

CAPÍTULO 3
POLÍTICAS EQUITATIVAS
CONTRA LA CRISIS



La reforma del sistema de cooperación español en tiempos de crisis

CECILIA CARBALLO Y PABLO J. MARTÍNEZ OSÉS

Plataforma 2015 y más

En estos meses coinciden dos procesos que pueden estar muy vinculados entre sí. De un lado, en el contexto internacional, la crisis del modelo de crecimiento económico que sirvió de referencia para las economías nacionales en las dos últimas décadas y de otro, en el caso español, el inicio de una nueva legislatura después de los cambios profundos en el sistema de cooperación español emprendidos en la anterior legislatura.

Crisis de las grandes economías: todo se mueve para que nada cambie

El nuevo y aún cambiante contexto internacional, se ha caracterizado por la rápida entrada en recesión de las economías nacionales, la falta de confianza en los mercados especulativos de valores, el descenso de los niveles de consumo de bienes y servicios y la progresiva pérdida de beneficios con el consecuente aumento en las tasas de desempleo. El aspecto financiero de la crisis justifica, por esta vez, que hayan sido las economías más poderosas del planeta las afectadas en primer lugar. Pero no se puede negar que la crisis presenta elementos suficientes para considerarla una crisis económica mundial.

Hasta este año el discurso oficialista sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se había fundamentado en el prolongado periodo de “bonanza” basado en el modelo de crecimiento económico que actualmente ha entrado en crisis. En todas las referencias institucionales incluyendo la última de ellas, con motivo de la reunión de alto nivel convocada por Naciones Unidas el pasado mes de septiembre, el diagnóstico ofrecido insistía en subrayar los avances significativos en algunas regiones para justificar que estamos encaminados, aunque había que reconocer que los retrasos en algunos indicadores y para algunas regiones exigían de un mayor es-

fuerzo de inversión y de un mayor impulso político. Pero sin mención a la necesidad de impulsar transformaciones políticas en los modelos económicos o institucionales que hicieran posible una lucha contra la pobreza y la desigualdad mundiales inequívocas.

A partir de la caída de algunas de las corporaciones financieras en Estados Unidos y Europa en pocas semanas, los principios fundamentales de la no intervención pública y de la capacidad de autorregulación de los mercados han sido rápidamente violados por los estados que los defendieron con más fiereza durante las últimas décadas. El erario público se pone a disposición del “rescate” de las corporaciones financieras bajo la amenaza de un colapso financiero general y para mayor seguridad de ahorradores y pensionistas. Casi inmediatamente surgen las reacciones de los gobiernos más poderosos para convocar una cumbre internacional que recibe numerosas definiciones y alienta expectativas muy diversas: “refundación del capitalismo”, “reforma de las instituciones de gobierno mundial nacidas en Bretton Woods”, o “nueva arquitectura financiera internacional” son algunas de ellas. Para entonces la cuestión del desarrollo social y la lucha contra la pobreza mundial ya han quedado relegadas en la agenda internacional.

A los pocos días de cerrar esta edición se celebrará la esperadísima réplica seis años después de la cumbre sobre financiación para el desarrollo, en la que deberían cristalizar compromisos y mecanismos concretos para aumentar y mejorar la financiación para hacer frente a los desafíos del desarrollo concretados en los Objetivos del Milenio. La vinculación de las instituciones financieras internacionales con este proceso está más que nunca en el aire, teniendo en cuenta el anuncio del Director Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI) de no acudir a la ciudad de Doha donde tendrá lugar la cumbre. Esta ausencia simboliza el aumento de la distancia entre las instituciones financieras internacionales y las propuestas de Naciones Unidas precisamente a causa de la crisis económica mundial. Pone de manifiesto, a su vez, que el su-

puesto acercamiento entre unas y otra en torno a los problemas del desarrollo pueden haber sido nada más que concesiones de cara a la galería propias de los tiempos de bonanza.

El caso es que la llamada financiación para el desarrollo parece que deberá seguir esperando, ésta vez a que la financiación para el crecimiento económico pueda lograr restablecer la confianza perdida en los mercados y asentar de nuevo sus principios de forma predominante.

Algunas voces dentro del oficialismo promueven la necesidad de reformas en algunos sectores industriales (muy centrados en la generación de energía, el transporte y particularmente en la automoción) que puedan compaginar los desafíos para hacer frente al Cambio Climático con la oportunidad de crear nuevos yacimientos de empleo. La entrada de la administración demócrata en el gobierno de los Estados Unidos alienta la aparición de este tipo de discursos aunque aún es pronto para esperar medidas efectivas y realmente transformadoras de gran repercusión. Mientras tanto, las principales conclusiones de la cumbre mundial realizada ante la crisis promueven las recetas de siempre pero ahora con el matiz de la urgencia. La insistencia en la finalización de las negociaciones liberalizadas de la Ronda de Doha, y el reconocimiento de que el problema ha sido causado por fallos en los exiguos mecanismos reguladores más que por la insuficiencia de los mismos para conducir el mercado internacional, reducen el margen de maniobra para quienes tuvieran expectativas de que la crisis traería consigo la oportunidad de una nueva arquitectura financiera internacional. Una nueva arquitectura que pudiera estar más pegada a la economía productiva, a los mecanismos de distribución de las rentas y a la resolución de los acuciantes problemas globales como el Cambio Climático y la desigualdad internacional.

Desde el punto de vista de la falta de representatividad democrática en la toma de decisiones sobre cuestiones de “gobierno mundial”, la crisis ha venido a mostrar de forma más evidente la relegación de cualquier propuesta de participación del conjunto de naciones empobrecidas, así como la de participación de las organizaciones de sociedad civil. Parece claro que, a pesar de la crisis, las grandes decisiones seguirán siendo tomadas por los gobiernos de las principales economías del mundo con el único consejo de las grandes corporaciones financieras e industriales con intereses claramente transnacionalizados después de las décadas de expansión capitalista mundial que han denominado globalización. Después, eso sí, vendrán los tiempos del diálogo social que apenas podrán matizar algunos aspectos menores del nuevo escenario económico internacional. Como también vendrán los nuevos acuerdos de asociación económica y

comercial con los países empobrecidos que aún disponen de materias primas y recursos esenciales para el entramado productivo y comercial mundial.

De forma atropellada y sin tiempos para análisis más detenidos, asistimos a sucesivos anuncios de “rescate” financiero de diferentes corporaciones con cargo al erario público, y se espera cruzando los dedos cuál será la reacción de las bolsas más importantes del mundo. Y mientras tanto, la llamada “economía real” sigue a la espera de alguien que la rescate.

Tras la cumbre de Washington no podemos esperar alguna iniciativa que reoriente los principales postulados económicos y nos permita esperar un final razonable de la llamada “economía de casino” puesto que siguen primando las respuestas cortoplacistas dirigidas a calmar los mercados financieros, en lugar de elevar propuestas económicas coherentes con los retos del desarrollo humano sostenible.

En la vida real, la que afecta a la ciudadanía global de a pie, el mismo capital puesto en juego para el rescate financiero hubiera podido invertirse en ayudar a satisfacer las necesidades básicas de millones de personas, y hubiera podido financiar el cambio energético mundial que se necesita con urgencia para evitar una catástrofe climática global. Por desgracia, en muchas ocasiones, las actividades financieras de los bancos en la economía real quedan muy lejos de este potencial y, en cambio, el modelo de financiación y producción vigente ha resultado perjudicial para las comunidades locales y los ecosistemas en distintas partes del mundo. Los ciudadanos y ciudadanas deberíamos estar exigiendo una intervención fuerte de los poderes públicos para detener la debacle, deberíamos exigir una regulación severa por parte de los estados con mecanismos de control regulados por la sociedad.

Hablamos de responsabilidad social empresarial y no existen mecanismos reguladores de éstas acciones, nos llevamos las manos a la cabeza cuando se habla de ceder, bajo operaciones de compra, sectores estratégicos para nuestra economía cuando las mismas empresas españolas lo han hecho a la inversa, desconocemos cuál es la protección para los deudores hipotecarios y para la multitud de desocupados, qué plantea el gobierno respecto a la progresividad fiscal, qué medidas cautelares se van a tomar respecto al medio ambiente, desconocemos qué medidas de recorte existen sobre las primas de los altos ejecutivos y así con un montón de medidas de diverso calado. En definitiva, ¿cuál es la reformulación del sistema económico mundial?. La ciudadanía espera que la economía vuelva a estar al servicio del main street, de la gente de la calle y de sus necesidades, no vale minimizar, parchear o justificar la crisis. En democracia esto no puede valer.

El consenso que impulsa las reformas pendientes de la cooperación española

En nuestra política de cooperación al desarrollo, la legislatura anterior supuso la apertura de un proceso de importantes cambios. Por fin se desbloquearon muchas de las excusas que habíamos escuchado durante una década y media para impedir que se aumentara la Ayuda Oficial al Desarrollo, o para que empezaran a desaparecer de la cooperación prácticas muy habituales que beneficiaban principalmente a las exportaciones de empresas españolas, o para que parte de nuestros impuestos empezaran a dirigirse en forma de ayuda al continente africano. El amplio proceso de reformas iniciadas desde 2004 ha tenido una base de apoyo y de consenso social que ha señalado el camino de los responsables políticos. Al final de dicha legislatura todos los partidos políticos con presencia parlamentaria firmaron el Pacto de Estado contra la pobreza que señala con claridad cuáles son los elementos esenciales del consenso político y social existente y cuál es el camino que debe seguir recorriéndose.

Desde esta perspectiva algunos primeros pasos iniciados, aún con cierta timidez, por parte del gobierno en esta nueva legislatura no parecen seguir en la línea señalada por el Pacto de Estado. El anuncio de elaborar una nueva Ley de Cooperación que sustituya a la vigente de 1998 realizado por la anterior Secretaria de Estado ante la Comisión de Cooperación del Congreso sorprendió al conjunto de actores, por cuanto dicha modificación legislativa no cuenta con demanda social ni puede darse por agotado el marco jurídico vigente, puesto que muchos de los desarrollos previstos en la misma no se han iniciado y algunas de las instituciones consagradas por ella, como las Comisiones Interministerial e Interterritorial y el Consejo de Cooperación, no han logrado aún funcionar con suficiencia como para haber agotado sus posibilidades. La posterior aparición del primer borrador del III Plan Director, que debería regir la política de los próximos cuatro años, aumenta la preocupación tanto por el método de consultas abierto sin haber puesto sobre la mesa los documentos esenciales de los instrumentos, las prioridades geográficas y el marco presupuestario, como por el contenido excesivamente retórico y ambiguo cuando no contradictorio en algunos aspectos fundamentales.

