural y las políticas de Tratados de Libre Comercio (TLC) van en dirección contraria. Favorecen la acumulación de riqueza en pocas manos dejando en la pobreza a la mayoría de la población mundial. Si tenemos en cuenta que los EPA (*Economic Partnership Agreements*) que la Unión Europea está negociando con los países ACP, que son muy similares a los TLC, se aplicarían a 34 de los países más pobres, no es descabellado deducir que dejarán a las personas sin opciones de autorrealización y a los Estados lejos del bienestar.

Bibliografía

Centro Internacional de la Pobreza:
www.undp-povertycentre.org

Chronic Poverty Research Center:
www.chronicpoverty.org

Comparative Research Programme on Poverty:
www.crop.org

Expert Group on Poverty on Statistics (2006): *Compendium of best practices in poverty measurement*. Río de Janeiro, Río Group. Disponible en: www.ibge.gov.br/poverty/pdf/rio_group_compendium.pdf

Nussbaum, M. (1998): "Capacidades humanas y justicia social" en: Riechmann, J. (coord.) (1998): *Necesitar, desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sostenibilidad*. Madrid, Los Libros de La Catarata. pp. 43-104.

Nussbaum, M. (2002): *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona, Editorial Herder.

PNUD (Varios años): *Informe sobre desarrollo humano*. Nueva York, PNUD.

Pogge, T. (2005): *La pobreza en el mundo y los derechos humanos. Estado y sociedad*, 134. Barcelona, Paidós.

Sachs, W. y Santorius, T. (2007): *Un futuro justo. Recursos limitados y justicia global*. Barcelona, Icaria/ Intermón Oxfam.

Sen, A. (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Economía, 14. Madrid, Alianza Editorial.

Sen, A. (2000): *Desarrollo y libertad*. Madrid, Planeta.

Townswend, P. (1993): *The International Analysis of Poverty*. Reino Unido, Harvester Wheatsheaf.

Woolf, Stuart (1989): *Los pobres en la Europa moderna*. Barcelona, Editorial Crítica.

Alfonso Dubois Migoya

Política Agraria Común (PAC)

El origen de la Política Agraria Común se remonta a los años sesenta, época en la que Europa era deficitaria en la mayoría de los productos alimenticios que consumía su población. Esta política de apoyo a la agricultura contribuyó al crecimiento económico y logró garantizar el suministro a la población consumidora europea de una amplia gama de productos alimenticios de calidad a precios razonables.

Hasta el día de hoy se puede afirmar que la PAC ha sido la política común más importante, no sólo desde el punto de vista presupuestario, sino como uno de los elementos esenciales de la propia Unión Europea. En cuanto a presupuesto comunitario, si bien al principio llegó a suponer incluso más de las dos terceras partes del total, actualmente representa algo menos del 40% del presupuesto comunitario total, lo que supone un 0,3% del PIB de la UE.

Objetivo

Sus objetivos están establecidos en el artículo 39 del Tratado de Roma y son los siguientes: incrementar la productividad, garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los abastecimientos y garantizar al consumidor suministros a precios razonables.

En el mismo Tratado, se reconoce la necesidad de tener en cuenta las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrarias, el componente social de la agricultura y la necesidad de realizar adaptaciones progresivas a escenarios futuros cambiantes.

Evolución

Desde su creación hasta el momento la PAC ha ido evolucionando para adaptarse por un lado a las demandas de mercado, impuestas por el exterior, y por otro para reducir o frenar el presupuesto destinado al mantenimiento de la misma. Esta evolución ha marcado distintas etapas que se diferencian unas de otras fundamentalmente por los instrumentos aplicados con el fin de alcanzar los objetivos iniciales.

La primera etapa se prolongó desde su creación en el año 1962 hasta la primera reforma que tuvo lugar en el año 1992. Fueron treinta años durante los cuales el sistema de apoyo de esta política radicaba en dos aspectos fundamentales: el apoyo a las rentas y la protección en frontera. El apoyo a las rentas de los productores se basaba en la fijación de precios mínimos y de un sistema de compras públicas de intervención. La protección en frontera fijaba precios mínimos de importación y establecía aranceles variables y un régimen de restituciones (subvenciones) a la exportación.

Gracias a este sistema de protección se consiguió aumentar la producción, y la UE pasó a convertirse en el primer importador y el segundo exportador de productos agrícolas a nivel mundial. Pero el aumento productivo también tuvo su consecuencia negativa, ya que comenzaron a generarse cantidades cada vez mayores de excedentes. La gestión de excedentes provocó a su vez aumentos en los gastos de intervención, problemas con competidores en el mercado internacional¹ y efectos negativos sobre el medio ambiente, entre otros.

¹ La UE subvencionaba la exportación de parte de su producción a fin de que pudiera competir con los precios mundiales.

En definitiva, el aumento de producción se produjo a costa de un elevado gasto público que desencadenó a principios de los años 90 una situación externa e interna insostenible, y que hizo necesaria la primera reforma de la PAC en el año 1992. Reforma que como en el resto de casos se debió fundamentalmente a presiones venidas del exterior, en este caso concreto, de países como Estados Unidos y Australia en la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo general sobre Aranceles y Comercio). Con la Reforma de 1992 se sustituyó la criticada política de precios mínimos por otra de pagos directos. Los pagos o ayudas directas se fijaron en función de los rendimientos históricos de las explotaciones y su objetivo era el de compensar la pérdida de renta derivada de la pérdida de apoyo a la producción. Este tipo de ayudas pueden incluirse en la llamada “caja azul”² de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Asimismo, como consecuencia de la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay, en materia de aranceles se transformaron las exacciones reguladoras variables en derechos de aduana fijos (equivalentes arancelarios) y disminuyeron los derechos de aduana en un 36% de media y en un 15% como mínimo para cada producto, con respecto al periodo de 1986-1988 con un periodo transitorio de cinco años (1995-2000).

Con la denominada Agenda 2000, se continuó con la reducción de los precios de apoyo y se incrementaron las ayudas para promover una agricultura respetuosa con el medio ambiente, surge el concepto eco-condicionalidad, y se potenció la política de desarrollo rural.

Pero es en junio de 2003 cuando se inicia una nueva etapa en la vida de la PAC. Lo

que en principio no se esperaba que fuera más allá de una revisión de la Agenda 2000, se convirtió en una verdadera reforma. El instrumento que caracteriza a esta nueva etapa es la introducción del llamado “pago único por explotación”. La particularidad de esta ayuda es que está desvinculada de la producción y condicionada al cumplimiento de una serie de normas de tipo ambiental, laboral, sanitario y bienestar de los animales. El importe inicial de la ayuda única se calcula a partir del importe percibido en años anteriores por la explotación.

De nuevo esta reforma vino impulsada por la necesidad de adaptar la PAC a las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, que se habían iniciado en noviembre de 2001. Con esta reforma se buscaba que la PAC distorsionara menos el funcionamiento de los mercados agrarios. Pero desde el punto de vista de los propios productores europeos este sistema de ayudas únicas por explotación es muy cuestionable. Las ayudas continúan llegando a los titulares de explotaciones agrarias que ya se beneficiaban del sistema de apoyo anterior dificultando la inserción de jóvenes a la actividad agraria con lo que ello supone tanto social como económicamente.

