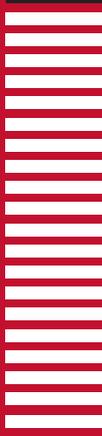


# ◎ INFORMES TEMÁTICOS



# Una respuesta a la crisis financiera y económica desde los derechos humanos

Aunque la herencia de la crisis financiera actual sea sombría, habrá otro legado: las ideas cruciales sobre derechos humanos ya no podrán ser descartadas. La crisis presenta una oportunidad histórica – y una responsabilidad generacional – para repensar la toma de decisiones en la política económica. Un enfoque basado en los derechos humanos exige una reforma de las estructuras de gobernanza para asegurar que toda la política económica se lleve adelante de acuerdo con el contenido legal del régimen de derechos humanos. Esto asegurará la participación en todos los niveles, sometiendo las decisiones al escrutinio público, la transparencia y la rendición de cuentas a cada paso.

**Aldo Caliari<sup>1</sup>**  
Center of Concern (COC)

Lo que comenzó, en el verano de 2007, como una crisis en el sector de créditos hipotecarios de alto riesgo (*sub-prime*) en Estados Unidos se convirtió en una crisis económica de dimensiones mundiales que ha sido llamada la peor crisis desde la Gran Depresión.

La magnitud de la crisis arroja una luz totalmente nueva sobre las consecuencias del enfoque tradicional de los derechos humanos y la regulación de las finanzas. Bajo este paradigma, se ha dicho a los defensores de los derechos humanos que los temas de la regulación financiera son estrictamente técnicos y deben dejarse en manos de los expertos, mientras que las políticas y preocupaciones sobre derechos humanos deberían ser abordadas independientemente de las cuestiones reguladoras financieras o, simplemente, circunscritas al enfoque que decidan darle los expertos financieros. Sin embargo, la crisis ha revelado las carencias de esta estrategia y fortalece una crítica a la regulación financiera, basada en los derechos humanos. Aunque hubo muchas explicaciones sobre los orígenes de la crisis, hay amplio acuerdo respecto a la importancia de varios fracasos debidos a la laxa regulación y supervisión de los mercados financieros, sus operadores y los instrumentos que utilizan<sup>2</sup>.

Al mismo tiempo, no es difícil encontrar apoyo a la noción de que, en todas partes, el goce de los derechos humanos se verá considerablemente afectado por la crisis. Por ejemplo, la drástica disminución de la demanda acumulada a nivel mundial provocó un desempleo generalizado y, para muchos, la destrucción de sus medios de vida. Tras años de decreciente desempleo, según pronósticos de la OIT<sup>3</sup> habrá cerca de 20 millones más de desempleados en 2009 que en 2007. Aproximadamente 50 millones de personas podrían quedar desempleadas si la crisis alcanza la magnitud de desempleo de los años 1990<sup>4</sup>. Estas cifras generales esconden los mayores impactos que sufren las mujeres, la infancia, los pobres, los indígenas, las minorías étnicas y los trabajadores migrantes. Junto al desempleo creciente, la protección social – en muchos países condicionada a tener un trabajo – está disminuyendo. Para aquellos que todavía tienen un trabajo, más desempleo se traduce en una mayor presión sobre sus salarios y su cobertura social. La seguridad social para los adultos mayores también padece los efectos de la crisis: los fondos de pensiones registran pérdidas, en algunos casos, cercanas al 50%<sup>5</sup>. El pasaje a menos sistemas de pensiones financiados por el Estado de las últimas décadas amplía estos impactos. Por su parte, las rentas públicas que debían reforzar el apoyo necesario a la cobertura social y jubilatoria tuvieron una caída considerable, lo que acotó las opciones del Gobierno.

Se espera que la pobreza aumente en 53 millones de personas en todo el mundo<sup>6</sup>. Pero incluso esta cifra podría pecar de optimista, ya que se basa en la definición de pobreza ampliamente cuestionada del Banco Mundial y probablemente subestime la cantidad real de pobres<sup>7</sup>. El empeoramiento del

estado nutricional y de salud de los niños y niñas, que sufren deficiencias en el consumo de alimentos (por menor cantidad o peor calidad), puede ser irreversible. Las estimaciones sugieren que la crisis alimentaria ya aumentó en 44 millones el número de personas que padecen desnutrición<sup>8</sup>.

Es probable que los efectos de la crisis también lleven a un aumento de la desigualdad. La brecha entre los hogares ricos y pobres, que se venía ensanchando desde los años 1990, se hará aún más grande. De acuerdo a una muestra de países investigados en un informe de la OIT de 2008, la brecha de ingresos entre el 10% con salarios más altos y el 10% con salarios más bajos había aumentado en 70%<sup>9</sup>.

Si el malestar social y las expresiones de desesperación y frustración públicas chocan con la represión violenta de las fuerzas del gobierno, como ya ha sucedido en algunos países, entonces los derechos civiles y políticos también se verán amenazados por la crisis económica. El aumento de las manifestaciones xenofóbicas u otro tipo de sentimientos discriminatorios que están teniendo lugar en varios sitios también podrían poner en peligro los derechos de los trabajadores migrantes y los grupos minoritarios, que son los más vulnerables a la discriminación.

En vista de estos impactos, y de acuerdo con el consenso sobre los orígenes de la crisis, es preciso concluir que las decisiones tomadas en cuanto a la regulación financiera tienen consecuencias tangibles para el goce de los derechos. Lo contrario también es cierto: un enfoque que procure mantener estándares de derechos humanos sin abordar los impactos de las políticas financieras y las opciones reguladoras resultará lastimosamente insuficiente e ineficaz.