El hecho de que sea el primer borrador de nuestra historia que se haya puesto a disposición de los actores de la cooperación tras alcanzar un consenso previo entre los diferentes departamentos ministeriales implicados ha contribuido, sin duda, a que algunos elementos conceptuales hayan sido gravemente devaluados. Muy especialmente en lo que se refiere al papel que el sector empresarial (equivocadamente señalado en el texto como sector privado)

juega o debe jugar en las acciones de cooperación para el desarrollo. Aparecen de forma alarmante cuestiones que habían quedado olvidadas hace años, como menciones al reconocimiento de las exportaciones y el crecimiento económico como contribuciones netas al desarrollo, que anteriormente permitían que las políticas se centraran en una visión mucho más equilibrada del desarrollo humano, equitativo y sostenible. El anterior Plan Director era un buen ejemplo de coherencia en la conceptualización del desarrollo que se persigue que, por otra parte, coincide con los consensos internacionales básicos sobre la materia.

Estos primeros pasos parecen indicios de un tema muy antiguo en la cooperación española, que está reapareciendo con fuerza últimamente y que encuentra en el actual contexto de crisis nuevas motivaciones. El debate que precedió a la aprobación de la actual Ley de Cooperación se centró en tratar de superar lo que entonces se denominó la “bicefalia” de la cooperación española, en clara alusión a la existencia de intereses difícilmente compatibles representados por los diferentes departamentos ministeriales, y que podemos resumir en los intereses de favorecer las exportaciones españolas frente a la supremacía de los intereses de los países receptores de la ayuda. Finalmente la Ley estableció con claridad que el Ministerio de Asuntos Exteriores fuera el órgano rector de la cooperación, y que el Ministerio de Economía debía informar con carácter previo de la orientación de sus acciones así como de sus propósitos de ejecución del presupuesto susceptible de ser considerado como Ayuda Oficial al Desarrollo. En este contexto el instrumento del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) se convertía en el símbolo más evidente de la bicefalia, por cuanto los proyectos y acciones que financiaba junto con su carácter de ayuda ligada ponía en evidencia la imposible conciliación de ser contribuciones al desarrollo de los pueblos al tiempo que pretender contribuir a la internacionalización de las empresas españolas.

En los diez años de vida de la actual Ley no ha sido posible iniciar con éxito una reforma de este polémico instrumento. Tampoco fue posible en el año 2006 cuando se tramitó la Ley de Deuda Externa, en la que al menos se incluyó una disposición adicional por la que el gobierno se comprometía a presentar una reforma en el plazo de un año. Casi se cumplen ya dos años y aún no tenemos texto alternativo, a pesar de que han sido numerosos los anuncios por parte de los responsables gubernamentales de que estaban a punto de concluir el texto. Hasta la fecha tan sólo disponemos de anuncios verbales realizados por los responsables políticos en los que afirman que la ansiada reforma dará lugar a tres nuevos instrumentos diferenciados: uno dedicado exclusivamente a promoción de

acciones de desarrollo, un segundo específico para las contribuciones españolas a los organismos internacionales de carácter multilateral y un tercero que se dedicará exclusivamente a la promoción de la internacionalización de la empresa española y trate de paliar nuestro déficit sector exterior.

Aún sin habernos dado a conocer los detalles, este anuncio justifica la creciente preocupación de gran parte del sector por cuanto supone una amenaza seria a los avances que se habían logrado en los últimos años. Para nadie es un secreto que los representantes de los lobbies exportadores españoles no han tenido ni tienen entre sus principales intereses la erradicación de la pobreza y la desigualdad en el mundo, si no lograr financiación pública y soporte diplomático para garantizar contratos de venta en el exterior. Este “cruce” de intereses ha sido el que ha producido enormes contradicciones en la utilización del FAD.

Mejor un paso adelante ante la crisis

En los actuales tiempos de crisis vuelven a ponerse sobre la mesa contradicciones serias en las que el gobierno deberá demostrar cuál es su capacidad para liderar un conjunto de políticas públicas que se orienten sin ambigüedades hacia el desarrollo humano. De un lado, el gobierno considera entre sus obligaciones la de reducir el déficit por balanza de pagos para lo que establece el aumento de las exportaciones como una prioridad. Las ayudas directas a estas exportaciones están taxativamente prohibidas por la Unión Europea, por lo que la única forma en la que se pueden realizar es aprovechando el conjunto de excepciones que hablan de diferentes grados de concesionalidad en los préstamos concedidos a países con necesidades especiales de desarrollo; es decir, a través de instrumentos de crédito con garantía pública en condiciones favorables que, aunque sea parcialmente, serán posteriormente contabilizados como Ayuda Oficial al Desarrollo. De otro lado, el mismo gobierno dice que desea asumir los principios propuestos en la Declaración de París entre los que se establece la desaparición de la ayuda ligada por haber resultado poco adecuada a las necesidades de los receptores, poco eficiente por el precio de los bienes y servicios exportados y en resumen no recomendable en el nuevo sistema de cooperación eficaz que se desea promover.

Es precisamente en estos tiempos de crisis en los que el gobierno deberá distinguirse por ser capaz de dar un paso adelante, en lugar de tomar la opción de repartir presupuesto e instrumentos entre los diferentes intereses para contentar parcialmente a todos los sectores. El gobierno deberá conminar al sector exportador a trabajar

para alcanzar otras ventajas comparativas diferentes a las ayudas directas a la exportación que les permita internacionalizar sus ganancias. Además debería abordar las necesarias reconversiones e innovaciones que nos permitan reducir las importaciones, que sería otra forma inteligente de ajustar la balanza comercial. Para cumplir con la agenda de Accra, el gobierno debería también reforzar los mecanismos de rendición de cuentas del conjunto de instrumentos de la AOD.

En tiempos de crisis el gobierno no debería subrogar los intereses de una verdadera política de cooperación a los de un sector empresarial desconfiado en su internacionalización, descapitalizado y fuertemente endeudado en un mercado financiero afectado por su descontrolada expansión exterior, enfascado en su saneamiento y escaldado por sus heterodoxos planteamientos financieros.

Al tiempo, el gobierno deberá reimpulsar sus departamentos dedicados al desarrollo internacional humano y sostenible, empoderándolos en el interior del propio ejecutivo, y dotándolos de capacidad para transformar el conjunto de políticas públicas desde la perspectiva de su contribución al desarrollo ya que son las políticas públicas las que inciden directamente en las condiciones de desarrollo de los pueblos y en las oportunidades de las personas. Es preciso seguir las recomendaciones internacionales sobre coherencia de políticas e iniciar la elaboración de informes periódicos e independientes en los que se pongan de manifiesto cuáles son los efectos que las diferentes políticas comerciales, migratorias, ambientales, etc... tienen sobre el desarrollo, de forma que se inste a modificarlas cuando no contribuyan claramente a los objetivos de desarrollo.

En tiempos de crisis estará en peligro el objetivo largamente anunciado de alcanzar el 0,7% de nuestro producto para Ayuda Oficial al Desarrollo, puesto que cada año los recortes presupuestarios pueden dirigirse a lo que todavía hoy es una política menor en su diseño e influencia. De hecho, a día de hoy no disponemos del informe de seguimiento de lo ejecutado en el año 2007 aunque son muchos quienes ya temen que el índice de ejecución no se acerque lo suficiente a lo presupuestado que suponía un 0,41%. De confirmarse un resultado de ejecución bajo, confirmaría que no estamos en condiciones de alcanzar el tantas veces publicitado 0,52% presupuestado para 2008 (5.509,29 M€). Además, las previsiones que se manejan para el presupuesto de 2009 actualmente en trámite parlamentario y que son los primeros elaborados en tiempos de crisis, no cumplen con las promesas de gobierno puesto que en lugar de tomar la senda ascendente hacia el horizonte del 0,7% parecen presentar una disminución res-

pecto del año anterior situando el total en 5.488 Millones de € (0,50%).

En este sentido, es imprescindible continuar con el plan de reformas institucionales que logren dotarnos de un sistema de cooperación internacional para el desarrollo a la altura de los mejores de Europa. Aún estamos lejos, y la reforma del estatuto de la AECID apenas servirá en el mejor de los casos para reducir la enorme precariedad laboral que muchos profesionales sufrían y para iniciar una adaptación a los sistemas de gestión por resultados de desarrollo promovidos a partir de la Declaración de París. La reforma que se demanda desde hace años exige de una mayor adaptación de nuestro sistema normativo y regulador, así como lograr una mejora de la

agilidad y las capacidades del sistema, para lo que es clave la introducción de personal multidisciplinar y no funcionario en el corazón del sistema.

Esta legislatura deberá superar los actuales tiempos de crisis demostrando que cree seriamente en los lineamientos de la reforma que se inició y que no fueron concesiones menores que se pudieron hacer en tiempos de "bonanza". Para ello debe hacer constar en sus herramientas de planificación (aquí será esencial el III Plan Director de la Cooperación 2009-2012) cuál es su propuesta para seguir la "hoja de ruta" contenida en el vigente Pacto de Estado, en los que la reforma institucional y la coherencia de las políticas con los objetivos de desarrollo han de ser los elementos fundamentales.

Democracia y Derechos humanos: La justificación política de la exigencia de los derechos económicos, sociales y medio ambientales (DESCA)

MARIBEL WOLF¹

Terre Des Hommes Francia / ACSUR - LAS SEGOVIAS

“Me he construido sobre una columna ausente” escribió en un poema Henry Michaux.

En el 60 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de las Naciones Unidas de 1948, trataré de cuestionar su evolución en la realidad política internacional y sus perspectivas a futuro. Salta a la vista que se debe resituar el “universalismo” en su aplicación concreta y pensar, si más allá de esta proclama de derechos humanos indivisibles, los económicos, sociales, culturales y medio ambientales (DESCA) tienen todavía posibilidades de ser considerados, en un plazo no muy lejano, como una obligación democrática. En otras palabras si esos derechos proclamados en la DUDH son todavía un horizonte de urgencia política, como lo fueron en su origen.

Los Derechos humanos en su relación con la Democracia (ciudadana) están inscritos, en la tradición revolucionaria de valores occidentales, aunque sea visible como indica Jacques Derrida, filósofo francés, que no hay todavía democracia digna de ese nombre; la democracia esta por venir: por engendrar o por regenerar. Añade: que la democracia delimitada por la justicia, como toda decisión justa, se requiere siempre inmediatamente, no puede ser un futuro lejano sino urgencias presentes, manifestadas aquí y ahora por rostros y cuerpos.²

¿Cómo explicar entonces que nuestras conocidas democracias políticas permanezcan estancadas o nave-

gando en aguas consumistas, como los barcos coloniales que surcaban los océanos hacia Europa cargados del oro producto del expolio y de esclavos africanos a su retorno? ¿Cómo entender que los derechos a la salud, a la educación al trabajo, los de la naturaleza que nos permite respirar y nos alimenta estén tan opacados que podamos dudar de su existencia? Las democracias occidentales que se pretenden pioneras en materia de derechos humanos niegan la esencia misma de su existencia cuando priorizan los beneficios financieros y comerciales cubriéndolos con el velo de democracias liberales que impiden la justa exigencia de su integralidad.