Este año 2008, la PAC ha estado sometida al denominado Chequeo Médico, que no es sino una etapa más de un largo proyecto de desmantelamiento de la PAC tradicional, que está previsto que culmine en 2013 con la revisión de los presupuestos comunitarios.

Ha sido un año de intensos debates sobre el desacoplamiento total de las ayudas, su mayor o menor modulación, las características de la eco-condicionalidad, la supre-

² Caja azul de la OMC, exenta de compromisos de reducción.

sión definitiva de la obligación de retirar tierras de la producción, o la supresión de la cuota láctea en 2015. Y todo esto, en un escenario mundial caracterizado por unas negociaciones comerciales internacionales bloqueadas, la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales y regionales, el aumento de la demanda global de alimentos y la aparición de los agrocombustibles como firmes competidores por el uso de la tierras y por el destino de los cultivos.

Resumen del proceso

Desde su creación, la PAC ha ido adaptándose a un contexto interno y externo en continuo cambio y caracterizado por:

- Las sucesivas ampliaciones de la UE junto con un presupuesto comunitario congelado.
- La adaptación de los mecanismos de la PAC al marco multilateral de comercio, mediante la sustitución progresiva de los instrumentos que más distorsionan los precios internacionales por otros menos distorsionadores.
- La compensación de la renta de las y los agricultores para reducir el impacto derivado del cambio de instrumentos aplicados.

Como ya hemos explicado, desde la reforma del 92, la PAC ha ido transformándose desde lo que en principio era una política de regulación de mercados agrarios, en una política de apoyo al mundo rural a través de un sistema de ayudas directas al territorio. A pesar de ello podemos seguir afirmando que la PAC actual sigue teniendo que hacer frente a viejos retos: legitimidad, rentabilidad, financiación, etc. Concretamente podemos enumerar los siguientes defectos:

- Concentra el apoyo en determinados sectores, explotaciones, países y regio-

nes, contribuyendo a mantener algunas producciones que no serían competitivas en condiciones de libre mercado o similares.

- Como consecuencia del desigual apoyo, se asiste a una mala gestión del espacio rural con la progresiva desaparición de las explotaciones de pequeño y mediano tamaño situadas en las zonas más atrasadas y el apoyo decidido por otro tipo de agricultura más competitiva, que podemos denominar comercial.
- Sigue sin atender adecuadamente las preocupaciones no comerciales de muchas personas como son: el éxodo rural, la conservación del territorio y la seguridad alimentaria, entre otras.

Como positivo se puede señalar que cada vez hay mayor información disponible sobre los efectos de la PAC, como por ejemplo la publicación de los principales beneficiarios de la misma. Con ello se pretende ganar en transparencia y eficacia en la asignación de los recursos.

De cara al futuro

Desde que se creó la PAC su evolución ha venido "impuesta" por agentes externos, el GATT en su día y ahora la OMC, y por la necesidad de frenar el gasto comunitario. Pero en realidad las sucesivas transformaciones no lo han sido tanto ya que en ningún momento se ha realizado un proceso de redefinición de los objetivos iniciales. Esto ha provocado que a día de hoy no esté claro para qué surgió y cuáles son los intereses a los que realmente está sirviendo dicha política común. Y esto, en un escenario mundial caracterizado por un fuerte aumento de la demanda de alimentos, elevados precios internacionales y una competencia creciente por el uso de la tierra, nos hace cuestionarnos seriamente el futuro de la PAC y de miles de agricultoras y agricultores europeos.

Europa en el contexto internacional

De momento parece que la nueva PAC no va encaminada a responder a tales retos, muy por el contrario puede suponer la desaparición de muchas explotaciones de pequeño tamaño, poco competitivas e incapaces de adaptarse a los nuevos desafíos. Así que se plantea un futuro incierto para la PAC después del año 2013, y sobre todo para las explotaciones familiares responsables del mantenimiento del medio rural europeo.

También es necesario recalcar que si bien los cambios producidos en la PAC vienen atendiendo en gran medida a las “demandas” de la OMC, por su parte la Unión Europea negocia otro tipo de acuerdos fuera del marco multilateral. Ya sean los EPA³ con los países ACP, acuerdos de asociación con los países del ASEAN⁴ o acuerdos con países de la Comunidad Andina. Con la firma de este tipo de acuerdos la UE pretende por un lado asegurarse mercados para el comercio de sus bienes y servicios y por otro, fuentes de materias primas.

A este respecto, hay todo un movimiento social que exige mayor transparencia en las negociaciones, tiempo y medios para analizar los diferentes puntos contractuales e incluso la interrupción de las mismas por considerarlas una forma de hipotecar seriamente el desarrollo de muchos de estos países.

Debemos recordar que en el año 2000, la Comunidad Internacional y en concreto la Unión Europea adoptaron los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ocho

objetivos cuya consecución se fijó para el año 2015. Erradicar la pobreza extrema y el hambre, es el primero de ellos.

En un contexto como el que vivimos, con países con problemas muy graves de abastecimiento de alimentos y energía no podemos sino reclamar unas reglas de juego justas que permitan a los países menos favorecidos proteger sus mercados y potenciar la producción interna de alimentos. En esta línea y asumiendo que 3.000 millones de personas viven en zonas rurales y de ellos 1.500⁵ millones corresponden a hogares de pequeños agricultores, muchos de ellos encabezados por mujeres, hacemos un llamamiento firme por apoyar la agricultura familiar como fuente de empleo e ingresos, como herramienta para sostener el territorio, la diversidad cultural y en definitiva, como clave para asegurar la alimentación de millones de personas.

Bibliografía

Banco Mundial (2008): *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008. Agricultura para el Desarrollo.*

La política exterior agrícola. Los acuerdos agrícolas del GATT/OMC.

www.europarl.europa.eu/factsheets/4_1_7_es.htm

The Common Agricultural Policy and the Lisbon Strategy.

http://ec.europa.eu/agriculture/lisbon/index_en.htm

Información recogida en la jornada organizada por la Organización Agraria ENBA

³ EPA (*Economic Partnership Agreements*). Acuerdos de Asociación Económica entre la Unión Europea y los países ACP (África, Caribe y Pacífico).

⁴ ASEAN: Naciones del Sudeste Asiático.

⁵ Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008. Agricultura para el Desarrollo. Son cifras de pobreza rural del año 2002.

Euskadi-Europa. Agenda agrícola 2013.
Diciembre 2008.

Meyn, M. (2008): “Economic Partnership Agreements: A ‘historic step’ towards a ‘partnership of equals?’”. *Working Paper* 288. Londres, Overseas Development Institute.

Massot Martí, A. (2007): “¿Quo Vadis PAC? La revisión de 2008, primer paso en la búsqueda de una nueva política agraria común”. *Boletín Económico del ICE*, N° 2903.