Asistimos, impotentes, al retorno de nuevas formas de esclavitud masiva impuestas por un capitalismo acumulativo y en expansión, con prácticas mafiosas incontroladas, como se dan en el tráfico de personas, una de sus más terribles consecuencias. Muchos países que han adoptado un sistema democrático de elecciones libres se encuentran en situación de vulnerabilidad crítica y ven su desarrollo paralizado o en retroceso.

Si estamos frente a una urgencia democrática ¿cómo construir una comunidad política de valores solidarios con poder para actuar?

La sustentación histórica de los DESC y su evolución en las Naciones Unidas

En 1985, durante la primera Conferencia de derechos humanos a la que asistí, conocí la existencia de un debate sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

Ya desde 1948, por su resolución 217, la Asamblea General de las Naciones Unidas había solicitado la elaboración de un proyecto de Pacto sobre todos los derechos incluidos en la Declaración Universal aunque, dada la fuerte oposición política del Reino Unido y de Estados Unidos, su reclamo desembocó en dos diferenciados, uno para los derechos civiles y políticos, (DGP) los únicos de exigencia inmediata reconocidos por las democracias occidentales como tales y otro “en construcción progre-

¹ Maribel Wolf es consultora en cooperación al desarrollo, especializada en América latina, responsabilidad democrática y Derechos Económicos Sociales y Culturales. Es miembro de Terre Des Hommes Francia y de ACSUR - LAS SEGOVIAS. Ha sido miembro de ECOSOC de NNUU durante 25 años como representante de la Federación Terre des Hommes, coordinadora del Grupo Sur, ha participado en los inicios del proyecto de Social Watch, y es autora y editora de varios libros.

² Los grandes pensadores de la política de Philippe Corcuff, Ciencia política Alianza editorial pág. 146

siva" para los DESC. Desde 1976, los primeros dispusieron de un Protocolo de aplicación mientras que hemos tenido que esperar hasta 2008, para que los segundos vean elaborado el suyo y aun de muy bajo perfil, presentado al voto de las Naciones Unidas. Su proceso de ratificación puede durar todavía varios años.

Esa carencia, hizo que se crease en 1985 un Comité de expertos en derechos económicos, sociales y culturales que tuvo su primera sesión en 1987. Desde esa fecha, al participar en el debate de la Comisión de derechos humanos del ECOSOC (Consejo económico y social de las Naciones Unidas) y en muchas sesiones del Comité, he tenido la oportunidad de percibir la sólida oposición de los estados dentro de la lógica neoliberal impuesta por Occidente. La discusión ha sido en estos años caótica. Recuerdo mi asombro cuando, en 2002, los Estados Unidos, principal opositor a esos derechos, no resulto elegido miembro pleno de la Comisión mientras amenazaba suprimir su financiamiento a las Naciones Unidas debilitadas por su dependencia.

Estados Unidos nunca ratificó el Pacto de los DESC³ (Pidesc), pero ha participado en todas sus discusiones importantes bloqueando la posibilidad de un Protocolo, sea directamente, sea utilizando a sus países satélites, como cuando Polonia arguyó en una de sus declaraciones que la realización del derecho a la salud era comunismo.

Los europeos han hecho uso de impedimentos técnicos, el Reino Unido indico en varias ocasiones que suscribir un Protocolo de aplicación al PIDESC sería contrario a su legislación interna. Otros países como Francia o España -que se integró en la discusión en fechas muy recientes- se declaraban favorables y no le ponían mayor interés, dejando su bancada vacía o haciéndose representar por funcionarios mudos. La posición europea, durante años, ha sido un monumento a las ambigüedades.

El GRULA (Grupo latinoamericano) gracias al cabildeo de las ONG en los países más importantes como México, Brasil o Argentina acabo posicionándose a favor. A ese propósito, algunos representantes europeos expresaban, en privado, que a los latinos no les costaba mucho adquirir un nuevo compromiso jurídico, puesto que en ese Continente las leyes no se cumplen nunca. América Central tradicionalmente ha hecho parte de los países satélites de los Estados Unidos. Los africanos mostraron su incompreensión durante muchos años y negaban su responsabilidad en los derechos económicos y sociales, en

razón de su dependencia y su imposibilidad de desarrollo. La Carta Africana recoge a partir de 1981 el derecho al desarrollo como Derecho de los pueblos, este último negado por los Estados Unidos. En cuanto a China, su posición ha sido muy ambigua y la India y Rusia y otros como Pakistán y Egipto contrarios.

En ocasiones el debate fue tan pobre, que algunos expertos de los países miembros del PIDESC rebatían incluso las leyes jurídicas internacionales que se enseñan en todas las universidades del mundo.

La mayoría de las ONG con representación en ese espacio, salvo las integradas en coaliciones jurídicas internacionales y otras raras excepciones, no tuvieron en tiempo intervenciones significativas, mas bien las que no priorizaban las violaciones a los derechos civiles y políticos que eran la gran mayoría, reforzaron la visión tradicional caritativa y humanista del desarrollo dentro de la que se daba la cooperación en África y otros lugares, sin distinguirse en su visión sobre los DESC. En 2003, se creó una coalición internacional de ONG a favor del Protocolo facultativo que logró coordinar los esfuerzos dispersos. Fue impulsada por las organizaciones feministas norteamericanas, muy influyentes y eficaces. Aun así, hay que reconocer que esa coalición ha sido muy minoritaria, lo que visualiza el poco interés de la sociedad civil participante en ese espacio.

A nivel de los Estados, en la década de 1980/90, el debate estuvo fuertemente marcado por la confrontación Este/Oeste y los DCP. Posteriormente el conflicto Norte/Sur emergió con mucha fuerza. Sin embargo, ese enfrentamiento legítimo de los países pobres en contra de los ricos rara vez abordó la responsabilidad interna de los estados en la redistribución de las riquezas para la realización de los DESC.

La mayoría de los países de todos los continentes se veían unidos en su negativa de permitir una vigilancia ciudadana democrática. El derecho de intervención oral o escrita de las ONG se hizo cada vez más restringido. Dentro de ese contexto, el Comité DESC fue desde el inicio una excepción al solicitar, e integrar, la opinión de las ONG para sus recomendaciones a los Estados frente a los retrocesos constatados o la falta de avances en la implementación a los DESC, pero dadas sus limitaciones técnicas, el tiempo empleado en interpretar la visión de las víctimas ha sido muy limitado. Además dadas sus características técnicas, sus recomendaciones son únicamente indicativas, aun así han representado un apoyo para el trabajo a favor de los DESC en estos años. Debemos reconocer que la relación entre democracia y derechos humanos sigue sin reconocimiento en el debate de las Naciones Unidas.

³ Los derechos medioambientales han surgido recientemente, por lo tanto no se consideran en términos históricos en el debate del PIDESC

¿Como extrañarnos si el proyecto de Protocolo, surgido en 2008 de un consenso mínimo, pueda no representar un verdadero progreso?

Los DESC y la Democracia

En la declaración de derechos humanos la democracia no tiene definición. Apenas se percibe en ella que el ideal democrático, se dirige hacia el pasado colonial, como una antítesis de “racismo y colonialismo”. Esa declaración tiene un sentido de Paz. Aun así, entre 1960/1990 el tímido reconocimiento del expolio colonial dio origen al importante movimiento anticolonialista que motivó la cooperación europea de las organizaciones sociales solidarias con el desarrollo. Además la fuerza de una convicción de “soberanía de los pueblos” impulsó los grandes movimientos sociales y revolucionarios que confrontaron las dictaduras para imponer la democracia representativa en América latina y África. También, el movimiento de 1968 supuso una revolución del pensamiento mundial democrático y la igualdad de género. Por eso, no podemos olvidar que la exigencia democrática con justicia tiene un fuerte arraigo histórico del movimiento social progresista en rebeldía contra la opresión y que la lucha por alcanzarla ha representado un enorme sacrificio humano, presente en la historia de liberación de los pueblos del siglo XX. La recuperación de esa lucha por el neoliberalismo vestido de democracia es un fraude a esas legítimas aspiraciones; las democracias que conocemos no tienen una exigencia de justicia social con derechos.

En diciembre 2007, participé en el debate organizado en la Unesco en Paris, con motivo del 60 aniversario de la Declaración de derechos humanos. Karel Vasak, un testigo de la discusión que precedió a la Declaración Universal de 1948 nos transmitió el origen de las divergencias culturales plasmadas en el debate anterior a su promulgación. Divergencias que subsistían en 1948 en la discusión entre Francia y Estados Unidos en relación con sus Declaraciones fundacionales de democracia basadas en derechos humanos. En la americana, los derechos tienen un concepto individual mientras que en la francesa los derechos ciudadanos y colectivos están más presentes. En 1948, se pudieron superar gracias a la comprensión y la amistad que unía Eleonora Roosevelt, mujer con gran influencia política en Estados Unidos y René Cassin (miembro de la resistencia francesa y Premio nobel de la Paz de 1968) los dos importantes participantes en la Comisión política que empujó la Declaración. Si lo señalo es porque esta divergencia tiene un significado en prácticas todavía presentes. El concepto individual y pragmático americano ha ganado puntos en la práctica democrática

actual en detrimento de un universalismo ciudadano utópico, que convendría precisar en sus posibilidades de evolución renovada.

Karel Vasak explicó que el avance de los DESC en la ONU ha padecido también de la divergencia cultural entre Oriente y Occidente, sobre derechos y deberes. De estos últimos, indispensables para los asiáticos, la DUDH no habla. Occidente - dice Karel Vasak – piensa en su tradición los derechos como deberes hacia dios, es decir hacia el individuo, hacia la familia únicos investidos de Dios por la Gracia (noción individual). Esta referencia occidental implícita a dios en su visión de derechos ha tenido y tiene efectos de pasividad frente a un ente superior benefactor que puede ahora asimilarse al Mercado y a su proyecto neoliberal. Para los asiáticos, no es posible hablar de derechos si no se asumen los deberes hacia un colectivo cultural y esa cultura supone una visión diferente de dios que esta presente en sus organizaciones políticas.

La democracia occidental republicana y laica tiene contradicciones con ambos conceptos y, si conviene renovarla, supone un desafío al contenido tradicional cultural de la Declaración Universal. Los DESC están atrapados entre esa necesidad de revolucionar la democracia y el peso cultural tradicional de sus practicas históricas, que permanecen a pesar de la tradición democrática republicana que tiene ya mas de doscientos años de existencia.