FRM
(Forum Rural Mundial)

R

Relaciones chino-africanas

Estos primeros años del siglo XXI están siendo testigos de una intensificación sin precedentes de las relaciones chino-africanas. Comercio, inversiones privadas, obra pública, ayuda pública al desarrollo y emigración son algunos de los ámbitos en los que esta intensificación es evidente. Es desde los tiempos de la Guerra Fría que China ha estado presente en África, pero es a partir del año 2000 que ello es más visible, enmarcado en la estrategia global china de hacer valer su peso en la economía global.

Forum on China-Africa Cooperation **(FOCAC)**

El año 2000 se estableció el FOCAC, que celebró su primera reunión ministerial en Beijing, y estableció un programa plurianual que abarcaba aspectos económicos, sociales y políticos de las relaciones chino-africanas. La segunda reunión tuvo lugar en 2003 en Addis Ababa, pero fue la tercera la que significó un auténtico punto de inflexión. Tuvo lugar en Beijing en noviembre de 2006, y su perfil se elevó con

la convocatoria paralela de una cumbre de Jefes de Estado, a la que acudieron la práctica totalidad de Jefes de Estado de África subsahariana. Además, las autoridades chinas habían declarado el año 2006 el “Año de África”.

Más allá del FOCAC, los continuos viajes oficiales en estos últimos años del Presidente Hu Jintao, el Primer Ministro Wen Jiabao, y el Ministro de Asuntos Exteriores Li Zhaoxing, han tejido también una densa red de relaciones bilaterales.

Contenido de las relaciones chino-africanas

La asociación estratégica chino-africana se basa en la economía y el desarrollo, y de momento mantiene una agenda política de perfil bajo. Las enormes necesidades energéticas y de materias primas que tiene una economía como la china, con tasas de crecimiento económico espectaculares en las dos últimas décadas, han conducido a sus autoridades a buscar alianzas estratégicas que garanticen el suministro de la base material y energética de su modelo de desarrollo. En este contexto, África se convierte en

socio privilegiado por la abundancia de recursos naturales que posee y puede ofrecer a China, además de ser un mercado emergente para las manufacturas chinas. A cambio, África recibe inversiones en infraestructura, ayuda pública al desarrollo

y la garantía de no interferencia política en los asuntos internos.

Como muestra la Tabla 1, el comercio entre China y África ha aumentado espectacularmente en el último decenio.

Tabla 1. Comercio de China con África (1997-2007, miles de millones de \$ corrientes)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Importaciones	2,5	1,5	2,4	5,6	4,8	5,4	8,4	15,6	21,1	28,8	36,4
Exportaciones	3,2	4,0	4,1	4,9	5,9	6,9	10,1	13,6	18,5	26,2	36,5
Comercio total	5,6	5,5	6,5	10,5	10,7	12,3	18,5	29,3	39,6	55,0	72,9
(i) Importancia del comercio africano para China (%)	1,74	1,70	1,79	2,20	2,09	1,99	2,17	2,54	2,78	3,12	3,35

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OMC.

(i): Porcentaje del comercio total con África respecto al comercio total de China con el mundo.

En la reunión del FOCAC de 2006, se fijó como objetivo que en 2010 el comercio total alcanzase los 100.000 millones de \$, pero teniendo en cuenta que en agosto de 2008 ya se había alcanzado la cifra de 2007, se estima que 2008 puede cerrarse con una cifra de 117.000 millones de \$, un 73% más respecto 2006. Si se acaba cumpliendo esta estimación, China pasará a ser el segundo socio comercial africano, sólo por detrás de EEUU. La concentración de los flujos comerciales es notable: en 2006 un 77,5% de las importaciones chinas de África se concentraron en cinco países (Angola, Sudáfrica, RD Congo, Guinea Ecuatorial y Sudán). Además, el petróleo supone más del 70% de estas importaciones, lo que ilustra claramente el sentido de esta alianza estratégica (Alden et al., 2008:7).

Aunque casi el 90% de la Inversión Extranjera Directa en África subsahariana procede de Europa y Norteamérica, la presencia de inversiones chinas es creciente, alcanzando según datos de la UNCTAD los 400 millones de \$ en 2006.

Las inversiones chinas en África en este último decenio en buena medida están relacionadas con el patrón de comercio, y la necesidad estratégica de petróleo y materias primas, de modo que una parte más que significativa de estas inversiones van a parar al sector extractivo (petróleo y minería). Empresas bandera como la *Chinese National Petroleum Corporation* (CNPC), tienen fuertes intereses en países como Angola, Nigeria o Sudán.

Otro ámbito de emergente presencia china en África es la construcción de infraestructuras, ya sean de transporte o de generación de energía. A menudo, estos proyectos se llevan a cabo en el marco de programas de cooperación al desarrollo con donaciones o créditos concesionales del propio Gobierno chino.

Aunque las cifras de ayuda oficial al desarrollo no se conocen al detalle, una amalgama de instrumentos se han puesto en marcha en los últimos años por parte del Gobierno chino, desde los créditos blandos (con especial protagonismo del *EximBank*)

hasta la reducción de la deuda, pasando por programas de asistencia técnica. Diferentes estimaciones afirman que en 2006 el montante global de la ayuda china a África fue de unos 4.500 millones de \$, poco al lado de los 43.400 millones de los países del CAD (Davies, 2008:6).

Otros aspectos estratégicos y micro-impactos

No todo es comercio y economía en las relaciones chino-africanas. Por parte china, esta alianza supone la victoria diplomática sobre Taiwán, en la medida en que los países africanos que quieren establecer relaciones con China deben renunciar a los vínculos con Taiwán. Otro de los aspectos emergentes y todavía mal conocidos de las relaciones chino-africanas son los que podemos denominar micro-impactos, particularmente migraciones y pequeño comercio. Estos micro-impactos todavía no están demasiado estudiados, y escapan del conocimiento estadístico, pero tienen gran influencia en la percepción del africano medio de la presencia china. En agosto de 2007, la agencia de noticias oficial china *Xinhua* estimó en 750.000 las ciudadanas y ciudadanos chinos emigrados a África. Por otro lado, el establecimiento de pequeños comercios regentados por chinos, incluso en zonas rurales, va extendiéndose por todo el continente, dando lugar en algunas ocasiones a conflictos (como en Senegal en 2004) por la competencia que generan al pequeño comercio local.

Algunos aspectos críticos

En los últimos años, y recogiendo lo que se ha señalado más arriba, es recurrente el debate acerca de si la presencia china es una oportunidad o una amenaza para África. Al lado de efectos positivos como el impulso macroeconómico que suponen algunas inversiones, hay otros aspectos que suelen

ser criticados, como la no condicionalidad política, que permite a China establecer relaciones con Gobiernos africanos manifiestamente poco democráticos o que violan los derechos humanos, como el Chad o Zimbabwe. Cuando estas críticas proceden de estamentos oficiales occidentales pueden sonar a doble moral habida cuenta de la historia colonial y neocolonial occidental. Por otra parte, muchos grandes contratos de obra pública otorgados a empresas chinas, tienen un impacto mínimo en términos de empleo en la medida en que las propias empresas traen temporalmente su propia mano de obra, hecho que provoca cierto recelo entre la población africana.

Bibliografía

- Alden, C.; Large, D.; Soares de Oliveira, R. (2008): *China Returns to Africa: Anatomy of an Expansive Engagement*. WP 51/2008. Madrid, Real Instituto Elcano.
- Center for Chinese Studies (Stellenbosch University, Sudáfrica): www.ccs.org.za
- Davies, M. (2008): *How China delivers development assistance to Africa*. Stellenbosch, Centre for Chinese Studies.
- Forum on China-Africa Cooperation: www.focac.org
- Unceta, K. y Bidaurratzaga, E. (2008): "Las relaciones económicas chino-africanas y su incidencia sobre el patrón de desarrollo en el continente africano". *Revista de Economía Mundial*, en prensa.

Artur Colom Jaén

S

Seguridad alimentaria

Acceso físico, económico social a los alimentos necesarios (en cantidad, calidad nutricional, seguridad y preferencia cultural) para una vida activa y saludable, por todos los miembros de la familia, en todo momento y sin riesgo previsible de perderlo. Sus principales virtudes consisten en haber aportado un marco conceptual aplicable a la interpretación de las causas y dinámica del hambre y las hambrunas, así como en constituir un punto de referencia u objetivo que deberían perseguir las políticas públicas y la ayuda internacional.

La evolución del concepto ha seguido, en síntesis, tres etapas:

- a) Tras su primera utilización, en 1974, durante los 70 su formulación correspondió a lo que podemos denominar *Seguridad Alimentaria Nacional* (en adelante, SAN), entendida como la *disponibilidad* de suministros alimentarios suficientes para satisfacer las necesidades de consumo per cápita del conjunto de un país.
- b) Desde principios de los 80, la mayoría de los debates se reorientaron hacia una nueva formulación, la *Seguridad Alimentaria Familiar* (en adelante

SAF), centrada en el *acceso* a los alimentos por parte de las personas pobres, a lo que contribuyó decisivamente la teoría de las Titularidades al Alimento de Amartya Sen.

- c) Desde mediados de los 80, numerosos estudios han ido poniendo de relieve nuevos factores y enfoques, así como críticas a dicha teoría de Sen, que han ampliado la concepción inicial de la SAF y la han llevado más allá del mero acceso y consumo de alimentos.

1) Seguridad Alimentaria Nacional (SAN)

La primera definición reseñable de seguridad alimentaria tuvo lugar en la Conferencia Mundial de la Alimentación, de 1974, como “la disponibilidad en todo momento de suficientes suministros mundiales de alimentos básicos”. Se trataba de una formulación de seguridad alimentaria global, adoptada bajo el impacto psicológico de la crisis alimentaria de 1972-74, originada por una disminución de la producción y las reservas mundiales, que hizo pensar a muchos en la verosimilitud de una escasez malthusiana a escala planetaria. Esta misma formulación, pero aplicada a cada país, es la que estuvo vigente durante toda esa década y, en menor medida, en parte de la

siguiente. La SAN consiste en la disponibilidad segura de unos suministros alimentarios suficientes para satisfacer las necesidades de consumo per cápita del país en todo momento, incluso en los años de escasa producción nacional o de condiciones adversas en el mercado internacional.

Este concepto descansaba en un determinado marco teórico explicativo de las crisis alimentarias, dominante desde al menos la época de Malthus (fines del siglo XVIII) hasta los años 80, y que Sen (1981:57) denomina el enfoque *DDA*, *Descenso de la Disponibilidad de Alimentos (Food Availability Decline)*. En consecuencia, el objetivo de las políticas de seguridad alimentaria derivadas de esa visión debe consistir en garantizar un abastecimiento de alimentos per cápita suficiente y regular en el tiempo, a través de: a) el incremento de la producción agrícola nacional, que algunos propugnaron que debía perseguir una *autosuficiencia alimentaria* nacional, y que dio lugar a procesos como la Revolución Verde; b) la importación de alimentos, creando las infraestructuras portuarias y las reservas de divisas necesarias para ello; c) la creación de reservas alimentarias que permitan cubrir escaseces temporales hasta que lleguen la cosecha, las importaciones o la ayuda internacional (Alamgir y Arora, 1991:7-8). El objetivo se centraría en incrementar el abastecimiento, no en ejecutar políticas redistributivas de los recursos.

2) Seguridad Alimentaria Familiar (SAF)

Desde finales de los 70, diversos autores critican la insuficiencia del concepto de SAN y, sobre todo, la incapacidad del enfoque DDA, para explicar las causas últimas de las crisis alimentarias, su aparición sólo en determinados momentos o lugares, y su impacto únicamente sobre las familias pobres. Subrayan que la hambruna y el hambre generalmente no son consecuencia

de una falta de suministros de alimentos en el mercado, sino de la falta de recursos de algunos sectores para producirlos o comprarlos. También le critican a la SAN que, al basarse en datos en términos per cápita, soslaya las desigualdades sociales existentes en el reparto de los recursos, de modo que incluso cuando las cifras promedio son satisfactorias pueden existir sectores sufriendo hambre.

Estas críticas al DDA cristalizaron en un modelo alternativo cuando el economista indio Amartya Sen formuló, en su decisiva obra *Poverty and Famines*, de 1981, su teoría de las Titularidades al Alimento, como explicación de las hambrunas. Las titularidades (*entitlements*) al alimento constituyen las capacidades o recursos de una familia o individuo para acceder al mismo de forma legal, produciéndolo, comprándolo o percibiéndolo como donación del Estado la comunidad.

Partiendo del estudio de diferentes hambrunas de este siglo, Sen demostró que éstas no suelen deberse a una escasez de suministros, sino a la pérdida repentina de titularidades por parte de los sectores más vulnerables. Por su parte, el hambre endémica refleja una carencia permanente de titularidades por parte de dichos sectores. En definitiva, en ambos casos el problema suele ser más de falta de acceso por las personas pobres que de falta de suministros.

Consiguientemente se constató que la SAN, aunque siga siendo un objetivo necesario, no es suficiente para erradicar el hambre. De este modo, en la primera mitad de los 80 surge la Seguridad Alimentaria Familiar, SAF (*Household Food Security*). Este nuevo enfoque implica una doble reorientación: toma como escala de análisis no el país sino la familia (y más tarde incluso cada individuo) y se centra no en la disponibilidad sino en el acceso a

los alimentos, determinado por el grado de vulnerabilidad socioeconómica.

Este paso de la SAN a la SAF representa, además, la transición desde un enfoque natural a otro socioeconómico en el análisis de la hambruna y el hambre, lo que tiene implicaciones decisivas. Entre las muchas definiciones de SAF, la más influyente ha sido la del informe del Banco Mundial (1986:1) *La Pobreza y el Hambre*, claramente deudora de la teoría de Sen: "...el acceso de todas las personas, en todo tiempo, a cantidades de alimentos suficientes para una vida activa y saludable. Sus elementos esenciales son la disponibilidad de alimentos y la posibilidad de adquirirlos."