Las democracias occidentales representativas, basadas en la aceptación de la dominación legal racional (gobierno), avaladas por las elecciones, no permiten todavía una democracia participativa de propuestas que sean escuchadas en un marco legal permitido fuera del periodo de elecciones. Las elecciones son un momento de consulta pero no pueden ser un cheque en blanco y menos si los gobiernos comprometen los recursos y derechos de las generaciones a venir como en el caso del medio ambiente. La democracia representativa existente crea una brecha política entre legalidad y legitimidad. Los ejemplos son numerosos de gobiernos que son elegidos legalmente pero que carecen de legitimidad política ciudadana reconocida. Muchos mantienen en la práctica una continuidad de comportamientos autoritarios propios de la cultura dictatorial y de las tradiciones que descansan en creencias (religión) y de la dominación carismática que ejerce el valor ejemplar o autoritario de una persona.

Una comunidad política de valores: la autonomía publica como legitimidad democrática.

Si pensamos en una democracia como comunidad política de valores compartidos, los derechos políticos y so-

ciales se justifican si se dirigen a facilitar la autonomía pública, basada en instituciones independientes que garanticen su evolución dentro de ese concepto. La mayoría de los estados llamados democráticos no están interesados en posibilitar la emergencia de esas instituciones o de reforzar las existentes. En América latina, las instituciones son débiles e inoperantes, sin autonomía pública. Sus presupuestos vienen de la voluntad del gobierno elegido y de sus intereses políticos de permanencia en el poder. El ejecutivo nombra a los funcionarios de las instituciones, comprando su fidelidad, o los partidos las intervienen. Hay evoluciones positivas como es el caso en Colombia, de instituciones surgidas de la Constitución de 1991 que han conseguido oponerse a la arbitrariedad de la negación de los DESC, o la tradición institucional en Costa Rica, pero en general las instituciones no son autónomas y los ciudadanos no las defienden.

En el caso de México, donde las organizaciones civiles tuvieron un rol importante en la recuperación democrática, las instituciones siguen controladas por los partidos. En ese país, las legislaciones internacionales tienen obligación constitucional, sin embargo la justicia las ignora. El control por el partido del gobierno llegó a provocar el desprestigio del Consejo supremo electoral por tolerar o facilitar el fraude en las pasadas elecciones, a través de tantas y tan diversas irregularidades que se hizo imposible verificarlas. Se acabó imponiendo un resultado de legalidad formal, que se percibió como ilegítimo en el imaginario social. Ese ejemplo indica que la legitimidad institucional no es solo producto de resultados “legales”. El mismo ejemplo se visualiza en lo sucedido con el referéndum por la adopción del TLC en Costa Rica. Se impuso el Si, pero la legitimidad del resultado sigue cuestionada.

Los Pactos sociales serían una forma de adquirir gobernabilidad dentro de una práctica de institucionalidad precaria, pero los pactos que se conocen en muchos países han sido solo componendas de partidos para controlar el poder legislativo y la justicia. No son democráticos, ni legítimos. Es el caso del Pacto entre el FSLN (izquierda) con el PLC (extrema derecha) en Nicaragua que controla hasta la Justicia, el Consejo supremo electoral y paraliza la democracia en el país. Las evoluciones positivas en materia de DESC están bloqueadas por esa práctica. Se trata de democracias legales pero ilegítimas por sus prácticas autoritarias.

La sociedad civil también puede carecer de legitimidad. No existe claridad entre sus diferentes componentes de que en realidad hacen parte del proyecto democrático neoliberal. Muchas se satisfacen de los beneficios de su participación en grupos de poder, tal como fue la práctica en periodos dictatoriales. Otras se sitúan

en oposición ideológica partidista, pero no proponen cambios estructurales que garanticen la autonomía pública necesaria para proteger y conseguir que los DESC progresen.

Los movimientos sociales del pasado reciente, transformados en ONG, reivindican la legitimidad como consecuencia de su adquirido en las luchas contra las dictaduras, sin considerar que estamos en un contexto histórico distinto y que su práctica ya no tiene las características de valores y de propuestas que las legitimaron. Las organizaciones que lucharon contra las dictaduras opusieron al autoritarismo dictatorial un proyecto de cambios estructurales y adquirieron reconocimiento en su derecho de resistencia contra la opresión e incluso el de rebelión. En muchos países ese adquirido ha sido cooptado por la cooperación internacional. En Nicaragua, la Coordinadora civil reclama al gobierno por sus violaciones a los derechos constitucionales pero esta debilitada, ya que además de los ataques de negación ciudadana del gobierno en su contra, la mayoría de las organizaciones que la componen reciben apoyo de la cooperación europea que tiene objetivos poco claros puesto que responde a un proyecto de democracia neoliberal de intereses comerciales. Tanto la cooperación como el gobierno salido del Pacto FSL/PLC, debilitan la democracia participativa que debiera construir instituciones públicas autónomas de resguardo. Además, el partido en el poder ha creado su propia organización social partidista y dependiente del ejecutivo, solo pensada para reforzar el autoritarismo.

Como la sociedad civil no es autónoma y no se sitúa dentro de una comunidad política de valores compartidos que legitime su lucha, se puede decir razonadamente que no existe, pero eso no quiere decir que no se necesite su emergencia ciudadana o se esta negando la democracia y los valores republicanos que la sustentan. Todo gobierno progresista con perspectiva ciudadana y social equitativa debiera velar a los medios de su supervivencia cuando deje el poder, (razón de estado y no de gobierno) ya que no esta destinado a permanecer en el. La base de la democracia exige alternativa o estaríamos en dictadura. Y la cooperación internacional debiera reflexionar sobre su legitimidad democrática o estará justificando el retorno a autoritarismos de otra época.

Las culturas políticas autoritarias del estado y del mercado afectan a los DESCA en América Latina

La debilidad democrática actual es el principal impedimento al avance de los DESCA. Se dejaron atrás los métodos brutales represivos, pero no se ha superado la cultura política autoritaria que dio origen a las dictaduras

y tampoco la discriminación social y económica, mas bien las elecciones sirven para legitimar en muchos casos esas prácticas y en consecuencia reproducen la desigualdad. Solo la inmigración ha supuesto un escape a situaciones insostenibles.

El autoritarismo en América Latina utiliza ahora los medios de comunicación al servicio de los intereses económicos y el Sistema Judicial se encarga del trabajo sucio. Así la corrupción y las violaciones de los derechos democráticos, económicos y sociales son avaladas por esa Justicia de injusticia que permite la impunidad total, al tiempo que se persigue a opositores políticos invalidándolos con cualquier pretexto jurídico amañado.

Un alto magistrado me dijo en Brasil que aunque los jueces tuviesen la posibilidad de defender los DESCA con conocimientos jurídicos que no tienen, el sistema judicial estaría en la imposibilidad de hacer frente a la montaña de demandas que legítimamente se pudieran generar. Fuera de una capacidad de exigencia, la impunidad se instala.

Uno de los casos más flagrantes de la impunidad que cubre las violaciones de los derechos es Colombia. El conflicto armado interno, se origina en la negación de la ciudadanía como componente del Estado democrático. En los últimos cincuenta años los campesinos han sido expulsados de sus tierras, mientras terratenientes y narco traficantes se las apropiaban. Muchos de los sindicalistas que defendían el derecho al trabajo, a la educación, a la salud, los defensores de derechos humanos han sido asesinados o están desaparecidos. Se cuentan tres millones de desplazados internos por la violencia, miles de desaparecidos y masacrados en total impunidad, hasta el genocidio político de la Unión Patriótica, que vio también a miles de sus dirigentes asesinados o desaparecer. Sin embargo, la situación colombiana solo se conoce por la práctica inhumana de toma rehenes practicada por la guerrilla, pero no por esas otras prácticas, tan inhumanas, emanación del terror del estado o de su complicidad con los autores de crímenes. ¿Donde quedan los derechos económicos sociales y medioambientales, estos últimos afectados por las fumigaciones masivas y otros desastres cometidos en territorios agrícolas de expulsión? ¿Que pueden esperar los colombianos asesinados o desaparecidos aunque el conflicto gobierno y guerrilla de las FARC muy atravesado por el poder mafioso en ese país se acabe? Pensar los DESCA en el marco colombiano supone un desafío que

apela a la conciencia ética de América Latina, de Estados Unidos y de Europa. Y las respuestas que se están dando son graves por su insuficiencia. Democracia con impunidad no es democracia ¿Existe un índice de tolerancia tolerable frente a situaciones graves como la de Colombia? En todo caso no puede dejarse a la arbitrariedad.

Ganar la batalla de los DESCA como exigencia democrática

La democracia se consolidará sólo si es capaz de dar una respuesta de estructura y de contenidos renovados. Se legitimará sólo si integra los derechos ciudadanos de crítica y control de las instituciones públicas de respaldo con autonomía reconocida. De lo contrario podemos ser pesimistas.

No hay autoritarismos buenos, la historia lo ha probado. La ley del mercado es un autoritarismo ahora globalizado que controla el poder democrático. Las consecuencias de sus abusos están a la vista. Se ha consolidado en base a la acumulación depredadora frente a la debilidad de los estados y de las sociedades humilladas o desencantadas por la anulación de sus sueños de transformación positiva.

Decir que “no hay alternativas” es militar por no encontrarlas. Por el contrario, reafirmar una alternativa política democrática con participación ciudadana para la implementación de derechos humanos integrales e imponerla en su práctica política y medioambiental es necesario y no puede ser imposible o estamos aceptando lo que Marx Weber calificaría de “servidumbre voluntaria”.

Esa elección de lucha liberadora supone obligar al mercado y al sector financiero, aún en la globalización, a situarse como parte de una comunicad política de valores, respaldada por instituciones publicas con control social. La “igualdad de oportunidades” preconizada por la democracia neoliberal no puede ir en contra de los derechos integrales que son parte constitutiva de los valores de la democracia que se requiere. Se debe encontrar un equilibrio entre rentabilidad económica y justicia social.

El mercado no es un monstruo incontrolable. Recuerdo haber leído que André Gide dijo “hay pocos monstruos que merezcan el miedo que les tenemos”. El neoliberalismo económico y la sobrevivencia de “dinosaurios autoritarios” no merecen nuestro miedo.

La cruda realidad de los impuestos

NICHOLAS SHAXSON - JOHN CHRISTENSEN

Tax Justice Network

Antecedentes históricos

Poco antes del final de la Segunda Guerra Mundial los economistas John Maynard Keynes, del Reino Unido, y Harry Dexter White, de Estados Unidos, esbozaron la arquitectura financiera mundial que habría de surgir de las cenizas del conflicto. Su trabajo condujo a los acuerdos de Bretton Woods en julio de 1944 y a la creación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Keynes y White estaban especialmente preocupados por la fuga de capitales en Europa: la riqueza extraída de esos países desestabilizaría aun más a los países europeos devastados y, posiblemente, los inclinaría hacia el bloque soviético. Ambos sabían bien lo difícil que sería controlar las corrientes de capital entre las fronteras nacionales y abordaron el problema con otra propuesta: la transparencia. Querían que los gobiernos de los países receptores de la fuga de capitales (como Estados Unidos) compartieran la información automáticamente con los gobiernos europeos (y de otros países) que la sufrían, para que los países remitentes pudieran “ver” la riqueza que sus ciudadanos habían enviado al exterior. Esto permitiría a los países débiles gravar el ingreso de sus ciudadanos de manera acorde y eliminaría también uno de los grandes incentivos a la fuga de capitales. El secreto permite a los ciudadanos adinerados y a las empresas retirar su riqueza fuera del alcance de los gravámenes y evadir sus responsabilidades ante las sociedades democráticas de donde deriva su riqueza.

La comunidad financiera de Estados Unidos presionó con fuerza contra la transparencia y en el Convenio Constitutivo del FMI las propuestas de Keynes y White resultaron aguadas. La cooperación internacional entre países

ya no se “requería” sino que solamente se “permitía”. El impacto de esta presión trascendió Europa y, desde entonces, sólo ha tenido consecuencias catastróficas para las personas de todo el mundo, tanto en países ricos como pobres.

Hoy son muy pocos los países que cuentan con los beneficios de tratados de intercambio de información, y el escaso número que sí intercambia información lo hace sólo “a pedido”. Como John Christensen y David Spencer de Tax Justice Network argumentaran recientemente en el diario *Financial Times*: “En otras palabras, uno debe saber lo que está buscando antes de pedirlo. Esto es escandalosamente insuficiente. Necesitamos que el intercambio de la información fiscal sea automático entre todas las jurisdicciones, y todos los países en desarrollo deben estar incluidos.”

La magnitud de lo que se ha desatado es cada vez más evidente. El Banco Mundial informa que entre 1 y 1,6 billones de dólares de dinero ilícito cruzan las fronteras cada año, de los cuales la mitad (entre 500 mil millones y 800 mil millones de dólares) proviene de las economías en desarrollo y en transición. Eso, en comparación con apenas 100 mil millones de dólares de ayuda extranjera que proporcionan por año todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a los países más pobres del mundo. El secreto bancario y los bajos (o nulos) impuestos son los incentivos centrales que fomentan las corrientes ilícitas de capital. La transparencia internacional en las corrientes financieras transfronterizas es, claramente, uno de los problemas internacionales más importantes de nuestra época. Es asombroso que la comunidad del desarrollo internacional haya prestado tan escasa atención a estos temas por tanto tiempo.

Si se levantara el secreto y el capital fuera gravado adecuadamente se transformarían las economías y las finanzas públicas de los países en desarrollo (y de los ricos), y se avanzaría enormemente en impedir que las elites se enriquezcan a costa de los ciudadanos comunes y corrientes.

El camino a Doha

En la actualidad no existen tratados u organismos internacionales multilaterales que permitan a los países en desarrollo saber qué ingresos generan los valores que mantienen sus residentes en el exterior en lugares como Estados Unidos, Reino Unido, Suiza, Luxemburgo, Singapur u otros, y que les ayuden a recuperar los impuestos debidos sobre esos ingresos.

La Conferencia de Doha del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2008 (no debe confundirse con las negociaciones de Doha para lograr un acuerdo internacional de comercio, auspiciadas por la Organización Mundial de Comercio) tiene el potencial de sentar las bases para corregir lo que se les impidió a Keynes y White, especialmente el intercambio automático de información fiscal y de otra índole entre los países sobre una base internacional multilateral.

Esto no es para nada imposible; un plan de este tenor ya existe a nivel regional dentro de Europa: los países dentro del plan de la UE realizan un intercambio automático de información entre sí, relativo a los ingresos de los residentes de cada país, lo que permite el pago debido de los impuestos.

Sin embargo, el plan de la UE contiene lagunas. Aunque algunas se están enmendando, una de las mayores brechas es que los europeos que decidan ocultar su dinero para evadir impuestos todavía pueden depositarlo en otra parte: en Singapur, por ejemplo. La solución exige que este plan se aplique sobre una base internacional y, especialmente, que incluya a los países en desarrollo.

Asimismo, hace falta más transparencia en otros aspectos importantes. Aproximadamente el 60% del comercio mundial consiste en transferencias internas dentro de las propias empresas multinacionales, y los precios a los que se registran esas transferencias internas son manipulados por las empresas para minimizar sus responsabilidades fiscales.

Raymond Baker, una autoridad mundial sobre los flujos financieros ilícitos y autor del innovador libro *Capitalism's Achilles Heel* (El talón de Aquiles del capitalismo), calcula que la manipulación de los precios y la fijación abusiva de precios de transferencia (término por el que se conoce a estas prácticas) cuesta entre 500 mil millones y 750 mil millones de dólares al año. Enfrentarse a este problema es una tarea compleja y exige la cooperación internacional. Uno de los métodos más sencillos sería que las multinacionales emitieran informes por país.

Los informes nacionales son necesarios, ya que en la actualidad las disposiciones internacionales y las normas contables no exigen a las multinacionales que discriminen

y publiquen sus pagos, ganancias e impuestos para cada jurisdicción en que operan. En cambio, se les permite reunir la información de varios países en un solo informe agregado para reflejar, digamos, una región (“África”, por ejemplo). Eso hace imposible que fuentes ajenas a las empresas –ya sean individuos deseosos de que sus gobernantes rindan cuentas por los pagos secretos que reciben de las multinacionales o autoridades fiscales nacionales que quieren saber si se están evadiendo impuestos– determinen los datos para cada país. Necesitamos reglas que obliguen a las multinacionales a publicar esa información automáticamente.

Los preparativos para Doha

Ninguna medida individual puede eliminar los problemas asociados con las fallas del régimen fiscal internacional, y ningún país podrá lograr cambios significativos por sí solo. La cooperación internacional entre los países es la clave.

La OCDE, a fines de la década de 1990, intentó seriamente construir una coalición de países desarrollados que actuara en conjunto para exigir la transparencia de la banca internacional. No obstante, luego de varios éxitos iniciales, las gestiones fracasaron, en parte porque Estados Unidos se retiró de la iniciativa tras la elección de 2000 que llevó a George W. Bush a la presidencia.

Además, un problema insoluble para la OCDE es su calidad de institución regional –un denominado club de hombres ricos– que carece de legitimidad para fijar normas internacionales aplicables a todos los países. Sin embargo, existe una organización con la legitimidad para representar a la comunidad internacional: la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La reunión de Doha que la ONU habrá de celebrar este año es la oportunidad perfecta para que asuma su lugar.

La ONU ya sentó bases sólidas para abordar el tema de los impuestos en Doha con el Informe 2001 del Panel de Alto Nivel sobre Financiación para el Desarrollo (también conocido como el Informe Zedillo, por su presidente, Ernesto Zedillo, ex presidente de México). Ese informe solicitó que la información fiscal se compartiera sobre una base multilateral y que los países recibieran ayuda técnica en administración fiscal y en cómo compartir la información fiscal para permitir gravar la fuga de capitales.

Como los intereses financieros una vez más presionaron contra el cambio, la iniciativa se estancó; luego, en 2002, la ONU convocó a una reunión de jefes de Estado en Monterrey, México, para discutir los planes para financiar el desarrollo de los países pobres. El resultante Consenso de Monterrey avanzó en el tema, y hoy sirve como

documento base para muchos asuntos, incluso la política fiscal para el desarrollo.

En la posterior Cumbre Mundial de 2005 la ONU resolvió “apoyar los esfuerzos para reducir la fuga de capitales y [apoyar] las medidas para limitar la transferencia ilícita de fondos”. Luego, en diciembre de 2007, la Asamblea General de la ONU resolvió celebrar la Conferencia Internacional de Seguimiento a la Implementación del Consenso de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo”, el título oficial de la reunión de Doha este año.

Los impuestos, el próximo gran tema

Los impuestos, bajo el tema “La movilización de los recursos financieros nacionales para el desarrollo”, constituyen uno de los seis capítulos de la conferencia de Doha. Pero los impuestos, y el tema estrechamente relacionado de las transferencias financieras internacionales, son tan importantes que deben estar en el centro de las discusiones y los resultados de Doha.

Recién ahora la gente comienza a vislumbrar la magnitud de los recursos financieros que se extraen de algunos de los países más pobres del mundo. Una asombrosa investigación de la Universidad de Massachussets (en Amherst), que analiza la fuga de capitales de 40 países africanos, calcula que:

La fuga real de capitales a lo largo de los últimos 35 años ascendió aproximadamente a 420.000 millones de dólares (de 2004) para el total de los 40 países. Incluidos los intereses calculados sobre las ganancias, la fuga de capitales acumulada representaba aproximadamente 607.000 millones de dólares a fines de 2004.

Prácticamente todo el dinero que sale de África como fuga de capitales se queda en el exterior. Compárese esa cifra con el total de la deuda externa de esos países, que en 2004 ascendía a 227.000 millones de dólares. Los países africanos endeudados fueron obligados a realizar dolorosos ajustes económicos y dedicar sus escasas reservas internacionales al pago del servicio de la deuda mientras, al mismo tiempo, experimentaban enormes fugas de capital privado hacia los centros financieros occidentales. Esos activos privados superan el pasivo externo del continente, lo que paradójicamente convierte a África Subsahariana en una “acreedora neta” del resto del mundo.

Existe una diferencia absolutamente crucial entre los activos y los pasivos: los activos externos privados pertenecen a elites cerradas y opulentas, mientras es el pueblo, a través de sus gobiernos, el que corre con los costos de las deudas externas públicas. Peor aún, estas fugas de capitales fluyen casi exclusivamente hacia las jurisdicciones del mundo con secreto bancario. Esto no sólo esti-

mula la evasión fiscal, lo que priva a los países africanos de capitales de inversión y de miles de millones de dólares en ingresos fiscales perdidos que se deben sustituir con la ayuda externa, sino que alienta y fomenta todo tipo de actividades nefastas, como la corrupción. A quienes preocupan la deuda africana y los temas de gobernanza, este es el lado oculto de la moneda. Este tipo de investigaciones debe ser un llamado de atención.

Entre las jurisdicciones con secreto bancario no sólo se encuentran los tradicionales paraísos fiscales de antaño como las Islas Caimán, Jersey y Suiza, sino también los mayores centros financieros del planeta, especialmente Nueva York y Londres. En mayo de 2008 Reuters informó que el ex presidente de Liberia, Charles Taylor, cuyas fuerzas recurrían habitualmente a la mutilación y a la violación como armas de guerra, había acopiado grandes cantidades de dinero en un banco estadounidense, que al parecer había aceptado alegremente su dinero sin hacer preguntas. Esta es una práctica habitual.