Revisión y ampliación del concepto de SAF

Desde la segunda mitad de los años 80, diferentes estudios han reprochado a la definición de SAF del Banco Mundial, y a la teoría de las titularidades en que se basó, el haber simplificado la realidad y haber olvidado factores importantes. Una de las críticas, por ejemplo, es que el Banco Mundial se limita a realizar una clasificación temporal de la inseguridad alimentaria (en crónica y transitoria), pero no en función de su intensidad o gravedad, algo que en los modelos de análisis posteriores es primordial (Maxwell et al., 1990:53).

Al mismo tiempo, han ido planteando otros factores y perspectivas, antes soslayados, con los que se ha ampliado la formulación actual de la SAF, crecientemente compleja y rica. Entre tales nuevos elementos que ahora merecen interés destacan los siguientes:

- a) Los sistemas de sustento (o *livelihoods*). La SAF no se contempla ya como un objetivo aislado, sino como parte de otro objetivo más amplio y prioritario: el de disponer de un sistema de sustento seguro, que garantice la obtención de

los bienes e ingresos necesarios para satisfacer las necesidades básicas.

- b) Las estrategias de afrontamiento, que los sectores vulnerables llevan a cabo con objeto de sobrevivir y, en la mayor medida posible, preservar sus sistemas de sustento durante las crisis alimentarias.
- c) Las desigualdades intrafamiliares de género en el control de los recursos y el acceso al alimento y otros bienes básicos. Las mujeres generalmente están discriminadas en el control de los recursos y con frecuencia también en el acceso al alimento, situación que se agudiza en las situaciones de crisis alimentarias.
- d) La salud y su relación con la nutrición. En primer lugar, se ha subrayado que el estado nutricional no depende sólo del consumo alimentario, sino también del estado de salud (la anemia, los vómitos, la fiebre, las diarreas, etc., afectan a la nutrición).
- e) El valor cultural de los alimentos. Se ha reconocido crecientemente que éstos no contienen únicamente valores nutricionales, sino también valores culturales decisivos para el mantenimiento de la identidad, el sentimiento de dignidad y las relaciones sociales dentro de la comunidad. De este modo, la SAF debe basarse en alimentos compatibles con las pautas dietéticas y productivas locales, y la ayuda alimentaria en productos culturalmente aceptables por los receptores.
- f) Las percepciones subjetivas de los afectados por las crisis alimentarias respecto a su situación de riesgo y a sus necesidades, que con frecuencia son diferentes de las que pueden tener los gobiernos o la ayuda internacional. La SAF, por tanto, conllevaría tam-

bién la eliminación del miedo a no poder acceder en el futuro a una alimentación satisfactoria.

g) La violencia, como principal causante de las hambrunas recientes, que no fue tomada en cuenta por la teoría de las titularidades de Amartya Sen, centrada sólo en la pobreza. La comprensión de las causas y dinámica de la inseguridad alimentaria se ha ampliado con el estudio del gran impacto destructivo de los conflictos civiles recientes, sobre todo en África. La violencia destruye los medios productivos, convulsiona la actividad económica y las relaciones sociales, provoca migraciones forzosas y epidemias, entorpece la implementación de las estrategias de afrontamiento, obstaculiza la acción del Estado y la provisión de servicios básicos, y dificulta la ayuda internacional.

h) El derecho humano al alimento, que, con una dimensión legal, ética y política, en opinión de diferentes autores, impone obligaciones para respetar, proteger y promover la SAF, tanto a los Estados en cuestión como al conjunto de la comunidad internacional.

Del mismo modo, esta mayor sofisticación de las explicaciones teóricas ha implicado que a las políticas de seguridad alimentaria se les exijan retos más ambiciosos. Como hemos visto, el enfoque de la SAN simplemente abogaba por soluciones técnicas para incrementar el abastecimiento nacional. Posteriormente, el enfoque de la SAF derivado de la teoría de las titularidades hacía hincapié en las medidas económicas para paliar la pobreza. Por último, con los 90 ha emergido una corriente para la que tales medidas resultan incapaces de solucionar, en particular, las hambrunas asociadas a conflictos armados o a las denominadas emergencias políticas complejas, por cuanto son fruto no

tanto de la escasez alimentaria o de la pobreza, sino más bien de violaciones masivas de los derechos humanos. En estos contextos, para autores como De Waal (1997:8-12), la respuesta requiere un enfoque más político, esto es, que la sociedad del país e incluso la comunidad internacional presionen al gobierno para que respete una especie de "contrato político", es decir, que cumpla los derechos cívico-políticos y socioeconómicos como mejor forma de prevención de las hambrunas.

Bibliografía

Alamgir, M. y Arora, P. (1991): "Providing Food Security for All", IFAD *Studies in Rural Poverty*, N° 1. Londres, Intermediate Technology Publications.

Banco Mundial (1986): *La pobreza y el hambre. Temas y opiniones sobre la seguridad alimentaria en los países en desarrollo*. Washington, D.C.

Devereux, S. (1993): *Theories of Famine*. Londres, Harvester Wheatsheaf.

De Waal, A. (1997): *Famine Crimes. Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*. Oxford/Bloomington (EE.UU.), James Currey/Indiana University Press.

Drèze, J. y Sen, A. (1989): *Hunger and Public Action*. Oxford, Clarendon Press.

Drèze, J. y Sen, A. (eds.) (1990): *The Political Economy of Hunger*, vol. I: Entitlement and Well-being; vol. II: Famine Prevention; vol. III: Endemic Hunger. Oxford, Clarendon Press.

FIVIMS (1999): *Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems*. Sitio en internet: www.fivims.net

Foster, P. (1992): *The World Food Problem. Tackling the Causes of Undernutrition in the Third World*. Boulder (EE.UU.)/Londres, Lynne Rienner Publishers/Adamantine Press Limited.

Maxwell, S.; Swift, M. y Buchanan-Smith, M. (1990): "Is Food Security Targeting Possible in Sub-Saharan Africa? Evidence from North Sudan" en *IDS Bulletin*, vol. 21, N° 3, July. Brighton (G.B.), Institute of Development Studies, University of Sussex. pp. 52-61.

Maxwell, S. (1991): "National Food Security Planning: First Thoughts from Sudan" en Maxwell, S. (ed.): *To Cure All Hunger: Food Policy and Food Security in Sudan*, Londres, IT Publications. pp. 15-48.

Maxwell, S. y Frankenberger, T.R. (eds.) (1992): *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements. A Technical Review*. New York/Roma, UNICEF/IFAD.

Maxwell, S. y Smith, M. (1992): "Household Food Security: a Conceptual Review" en Maxwell, S. y Frankenberger, T.R. (eds.) (1992): *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements. A Technical Review*. New York/Roma, UNICEF/IFAD. pp. 1-72.

Pérez de Armiño, K. (1996): "Seguridad alimentaria nacional y familiar. Conceptos y políticas", en Sutcliffe, B. (coord.): *El Incendio Frío. Hambre, Alimentación y Desarrollo*. Barcelona, Icaria. pp. 247-263.

Pérez de Armiño, K. (1998): "El futuro del hambre. Población, alimentación y pobreza en las primeras décadas del siglo XXI". *Cuadernos de Trabajo*, N° 22. Bilbao, Hegoa. UPV/EHU.

Sen, A. (1981): *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford, Oxford University Press.

Thomson, A. y Metz, M. (1997): "Implications of Economic Policy for Food Security. A Training Manual", *Training Materials for Agricultural Planning*, N° 40. Roma, FAO.

Karlos Pérez de Armiño

Soberanía alimentaria

La soberanía alimentaria consiste en el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y de alimentación, a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional y el mercado doméstico. Todo ello con el fin de alcanzar y cumplir metas de producción sostenible y de decidir en qué medida quieren ser auto-suficientes en términos agro-alimentarios. Así se proponen impedir que sus mercados se vean inundados por productos excedentarios de otros países que los venden en el mercado internacional mediante la práctica del *dumping* (venta por debajo de los costos de producción), etc.

La soberanía alimentaria no niega el comercio internacional, más bien defiende la opción de formular aquellas políticas y prácticas comerciales que mejor sirvan a los derechos de la población a disponer de métodos y productos alimentarios inocuos, nutritivos y ambientalmente sustentables. Así, la soberanía alimentaria depende del reconocimiento de dos elementos básicos considerados fundamentales. Por un lado, la importancia de la propia alimentación y, por otro, el derecho de cada pueblo a su libre determinación para decidir cómo alimentarse.

Es evidente que, por uno o más motivos, naturales o causados por el ser humano, ni la agricultura ni la alimentación responde hoy día a las necesidades de toda la humanidad.

Procedencia del concepto "seguridad alimentaria"

Durante el siglo pasado se levantó un creciente número de voces a favor de la búsqueda de acuerdos, medidas y declaraciones internacionales para poner las bases de una agricultura y alimentación que llegase a toda la población mundial.

Los primeros pasos hacia la resolución del problema del hambre en el mundo se dieron en la Organización de las Naciones Unidas (NNUU). Sus Recomendaciones y Resoluciones no son vinculantes, su fuerza reside en la presión política y social que de estas pueda generarse.

El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por las NNUU en 1948 dice que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.

Igualmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por las NNUU en 1966 y con entrada en vigor en 1976, recoge el derecho de libre determinación de los pueblos y que “en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”, a la vez que subraya “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” y la importancia de “asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades”.

No obstante, en lugar de plasmar estas intenciones en medidas que fomentasen la soberanía alimentaria, en la práctica las NNUU trabajaron el concepto de seguridad alimentaria, llegando a definirlo en la Cumbre Mundial de la Alimentación organizado por la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) de las NNUU y celebrada en Roma en 1996 como “aquella situación en que todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida sana y activa”.

Así, el concepto de seguridad alimentaria no dice nada acerca de cómo y dónde producir los alimentos, ya que se centra en la importancia de garantizar que lleguen éstos a toda la población mundial. De esta manera, con la definición de seguridad alimentaria empleada por la FAO, gobiernos como el de los Estados Unidos (EEUU) por ejemplo, han podido argumentar que la importación de alimentos baratos desde los Estados Unidos es una excelente manera que tienen los países con problemas de hambre de lograr su seguridad alimentaria.

Soberanía alimentaria como estrategia contra el hambre

En 1996 se organizó un importante foro social paralelo a la Cumbre Mundial de la Alimentación de la FAO. En ese contexto, la Vía Campesina, movimiento internacional de organizaciones agrarias y campesinas, presentó sus análisis, conclusiones y propuestas en cuanto a la erradicación del hambre y las implicaciones de la seguridad alimentaria. Se desarrolló y presentó el concepto de la soberanía alimentaria, ofreciendo un análisis de por qué contraponer la “soberanía” a la “seguridad” alimentaria y qué modelos agro-alimentarios podrían contribuir a la misma.

Vía Campesina contrapuso dos grandes modelos de producción agro-alimentaria:

- a) La agricultura industrial, caracterizada por el empleo de tecnologías de laboratorio (variedades híbridas e ingeniería genética, por ejemplo), el empleo de importantes cuantías de productos químicos, la intensificación productiva, un decreciente vínculo con la tierra, una muy pequeña población agraria activa y una alta dependencia de ésta respecto de las empresas suministradoras de insumos, la externalización de costes sociales como los ambientales y la orientación exportadora de los cultivos.

- b) La agricultura duradera campesina, caracterizada por la importancia del acceso local a los recursos necesarios para la producción agraria (agua, semillas, tierra, conocimientos), el mantenimiento de la población agraria, el bajo o nulo consumo de productos químicos y el consumo local de la mayor parte de los alimentos cultivados.

Aunque ambos modelos agro-alimentarios podrían cumplir con el objetivo de la seguridad alimentaria según las definiciones institucionales de ésta, solamente el modelo duradero campesino, no industrial, garantizaría el cumplimiento del objetivo de la soberanía alimentaria.

Garantizar la soberanía alimentaria supone trabajar en torno al debate y consecución de los siguientes objetivos:

- Conseguir el reconocimiento de la soberanía alimentaria en la sociedad mundial y a nivel institucional, mediante la sensibilización de los gobiernos. La Conferencia Internacional sobre la Soberanía Alimentaria de los pueblos celebrada en Mali a principios de 2006 logró aumentar dicho reconocimiento, particularmente entre movimientos sociales.
- Reafirmar que la alimentación es un derecho humano básico y que todas las personas deben tener acceso a alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados, en cantidad y calidad suficientes para llevar una vida sana completa dignidad humana.
- Reconocer que la única solución duradera para eliminar el hambre y reducir la pobreza es a través de la producción agro-económica local. Una forma de lograr este objetivo en las áreas rurales es mantener o crear circuitos locales

de producción y consumo, donde las familias campesinas vendan sus productos y compren lo indispensable en poblaciones locales. Si todo lo que las familias campesinas producen es exportado, con precios del mercado internacional (precios bajos), y si la mayor parte de lo que compran es importado (a precios altos), todas las ganancias del sistema son extraídos de la economía local y contribuyen sólo al desarrollo de economías lejanas. Esta es la amenaza que suponen los Acuerdos de Asociación Económica Europea (*Economic Partnership Agreements*. EPA) que la Unión Europea pretende firmar (con algunos ya lo ha hecho) con los países de África, Caribe y Pacífico.