Sin embargo, no todos en Estados Unidos están conformes con esto. Los senadores estadounidenses Barack Obama, Carl Levin y Norm Coleman presentaron un proyecto de ley en mayo de 2008 que limita el secreto bancario en ese país. Como señaló Levin:

Cada año, los estados permiten que las personas formen casi dos millones de empresas y sociedades de responsabilidad limitada (SRL) en este país sin saber —ni preguntar— quiénes son los beneficiarios detrás de esas empresas. Ahora mismo, una persona que forma una empresa o una SRL en Estados Unidos brinda menos información al Estado que la requerida para abrir una cuenta bancaria u obtener la licencia de conducir. Los delincuentes explotan esta debilidad de las prácticas estatales de constitución de empresas. Forman nuevas compañías y SRL estadounidenses y utilizan estas entidades para cometer delitos de terrorismo, narcotráfico, lavado de dinero, evasión fiscal, fraude financiero y corrupción (...) las autoridades que aplican la ley en Estados Unidos, con demasiada frecuencia, han debido permanecer en silencio cuando sus colegas de otros países les piden información acerca de a quién pertenece una corporación estadounidense que delinque en sus jurisdicciones. La realidad es que Estados Unidos es tan malo como cualquier jurisdicción *offshore* en lo que respecta a las respuestas que da a esas peticiones de información.

Gran parte del dinero que fluye hacia Estados Unidos proviene, por supuesto, de países en desarrollo.

El Reino Unido ejerce un efecto similar, aunque utiliza mecanismos levemente distintos. Prefiere utilizar sus Dependencias de la Corona extraterritoriales (como Jersey o Guernsey) y sus Territorios de Ultramar (como Caimán o Bermuda) como tentáculos de los principales mercados financieros londinenses, empleándolos para recoger dinero

de todo el mundo. Tanto Estados Unidos como el Reino Unido manejan grandes déficits fiscales y comerciales. Al ocultar los ingresos financieros tras el secreto bancario y no gravarlos (ni compartir los ingresos con los países víctimas) ayudan a atraer más capitales del exterior que financien esos déficits. Los esfuerzos del Reino Unido y Estados Unidos por mostrarse como generosos contribuyentes de ayuda externa –mientras aceptan cantidades mucho mayores de dinero mal habido en forma clandestina–, parecen un tanto cínicos.

No sólo cuánto se recauda: también cómo

La magnitud de los flujos financieros que salen de los países en desarrollo ayuda a explicar por qué los impuestos son tan cruciales para esos países. Pero existe otra dimensión, que puede ser igualmente importante. Los impuestos, y especialmente los impuestos directos (frente a los indirectos como el IVA o los aranceles sobre las importaciones), son un elemento muy poderoso para mejorar la gobernanza.

Esta es otra disciplina emergente en el campo del desarrollo internacional. El libro de reciente publicación *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent* (La tributación y la construcción del Estado en los países en desarrollo: capacidad y consentimiento), editado por Deborah Bräutigam, Odd-Helge Fjeldstad y Mick Moore, explica cómo los impuestos:

...son la nueva frontera para aquellos interesados en la construcción del Estado en los países en desarrollo. La importancia política de la tributación se extiende más allá de la recaudación de ingresos (...) la tributación puede desempeñar el papel “central” en la construcción y el sustento del poder de los Estados, y en darle forma a sus lazos con la sociedad. El papel de la tributación como constructora del Estado se puede ver en dos ámbitos principales: la creación de un contrato social basado en la negociación en torno a los impuestos, y el estímulo constructor de las instituciones que proporciona el imperativo de los ingresos. El avance en el primero puede fomentar la democracia representativa. El avance en el segundo fortalece la capacidad del Estado. Ambos tienen el potencial para reforzar la legitimidad del Estado y realzar la rendición de cuentas entre el Estado y sus ciudadanos.

Ya no podemos concentrarnos con tanta fuerza en la ayuda sin incorporar los impuestos en el corazón del debate. La ayuda proporciona beneficios, pero quizá su mayor inconveniente sea que los gobiernos y otros receptores deban rendirle cuentas a los donantes (y depender de ellos) y no a la ciudadanía. La tributación es distinta: los impuestos son la fuente de financiación para el desarrollo

más responsable y sostenible: hace que los Estados rindan cuentas a sus ciudadanos, no a los donantes. Mitiga la dependencia de la ayuda externa. Como señala la autoridad recaudadora de impuestos de Kenia, “Pague sus impuestos y libere a su país”. Quienes conocen la historia de Europa y Estados Unidos, y la famosa consigna “ningún impuesto sin representación”, lo saben hace tiempo. Por algún motivo, su pertinencia recién ahora está comenzando a filtrarse al campo del desarrollo. Como explicó en un reciente trabajo Deborah Bräutigam¹:

Las discusiones sobre las posibles contribuciones de la tributación a la construcción del Estado están en gran medida ausentes de las inquietudes prácticas de la comunidad de la ayuda externa, que tiende a concentrarse en aumentar la ayuda (o reducir el gasto) en lugar de recaudar ingresos. El papel de la tributación como constructora del Estado debe ser un tema mucho más central para quienes estén interesados en el problema de los Estados frágiles, los gobiernos débiles y la falta de democracia en el mundo en desarrollo (...) un elevado nivel de ayuda puede crear incentivos para los donantes y los gobiernos que dificultan la construcción de un Estado más capaz y receptivo.

Los participantes y observadores de la conferencia de Doha corren el riesgo de dedicarle demasiado tiempo a cuánto dinero recaudan los impuestos y no el suficiente a cómo se recauda ese ingreso. Se debe investigar mucho más acerca del impacto de los problemas fiscales internacionales, los paraísos fiscales y las lagunas en los sistemas fiscales de los países en desarrollo y la forma en que recaudan sus ingresos.

El Comité sobre Asuntos Fiscales de la ONU

El Reino Unido y Estados Unidos, con algunos de los otros paraísos fiscales del mundo, han liderado la lucha contra una mayor transparencia. La ONU –y específicamente el Comité sobre Asuntos Fiscales de la ONU²– es uno de los foros poco conocidos donde se libra esta lucha. El Comité es un actor principal en los insumos para la conferencia de Doha, y está compuesto por representantes de países desarrollados y en desarrollo. Lamentablemente, demasiados de los representantes de los “países en desarrollo”, así como de los países ricos, provienen de paraísos fiscales, entre ellos Barbados, Bahamas, Suiza, Reino Unido e Irlanda. Mientras los paraísos fiscales de países en desarrollo, como Barbados o Caimán, tienen

¹ “Taxation and Governance in Africa”, disponible en: <www.aei.org/publications/pubID.27798/pub_detail.asp>.

² “El título completo es Comité de Expertos sobre la Cooperación Internacional en Asuntos Fiscales.”

interés en preservar sus ingresos, la comparación del tamaño de su población (45.000 habitantes en el caso de Caimán, por ejemplo) frente a las poblaciones afectadas por los paraísos fiscales (más de 600 millones en el caso de África) debe ser la base para decidir cuáles son nuestras prioridades ante los paraísos fiscales.

La sociedad civil necesita con urgencia informarse sobre este comité y sus actividades, y el contexto en el cual está inmerso, y trabajar con tesón para asegurar que su voz se escuche. Hasta ahora la sociedad civil ha estado prácticamente ausente, permitiendo que poderosos intereses dirijan y distorsionen la discusión.

Urgente: hace falta un código de conducta

La ONU y la reunión de Doha en particular pueden ayudar a fomentar el progreso en varias áreas fundamentales, con el potencial de hacer al menos tanto bien como toda la ayuda externa combinada. Todas estas áreas necesitan el fuerte respaldo de la sociedad civil internacional.

Un campo que será de suma importancia es la idea de un Código de Conducta de la ONU referido a los impuestos. En noviembre de 2006 el Comité de Asuntos Fiscales de la ONU dio el primer paso al votar por la aprobación del principio de que se debe redactar un Código de Conducta para la cooperación y el control de la fuga de capitales y la evasión fiscal internacional (que es, por definición, ilegal) y la elusión impositiva (que técnicamente es legal pero, por definición, va contra los deseos de los parlamentos electos). El Comité solicitó al experto tributario estadounidense Michael McIntyre que trabajara en este asunto. Nunca antes se había hecho algo así.

Para que tenga un impacto máximo, el Código de Conducta deberá ser adoptado por la Asamblea General de la ONU. Pero primero se necesitan una serie de medidas: pasos técnicos dentro del sistema de la ONU, donde los poderosos intereses de los paraísos fiscales intentarán desvirtuar los resultados para acercarlos a sus propios fines. La sociedad civil debe estar atenta en el seguimiento del avance del Código y debe protestar con fuerza cuando las cosas no salgan bien. La reunión de Doha será importante en este sentido. Todo está sucediendo con rapidez, y el momento de actuar y tomar partido es ahora.

No bastará con que la Asamblea General adopte el Código de Conducta. Una vez adoptado, deberá ser promovido vigorosamente por los gobiernos signatarios y también por los actores privados y los miembros de la sociedad civil.

En ocasiones los códigos de conducta son calificados de “leyes blandas”, porque no proporcionan métodos ex-

presos de aplicación obligatoria. Ambicionan, pero no son operativos. Buscan movilizar a la opinión pública (o al menos la opinión de los actores relevantes) y funcionan a través de la persuasión, no la fuerza legal. Por años los países trataron a la evasión fiscal internacional y la elusión de impuestos abusiva con un descuido benévolo. Ahora empezamos a ver indicios de que la opinión mundial rápidamente se inclina en favor de apoyar las medidas contra los embusteros fiscales y quienes los ayudan. Como señala Mike McIntyre: “Un código de conducta puede ayudar a crear un clima de opinión donde los embusteros fiscales no puedan presentarse como refugiados de gobiernos opresivos sino que, en cambio, sean vistos como lo que son: personas egoístas, concentradas en sí mismas, que socavan el buen gobierno y contribuyen a mantener a dos tercios del mundo atrapados en la pobreza.”

Otras áreas fundamentales

Hay otras áreas fundamentales que necesitan tratamiento urgente. En septiembre de 2007, Tax Justice Network presentó 18 recomendaciones al Comité de Asuntos Fiscales de la ONU, incluidas las siguientes:

- Solicitar al FMI que incluya en sus Informes sobre el Cumplimiento de Normas y Códigos si una jurisdicción que sea un centro financiero proporciona la debida información a sus socios extranjeros e investiga temas como el secreto bancario en asuntos fiscales y el intercambio efectivo de información.
- Estimar si la fuga de capitales (y la evasión fiscal resultante) deben ser consideradas como actos de corrupción según la Convención de la ONU contra la Corrupción, así como todas las partes involucradas, como los evasores fiscales, los intermediarios que facilitan la evasión fiscal y los centros financieros que manejan y reciben los fondos evasores de impuestos.
- Considerar la fuga de capitales y la evasión fiscal como lavado de dinero según las convenciones e instituciones relevantes, como el Grupo de Acción Financiera del FMI.
- El FMI, el Banco Mundial y la OCDE deben actuar en conjunto con los centros financieros para ayudar a los países en desarrollo a luchar contra la fuga de capitales y la pérdida de ingresos tributarios.

Todas estas medidas habrán de abordarse no sólo antes y durante el proceso de Doha, sino incluso mucho después. La reforma financiera internacional llevará muchos años.

El ánimo está cambiando

Hasta ahora, el cambio estuvo bloqueado: los intereses han sido muy poderosos y la sociedad civil prácticamente ha estado dormida en cuanto al sistema tributario internacional. No obstante, el sentimiento mundial está cambiando. Un motivo es que ahora existen grupos de la sociedad civil –especialmente Tax Justice Network y Global Financial Integrity– que pueden proporcionar análisis y consejos de alto nivel para ayudar a otros a involucrarse.

Asimismo, y en contraste con la mayoría de los temas en la agenda del “desarrollo”, el daño que provocan los paraísos fiscales y las prácticas tributarias internacionales abusivas no sólo se siente en el mundo en desarrollo: también en los países más ricos. Por este motivo, la acción política une a un grupo diverso de personas con intereses en común.

Los hechos acontecidos en los mercados financieros también alientan al cambio. El proceso de desregulación financiera que comenzó en los años 70 brindó el oxígeno que las jurisdicciones con secreto bancario y las prácticas tributarias abusivas necesitan para florecer y reproducirse en toda la arquitectura financiera del planeta. La crisis crediticia que comenzó en 2007 destruyó la confianza en el poder de los mercados para regularse a sí mismos y puso a la desregulación en reversa, abriendo un período en que la cooperación internacional está siendo promovida a un alto nivel. Como dijo Lawrence Summers, ex Secretario del Tesoro de Estados Unidos, en mayo de 2008:

Ha habido una carrera para ver quién tributa menos ingresos empresariales, a medida que los países reducen sus impuestos para seducir a las empresas a emitir más deuda e invertir en sus jurisdicciones. Estrechamente relacionado está el problema de los paraísos fiscales, que buscan tentar a los ciudadanos acaudalados con la promesa de que pueden evitar por completo pagar impuestos sobre gran parte de sus fortunas. Es posible que sea inevitable que la globalización lleve a ciertos aumentos de la desigualdad; no es necesario que también comprometa la posibilidad de la tributación progresiva. Estados Unidos debe asumir el liderazgo en la promoción de la cooperación mundial en el ámbito de la tributación internacional.

Stop Tax Haven Abuse (Que cese el abuso de los paraísos fiscales) el proyecto presentado recientemente por el candidato a la Casa Blanca, Barack Obama, con un senador demócrata y otro republicano, en el contexto de un frenesí de investigaciones periodísticas sobre las actividades de evasión fiscal de empresas de defensa privadas, está cambiando abruptamente el sentimiento político en Estados Unidos.

Europa, a pesar de excepciones como Austria, Bélgica,

Luxemburgo, Reino Unido y Suiza, será un socio más o menos dispuesto. Las revelaciones de un informante remunerado sobre cuentas secretas de numerosos europeos adinerados en Liechtenstein ayudaron a alentar una nueva voluntad política para enfrentar el problema de los paraísos fiscales y el abuso fiscal.

En el Reino Unido y en los Países Bajos, algunos artículos de prensa están generando debates parlamentarios sobre si las sociedades democráticas deben aceptar la elusión fiscal de los grandes comercios minoristas o las empresas bananeras u otros, o si la norma británica del “domicilio”, que permite a los más ricos de esa sociedad eludir gran parte de sus impuestos, puede tolerarse. Los sindicatos británicos están comenzando a defender con energía la inclusión de la justicia fiscal en su orden del día. Un grupo de trabajo liderado por Noruega, con el apoyo de la sociedad civil, comienza a dedicarse a la fuga de capitales y la evasión fiscal. Tax Justice Network y Global Financial Integrity Program (con sede en Washington) emprendieron un proyecto de investigación de varios años, financiado por la Fundación Ford, que por primera vez expondrá adecuadamente y describirá el pleno alcance de la infraestructura mundial de las jurisdicciones con secreto bancario.

Muchos de los paraísos fiscales del mundo, particularmente los que están vinculados al Reino Unido, surgieron o despegaron como parte del proceso de descolonización, a medida que el imperio de ultramar británico se desmoronaba tras la Segunda Guerra Mundial y el Reino Unido buscaba la forma de tapar los agujeros. Llegó el momento de comenzar a desechar esas antiguallas.

La sociedad civil, sobre todo en Europa, comienza por fin a prestar atención al poder pernicioso y poderoso que ejercen los paraísos fiscales en el desarrollo. El proceso de Doha debe ser un instrumento para expandir ese despertar.

Otras lecturas

Tax Justice Network: <www.taxjustice.net>.

Blog de Tax Justice: <taxjustice.blogspot.com/>.

Tax Justice Focus, primer trimestre de 2008, The Doha Edition: <www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJF_4-1_Doha.pdf>.

El sitio web de Financiación para el Desarrollo de la ONU: <www.un.org/esa/ffd/>.

Un análisis fiscal general: <www.taxresearch.org.uk/Blog/>.

Roles y límites del sector privado en el desarrollo

CECILIA CARBALLO¹

Fundación IPADE

A lo largo de los últimos meses estamos asistiendo desde la platea al teatro de la crisis. No deja de llamar la atención cómo los más neoliberales se vuelven intervencionistas y el inexistente Estado, durante tanto tiempo excluido, entra por fin en escena. Este es el escenario en el que se mueve la primera economía del mundo y esta situación de crisis económica, social, ambiental y financiera nos coloca en un plano radicalmente diferente al que enmarcaba la Declaración del Milenio.

Pese a las declaraciones del presidente Zapatero en Nueva York, hoy más que nunca se debe recordar el carácter político de la Declaración de Milenio y la necesidad de conformar una alianza global para su cumplimiento. Es necesario tener presente que aquel compromiso político entre los gobiernos de los países pobres y ricos no llegará a buen puerto sin la participación y coordinación de la sociedad civil y un cambiado sector privado.

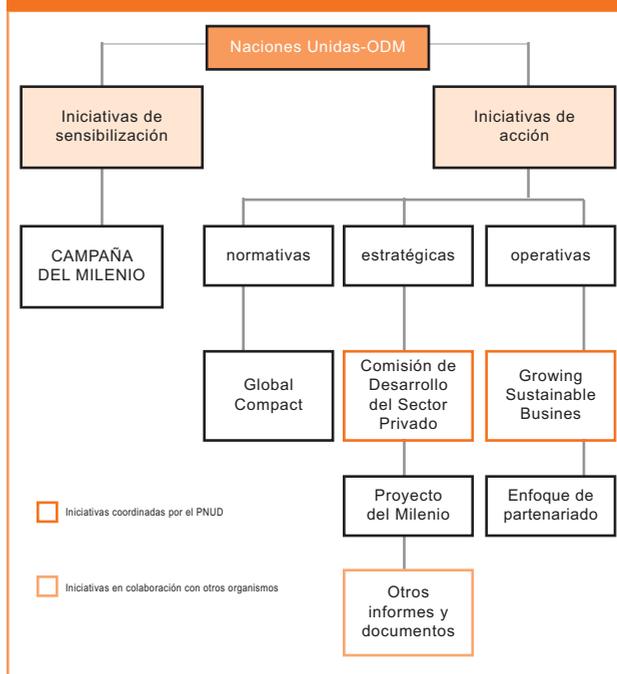
El lado oscuro de la globalización apareció hace tiempo y aunque algunos se acaben de enterar, plantea un frenazo previsible en el cumplimiento de la agenda de Accra, la Declaración de París y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en especial el que corresponde a la “erradicación de la pobreza extrema y el hambre”.

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) procedente de los países de la OCDE cifrada en torno a los 150.000 Millones de USD/anuales puede sufrir recortes derivados de la recesión o la desaceleración de las economías que la financian.

Además la falta de liquidez del sistema financiero, la debilidad del dólar, la reducción prevista de los flujos de la Inversión extranjera directa (IED) en la gran mayoría de los países y el brutal incremento de los precios de los pro-

¹ Cecilia Carballo de la Riva, es Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración y Experta en evaluación de proyectos y programas de Cooperación. Actualmente trabaja en la fundación IPADE.

CUADRO 1. El modelo de Naciones Unidas empresa-ODM

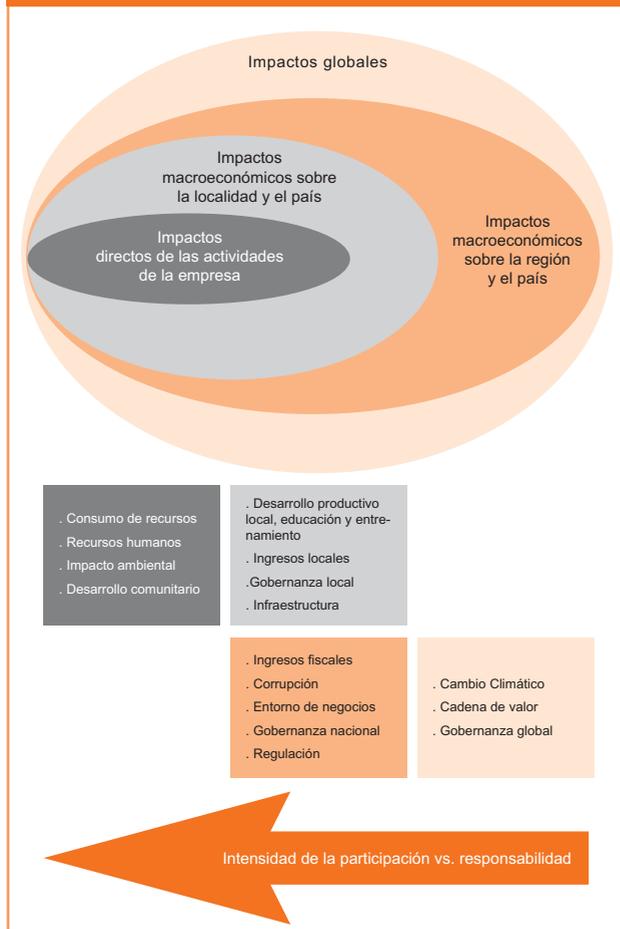


Fuente: Carmen Valor, informe ODMs y RSC para el OBRSC (ver fuentes consultadas).

ductos de primera necesidad, no presagian, a corto y medio plazo, el mejor escenario para el cumplimiento en tiempo y forma de los ODM, en especial en los países menos desarrollados que conforman el grupo de países altamente endeudados.