- Acometer necesariamente una auténtica Reforma Agraria que garantice a las personas sin tierra y a las familias campesinas, especialmente a las mujeres, la tenencia y el control de la tierra que trabajan y la devolución de los territorios a los pueblos indígenas. El derecho a la tierra debe estar libre de discriminación basada en género, religión, etnia, clase social o ideología; la tierra “pertenece” a quienes la trabajan.
- Garantizar el cuidado y uso sostenible de los recursos naturales, especialmente de la tierra, el agua y las semillas, imprescindible para una verdadera soberanía alimentaria. Las personas que trabajan la tierra, deben tener el derecho de practicar el manejo sostenible de los recursos naturales y preservar la diversidad biológica. Esto se puede hacer únicamente desde una base económica fuerte con seguridad en la tenencia de la tierra, ingresos saludables, uso reducido de productos agro-químicos. Se debe prohibir la patente y comercialización de recursos genéticos

por parte de compañías privadas y transnacionales. Además de afectar a los países más débiles en zonas con tratados de libre comercio, en particular a los países ACP, apartan a las naciones empobrecidas de cualquier posibilidad de alcanzar los Objetivos del Milenio.

- Reorganizar el comercio de alimentos sobre la base de que los alimentos son, en primer lugar, una fuente de nutrición y únicamente en segundo lugar un artículo comercial. Las políticas agrícolas nacionales deben darle prioridad a la producción para el consumo doméstico y la autosuficiencia alimentaria, siempre según condicionantes ambientales. Los alimentos de exportación no deben desplazar a la producción local ni desplomar los precios.
- Reconocer que la soberanía alimentaria es socavada actualmente por las instituciones multilaterales y por el capital financiero especulativo. El control creciente de las compañías multinacionales sobre las políticas agrícolas del mundo ha estado propiciado por las políticas económicas de las instituciones multilaterales como la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Son primeros pasos a exigir, la regulación y establecimiento de impuestos al capital especulativo y que sea implementado un estricto control mediante un código de conducta para las transnacionales.
- Garantizar que todas las personas tienen el derecho a la libertad sin violencia. Los alimentos no deben ser utilizados como un arma, el incremento de los niveles de pobreza y marginalización en el campo, junto a la opresión creciente de minorías étnicas y pueblos indígenas, agravan las situaciones de injusticia y desesperación.

- La población agraria y el campesinado deben tener una intervención directa en la formulación de políticas agrarias en todos los niveles. Esto incluye la actual Cumbre Mundial sobre Alimentación de la cual están actualmente excluidos.
- Toda persona debe poder aportar en lo que pueda, ajustando su producción y consumo de productos agro-alimentarias, a modelos locales, sustentables y transparentes. Así, mediante el consumo responsable de alimentos, la población consumidora puede contribuir de forma práctica a la consecución de su propia soberanía alimentaria.

La soberanía alimentaria es fundamental para los países ACP y puede verse seriamente afectada por la importación de alimentos, por el desplazamiento de las poblaciones campesinas, por la compra de tierras por parte de las multinacionales de la alimentación. Centenera (2008:2) llama la atención sobre esta compra masiva de tierras “La fuerte subida del precio de los alimentos y las grandes expectativas levantadas por los agrocarburos han lanzado una competición entre los países ricos por las tierras más fértiles del planeta, sobre todo en África y Sur de Asia. [...] El director de la FAO, Jacques Diouf, ha alertado de que «puede estarse creando una nueva forma de neocolonialismo»”.

Bibliografía

Centenera, M. (2008): “Los países ricos caen en la fiebre agrícola” en *Pública*, 30 de noviembre de 2008. p. 2.

FAO: www.fao.org

Vía Campesina: www.viacampesina.org

Helen Groome

T

Tratados de Libre Comercio

Los Tratados de Libre Comercio (TLC) son acuerdos contractuales establecidos entre dos o más países que se conceden mutuamente el acceso preferencial a un mercado, que incluye también a los productos sensibles¹.

Las Organizaciones no Gubernamentales y los movimientos sociales han criticado enérgicamente tanto estos procesos como el actual desequilibrio en las normas comerciales resultante de las relaciones de poder desiguales entre los países desarrollados, países en desarrollo y países menos adelantados.

Ejemplos de TLC son el NAFTA (Tratado de Libre Comercio para América del Norte -Canadá, EEUU y México-); el Tratado de Asociación entre Chile y la Unión Europea; el Consejo de Cooperación del Golfo

entre la Unión Europea y los países del Golfo Pérsico; MERCOSUR entre Brasil y los países del Cono Sur de América Latina; ASEAN, Unión Europea con las Naciones del Sudeste Asiático.

Acuerdos Regionales de Comercio. Son tratados entre países que pertenecen a la misma región que pretenden alcanzar la liberalización del comercio, sobre bases no discriminatorias. Están ampliamente recogidos en el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio de 1994, más conocidos por sus siglas en inglés GATT (*General Agreement on Tariff and Trade*). Los Acuerdos Regionales de Comercio pueden incluir dos o más países de regiones diferentes y discriminar a terceros que no forman parte de dichos acuerdos. Se plantea la cuestión de las excepciones a los siguientes principios establecidos por la OMC: tratamiento de

¹ La categoría de “producto sensible” proviene del marco de referencia establecido por la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la Agenda para el Desarrollo de Doha. En el caso de países desarrollados, este marco establece la posibilidad de designar como productos sensibles hasta el 4 o 6% de las líneas arancelarias, mientras que los países en desarrollo podrán elegir como productos sensibles hasta un tercio más. La categoría “producto sensible” en el área de agricultura permite apartarse de la agotada fórmula de reducción de las tarifas finales para los productos que entren en dicha categoría.

“Nación Más Favorecida” que se rige por el principio de no discriminación entre miembros asociados; y el tratamiento “nacional” que se rige por el principio de otorgar a proveedores y productos foráneos el mismo trato vigente para los propiamente nacionales².

Mercados Comunes o Uniones Aduaneras
La Unión Europea es una asociación internacional de gobiernos cuyo fin es reducir las restricciones aduaneras y las tasas arancelarias sobre las mercancías, al tiempo que liberalizan los servicios y establecen políticas tarifarias comunes para aplicar a los Estados que no pertenecen a la unión (Walter Goode, 1998). Estas medidas conducen a la creación de un mercado común que se caracteriza por la libre circulación de mercancías, servicios y personas.

¿En qué consisten los Acuerdos de Asociación Económica?

Más conocidos como *Economic Partnership Agreements* (EPA), estos acuerdos responden a la necesidad de la Unión Europea de ajustar las convenciones de Lomé y Cotonú a las normas y regulaciones establecidas por la OMC³. Los EPA reúnen a una Unión Aduanera como la Unión Europea (UE) y a un grupo de países que no pertenece a un área de libre comercio ni a una unión aduanera, como son los países de África, Caribe y Pacífico (ACP). Los Acuerdos de Asociación Económica entre la UE y los países ACP se inspiran en la filosofía política de la UE que entiende que el comercio forma parte de su política internacional y que para los países ACP supone

la promoción del desarrollo y la creación de empleo. Por lo tanto, se podría definir a los EPA como Tratados de Libre Comercio en un contexto de “interregionalismo híbrido”. Debe hacerse una lectura crítica de los temas aquí tratados dadas las contradicciones e incertidumbres que planean sobre la firma de los EPA con diferentes sub-regiones ACP.