2008 es un año importante para la financiación al desarrollo y una oportunidad para movilizar a la comunidad internacional en torno al establecimiento de un sistema de gobernanza más equitativo y democrático. Según Naciones Unidas, 1.400 millones de personas viven por debajo del umbral de la pobreza que se sitúa en 1.25 \$ y la mayoría de ellas son mujeres. La actual crisis financiera, alimentaria, energética y medioambiental (derivada de factores como el Cambio Climático), evidencian la urgencia de actuar. La AOD es únicamente una parte de la ecuación y debe ser repensada en un contexto más am-

CUADRO 2. Cadena de responsabilidad de la empresa



Fuente: Elaboración propia a partir de la figura propuesta por Antonio Vives

plio y teniendo en cuenta su interrelación con el comercio, la deuda, la movilización de recursos internos e internacionales y el sistema de gobierno mundial.

Con este panorama nada halagüeño, ¿cuál será el rol del seductor sector privado? Si efectivamente, hoy nadie duda de que la consecución de las metas fijadas pasa, entre otras medidas, por involucrar de forma efectiva a las empresas, ¿es suficiente el modelo voluntario propuesto por Naciones Unidas?

Naciones Unidas hace referencia a la empresa en distintas iniciativas creadas para impulsar los ODM (ver cuadro 3). Estas iniciativas son de dos tipos: de sensibilización y acción. Según Mamen Valor, las iniciativas de acción podrían clasificarse, según su naturaleza en normativas, estratégicas y operativas. En el Proyecto del Milenio se insta a la elaboración de estrategias en “estrecha colaboración con la sociedad civil y el sector privado nacional”. También el documento final de la Cumbre de Monterrey (A/CONF.198/11) hablaba de la necesidad de incorporar al sector privado en el proceso de desarrollo, remarcando

el papel de las empresas respecto al cumplimiento o no de los ODM.

De manera adicional a lo ya expuesto, amerita destacar que la Comisión de Sector Privado y Desarrollo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en un informe de 2004 también señalaba que “cualquier programa de desarrollo del sector privado (...) debe basarse en la toma de conciencia de que los particulares, las empresas y las comunidades son los protagonistas del ahorro, la inversión y la innovación que conducen al desarrollo”. Pese a reiterar en numerosas ocasiones que un sector privado dinámico es clave para reducir la pobreza, la Comisión de Sector Privado y Desarrollo del PNUD, entiende que no siempre la actividad empresarial conduce al desarrollo económico, ya que depende de cómo se realice en la práctica de dicha actividad. Así, el informe apunta los posibles conflictos derivados del poder de las grandes empresas, especialmente cuando no existe un marco regulatorio: creación de barreras anti-competencia. El PNUD favorece las alianzas con la empresa para la consecución de los ODM y propone, tres formas básicas de contribución: a través de las actividades empresariales, la filantropía empresarial y el diálogo o lobby (para más información véase Sorensen y Petersen, 2005; Tennyson, 2003).

En cuanto a las alianzas (tan de moda últimamente y pseudos panacea de alguna que otra administración) podemos diferenciar entre las iniciativas impulsadas por el propio sector privado y aquellas impulsadas por el sector público. Tal y como señala Carmen Valor, en su documento de trabajo para el OBRSC, sobre la Industria energética y su contribución a los Objetivos de Desarrollo del Milenio entre las primeras, se citan la creación de vínculos empresariales y asociaciones, la inversión (incluida la inversión extranjera directa) y la tutela de empresarios. Entre las segundas, la creación de asociaciones público-privadas (por ejemplo, para la prestación de servicios básicos), organismos consultivos público-privados, la privatización o contrataciones, el fomento de la inversión, los servicios directos de desarrollo empresarial y la financiación directa.

El ex-Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, ya habló de la importancia de la Responsabilidad Empresarial y del Buen Gobierno al afirmar que “el gobierno adecuado de las empresas será tan crucial para la economía mundial como el gobierno adecuado de los países”, ponía así de manifiesto el impacto que la gestión de las empresas tiene en el desempeño ambiental, económico y social a nivel mundial.

Aunque no todo es responsabilidad de las empresas, sería maniqueo sujetarse a ese tipo de premisas; a continuación se puede apreciar la cadena de responsabilidad

CUADRO 3. Áreas de colaboración de la empresa en el cumplimiento de los ODM

Objetivo 2. Lograr la educación primaria universal	Atacar y reducir el trabajo infantil. Ofrecer servicios educativos. Desarrollar la tecnología de soporte para la educación.	Facilitar la educación de los hijos de los empleados. Invertir en escuelas locales o apoyar el trabajo de las ONG relacionadas con educación.	Hacer campaña para conseguir acceso a una educación de mayor calidad.
Objetivo 3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer	Reforzar la capacidad de las mujeres para convertirse en emprendedoras, empleadas o productoras. Eliminar la violencia contra las mujeres en el puesto de trabajo.	Apoyar a la mujer. Invertir en el desarrollo del liderazgo de las mujeres, más allá de las operaciones empresariales.	Sensibilizar a la sociedad sobre los problemas de la mujer y dar voz a las mujeres. Hacer campaña para un mayor y mejor acceso de la mujer a la educación y a los recursos económicos.
Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil	Ofrecer productos y servicios a precios reducidos.	Apoyar a las ONG de infancia. Apoyar programas de ayuda a los huérfanos por SIDA.	Hacer campaña para que los gobiernos se comprometan a respetar los derechos de los niños y resuelvan los problemas de la infancia.
Objetivo 5. Mejorar la salud materna	Ofrecer productos y servicios a precios reducidos. Mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres, así como los sistemas de salud y seguridad en el trabajo.	Apoyar las ONG que trabajan con mujeres y los servicios de salud locales. Combatir los estigmas sociales.	Fomentar buenas políticas nacionales y sensibilizar sobre la importancia de la salud de la mujer.
Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades	Ofrecer productos y servicios a precios reducidos Implantar programas en el centro de trabajo que permitan la concienciación sobre la enfermedad, la detección precoz y el tratamiento.	Hacer donaciones de productos. Apoyar los centros de investigación sobre la enfermedad, las ONG que trabajan con enfermos y los proyectos dirigidos a huérfanos por el virus VIH/SIDA.	Establecer coaliciones empresariales locales para pedir reformas en salud y el compromiso de la empresa con la erradicación del virus. Participar en las redes de creación de políticas públicas.
Objetivo 7. Asegurar la sostenibilidad medioambiental	Entender y gestionar el impacto de la empresa sobre el medio ambiente. Invertir en innovación de productos y servicios y transformar los modelos de negocio para que sean respetuosos con el medio ambiente. Dirigirse a los mercados verdes. Gestionar de forma proactiva el consumo sostenible. Introducir medidas para paliar el Cambio Climático.	Apoyar las ONG medio ambientales y las campañas internacionales. Movilizar las competencias clave para apoyar iniciativas medio ambientales clave a nivel local. Apoyar campañas de sensibilización y formación medio ambiental. Apoyar los premios y campañas mediáticas a favor del medio ambiente.	Negociar reglas internacionales y desarrollar estándares de conducta. Cambiar los marcos regulatorios de los mercados (para favorecer, por ejemplo, las ecoetiquetas o la eco-tasa).
Objetivo 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	Favorecer la empleabilidad con programas de formación continua para empleados. Contratar con empresas locales para favorecer a los emprendedores locales. Invertir en I+D para el desarrollo de soluciones a los problemas locales. Facilitar el acceso a medicamentos a través de los centros de trabajo. Ofrecer tecnología a bajo coste a las áreas rurales.	Hacer donaciones de medicamentos. Apoyar las ONG o las iniciativas locales mediante la donación de recursos, knowhow y tecnología. Donar tecnología y know-how para una mejor gestión de las crisis humanitarias.	Adherirse al Pacto Mundial. Ayudar a construir las estructuras blandas necesarias para mantener el comercio mundial. Promover inversiones en países menos desarrollados, especialmente en África. Pedir a los gobiernos de la OCDE que mejoren el acceso a sus mercados y que ofrezcan mayor y mejor ayudas y cooperación técnica, así como alivio de la deuda. Solicitar mejores políticas en el desarrollo de las TIC para facilitar la participación de los ciudadanos y favorecer la gobernabilidad.

Fuente: Carmen Valor, adaptado de Nelson y Prescott (2003).

des de la empresa en un contexto globalizado.

Si en lo sucesivo, el Estado acude al rescate del sector privado los compromisos de éste en la arquitectura de la gobernanza mundial deberían de verse modificados por las razones ya apuntadas. No se trata de ver en qué medida participa, sino de cambiar la configuración del sistema para que sea más equitativo. Si la tendencia apunta

hacia la incorporación del sector privado al proceso y a la agenda del desarrollo, y se les reconoce como actores del sistema, la reglas del juego deberán respetar la responsabilidad de las partes, ya que hasta ahora ese no ha sido el principio guía.

Compartiría con muchos más que otro mundo es más que probable.

REFERENCIAS:

- Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (2005): "Global Monitoring Report. Millenium Development Goal, from consensus to momentum". http://siteresources.worldbank.org/GLOBALMONITORING_EXT/Resources/complete.pdf
- Carballo, F. (2008): Crisis Financiera, Crecimiento Económico y Objetivos Del Milenio En Nombres Propios de la Fundación Carolina.
- Comisión Europea (2005): EU Report on Millennium Development Goals 2000-2004, Documento de Trabajo de la Unión Europea, presentado a la Reunión de Alto Nivel de Naciones Unidas, http://ec.europa.eu/comm/development/body/communications/communications_en.htm
- Comisión para el Desarrollo del Sector Privado (2004): "El impulso del empresariado. El potencial de las empresas al servicio de los pobres", http://www.undp.org/cpsd/documents/report/spanish/chapter2_s.pdf
- Dutch Sustainability Research (2005): "Measuring the contribution of civil society and the private sector to achieving the Millennium Development Goals", http://www.dsresearch.nl/dsr/static/pdf/dsnl_mdgrap1205i.pdf
- Naciones Unidas (2001): "Road map toward the implementation of the United Nations Millennium Declaration", A/56/326.
- Naciones Unidas (2003): UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2 (2003)
- Observatorio de la RSC (2005, 2006, 2007): "La Responsabilidad Social Corporativa en las Memorias Anuales de las empresas del IBEX 35", <http://www.observatoriorsc.org/biblioteca.html#documentos>
- Sorensen, M. B. y Petersen, S.M. (2005): "Partnering for development. Make it happen", <http://www.undp.org/partners/business/UNDP-booklet-web>.
- Tennyson, R. (2003): "The partnering toolbox", <http://www.undp.org/partners/business/PartneringToolbox%5B1%5D.pdf>
- Valor, C. (2007): La contribución de la industria energética a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Análisis de la industria energética. Documento de Trabajo del Observatorio de la RSC.
- Vives, A. (2008): ¿Hasta dónde llega la responsabilidad de la empresa en países en desarrollo? En Nombres Propios de la Fundación Carolina.
- WBCSD (2005): "Business for development. Business solutions in support of the Millennium Development Goals". <http://www.wbcds.org/web/publications/biz4dev.pdf>