Aspectos críticos del comercio y el desarrollo

Los EPA no abordan la cuestión de *los subsidios de exportación vigentes en la UE* para sus productos agrícolas. Este asunto forma parte de lo establecido por la OMC en su Agenda para el Desarrollo negociada en el encuentro de Doha, asunto muy controvertido si se lo aborda desde la perspectiva del desarrollo. Se trata de un elemento clave para lograr o no que las sociedades sean justas y equitativas. En los países en desarrollo, la agricultura sigue siendo la mayor fuente de empleo y de acceso a ingresos sostenidos para las mujeres.

¿Por qué? Porque los subsidios de exportación estimulan la sobreproducción en la UE y trastornan a las pequeñas producciones de agricultura local en los países ACP. También la competencia desleal y la arbitrariedad de los precios de los productos agrícolas afectan negativamente a la vida cotidiana de las mujeres.

En Ghana por ejemplo, la producción de pollos se vio seriamente afectada por la importación de aves provenientes de explotaciones subsidiadas. Esto ha tenido un

² Artículo I del GATT, artículo II del GATS y artículo 4 del TRIPS. El artículo III del GATT requiere que las importaciones no reciban un trato menos favorable que los mismos o similares bienes producidos localmente. El artículo 17 del GATS y el artículo 3 del TRIPS también establecen el *tratamiento nacional* para la protección de la propiedad intelectual y los servicios.

³ Esta necesidad fue resultado del *Sistema de Solución de Diferencias* en el caso de los plátanos.

terrible impacto negativo entre las mujeres que tenían pequeñas granjas productoras de pollos.

Los precios artificiales combinados con los bajos aranceles vigentes en los países ACP para el sector agrícola han generado, en muchas ocasiones, dependencia de los productos importados, bienes que en otras circunstancias hubieran sido producidos y consumidos localmente.

Los servicios públicos de cada país deben regirse por la transparencia y correcta aplicación de las regulaciones domésticas y de las medidas de emergencia ya que ambas constituyen el eje medular en las políticas de los países ACP. Sobre los servicios, la OMC cuenta con un enfoque que llama “lista positiva”, en la que se reflejan los países cuyos gobiernos determinan cuáles son los servicios específicos abiertos a la competencia de proveedores extranjeros. Existe otro enfoque, el de “lista negativa” que significa que el terreno de los servicios está abierto a la competencia extranjera salvo en aquellos casos en que se especifique lo contrario. Este enfoque exige de los países ACP, un análisis y evaluación exhaustiva del impacto que la liberalización de los servicios tendría en cada uno de ellos. La “lista negativa” amenaza seriamente el acceso de las mujeres a los servicios básicos y distorsiona su vida cotidiana, ya que servicios y agricultura están estrechamente ligados.

La protección de los conocimientos tradicionales y de las industrias nacionales nuevas es fundamental para dar una oportunidad a la promoción de la industria y el empleo en los países ACP. Ese sector tiene importancia estratégica para proteger el conocimiento local y permitir ingresos estables a las mujeres, por una parte, y, por otra, para garantizar el desarrollo de nuevas industrias locales basadas en el conocimiento tradicional local. Hay que prestar

mucha atención a la gestión adecuada de los Derechos de Propiedad Intelectual que, entendidos como métodos y procesos de producción, pueden afectar a la protección de la agricultura y de la tecnología local apropiada.

Normas de origen. En esta materia, no existen acuerdos multilaterales aparte de la Declaración Común con respecto a Normas de Origen Preferenciales, que figura como anexo de los Acuerdos sobre Normas de Origen de la OMC. En el preámbulo se estima que normas de origen claras y de aplicación predecible, facilitan los flujos del comercio internacional y señala que sería deseable que las Normas de Origen no fueran obstáculos innecesarios para el comercio. El *principio de acumulación* consiste en tener en cuenta las diferentes fases del proceso productivo para determinar el origen de un producto. El impacto del *principio de acumulación* sobre el desarrollo aún está por demostrar. Esta situación puede crear un trato discriminatorio y constituir una barrera suplementaria para las exportaciones de productos originarios de países en desarrollo producidos por parte de pequeños productores, que, en muchos casos, son mujeres.

El Acceso al Mercado de productos no agrícolas de la UE, sitúa a los países ACP frente al desafío del abastecimiento ya que su capacidad productiva no puede competir con la de las economías emergentes como la India, China o Brasil. Al mismo tiempo, en los países ACP la reducción de impuestos de importación a los productos no agrícolas, reduce considerablemente la recaudación y la capacidad del Gobierno para brindar, a su población, servicios esenciales a precios asequibles.

Efectivamente, la población rural, mayoritariamente femenina, que trabaja y produce en el sector agrícola; para obtener

unos ingresos dignos y estables depende de los servicios esenciales de agua, energía, educación, sanidad, etc. En muchos países ACP como en Ghana o en Costa de Marfil, la apertura del mercado de servicios nacionales esenciales a empresas extranjeras tuvo como resultado la creación de servicios de dos velocidades muy distintas, rápida para las áreas urbanas ricas y muy lenta para las rurales pobres. Estas situaciones sumadas a la dificultad de tener ingresos estables ha reducido notablemente la capacidad productiva de las mujeres y ha debilitado sus posibilidades de empoderamiento y participación social, en la economía y en la política.

El impulso de la inversión directa extranjera y del modelo consumista, que en los países receptores suele carecer del adecuado marco regulador, contribuyó al debilitamiento de la capacidad de formulación de políticas nacionales por parte de los países ACP, además de mantenerlos en el papel tradicional que les ha reservado la actual división internacional del trabajo. Estas opciones políticas y económicas mal reguladas y al margen de cualquier participación o consulta social sólo benefician a las ya ricas minorías en lugar de procurar el bienestar de las mayorías pobres de los países ACP.

Bibliografía

Bagwell, K.; Mavroidis, P.C.; Staiger, R.W. (2003): "It's a question of Market Access" en *American Journal of International Law*, vol. 96, N°.1, (enero). pp. 56-76. Disponible en: www.asil.org/ajil/wto4.pdf

Blanco, H.M.; Zabludovsky, K.J.; Lora, G.S., (2004): *A key to hemispheric Integration*. Buenos Aires, Trade and Hemispheric Issues Division, Occasional Paper - SITI-03.

Burfisher, M.E.; Sherman, R.; Thierfelder, K. (2004): *Regionalism. Old and new, theory and practice*. MTID Discussion Paper N° 65. Disponible en: www.ifpri.org/divs/mtid/dp/papers/mtidp65.pdf

Iorio, M. (2007): *Bilateral and Regional Free Trade Initiatives: Political and Sectoral Issues*, Brazil, International Gender and Trade Network (IGTN) and EQUIT.

Tharakan, P.K. (2002): "The European Union and Preferential Arrangements" en *The World Economy*, Vol. 25, N° 10. pp. 1387-1398.

Mariarosaria Iorio