1 Una versión preliminar de este artículo sirvió de base para una declaración publicada por la Red Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Red-DESC) en consulta con un gran número de organizaciones de derechos humanos. El autor agradece a Nicolas Lusiani, que ayudó a completar la declaración, y a muchas organizaciones de derechos humanos que hicieron comentarios y brindaron aportes sobre el documento. La responsabilidad por cualquier error es, por supuesto, únicamente del autor.

2 Para una revisión detallada de las principales fuentes oficiales (FMI, Banco de Asentamientos Internacionales, Foro de Estabilidad Financiera), que muestran las notables semejanzas en la comprensión de las causas próximas de la crisis financiera, ver Caliari (2009), "Assessing Global Regulatory Impacts of the U.S. Subprime Mortgage Meltdown: International Banking Supervision and the Regulation of Credit Rating Agencies", Documento preparado para el simposio sobre Mercado financiero y riesgo sistémico: la repercusión global del derrumbe de los créditos hipotecarios *sub-prime*, co-organizado por el *Journal of Transnational Law and Contemporary Problems* en el colegio de Leyes de la Universidad de Iowa y el Centro para las Finanzas Internacionales y el Desarrollo de la Universidad de Iowa.

3 OIT. "The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response". Documento de discusión GB.304/ESP/2, 2009.

4 *Ibid.*

5 Banco Mundial. *The Financial Crisis and Mandatory Pension Systems for Developing Countries*. Washington DC: Banco Mundial.

6 *World Bank News*, 12 de febrero de 2009.

7 La clasificación arbitraria del Banco Mundial en la que las personas que viven con menos de USD 2 por día son pobres y los que viven con menos de USD 1 por día son extremadamente pobres ha sido criticada reiteradamente porque no captura la realidad de la pobreza en los distintos países, con umbrales de pobreza nacional muy diferentes, y

la canasta de bienes que estos ingresos podrían comprar en países diferentes. En 2008, el Banco actualizó su cálculo de la paridad de poder adquisitivo (PPP) ya muy desactualizada; sobre esta base, el número de personas que el Banco define como extremadamente pobres (que viven con menos de USD 1,25 al día) fue recalculado hacia arriba en 1.400 millones, casi 50% más que la estimación anterior de 1.000 millones (ver el Informe 2009 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU: 4-7).

8 Banco Mundial (2009). *Swimming Against the Tide: How Developing Countries Are Coping with the Global Crisis*. Washington DC: Banco Mundial.

9 OIT. *World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*. Ginebra: OIT.

Sin embargo, las evidencias generadas en esta crisis no son diferentes de las que surgieron de otras crisis financieras que, en el siglo pasado, golpearon periódicamente diferentes lugares del mundo – en particular en Asia Oriental a fines de los años 1990. Todas ellas conllevan privaciones y graves sufrimientos a los ciudadanos comunes, sobre todo a los más vulnerables y marginados, mientras que los que lucraron con la especulación financiera no rinden cuentas por sus acciones. Por ejemplo, en los últimos años no sólo ha continuado la tendencia creciente en la desigualdad de ingresos sino también en el volumen de riqueza controlado por los “super ricos”<sup>10</sup>. Este fenómeno ha sido posible por estrategias de inversión agresivas – léase, especulación – facilitadas por flujos de capital sin restricciones<sup>11</sup>. Sin embargo, serán los grupos de ingresos bajos, y no los que lucraron con el auge previo a la crisis, los que se verán desproporcionadamente afectados por la recesión posterior a la crisis.

En este aspecto, la crisis financiera también cuestiona la creencia de que la riqueza generada por los mercados se “derramaría” hacia el resto de la población. Recientemente, el premio Nobel de economía Joseph Stiglitz declaró que los mercados financieros – y, de hecho, el crecimiento del PIB tal como se mide actualmente – no son un fin en sí mismo sino que existen para servir al bienestar de las personas. Lo que es bueno solamente para las finanzas o para el crecimiento del PIB, no es necesariamente bueno para el bienestar económico de todos. Este colapso sistémico es un llamado para que los gobiernos nacionales asuman un nuevo papel en la elaboración de las políticas económicas – tanto a nivel nacional como, cada vez más, a nivel internacional.

### Una respuesta de derechos humanos: los principios

Una respuesta a la recesión financiera y económica que coloque las normas de derechos humanos en su centro no es sólo necesaria por una cuestión de justicia; también hará que las reformas del sistema financiero y económico sean más sustentables y resistentes a futuras crisis.

Una respuesta política basada en los derechos humanos no presupone un determinado tipo de sistema económico. No obstante, toma como punto de

partida un marco claro y universalmente reconocido – un conjunto de estándares fundados en los instrumentos centrales de la ley internacional de derechos humanos – para guiar el diseño y la realización de políticas y programas económicos para resolver la crisis. Los derechos humanos no solo ponen límites a la opresión y el autoritarismo; también imponen obligaciones positivas a los Estados para defender los derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados tienen el deber de respetar y proteger los derechos humanos en todo momento, así como de cumplir con ellos, y más en tiempos de crisis.

Los gobiernos tienen el deber de asegurar niveles esenciales mínimos de goce de los derechos sociales y económicos como cuestión prioritaria, y tienen la obligación específica y constante de trabajar con toda la prontitud y eficacia que les sea posible hacia su plena implementación. Los estándares de derechos humanos exigen que los gobiernos no tomen ninguna medida deliberadamente regresiva – por ejemplo, la eliminación de programas esenciales – a menos que esto sea absolutamente justificado en cuanto a la totalidad de los derechos asegurados en los principales tratados de derechos humanos y en el contexto del uso pleno del máximo de los recursos disponibles. Incluso con ingresos públicos limitados, los Estados deben reunir el máximo de recursos disponibles para asegurar que los derechos económicos y sociales se implementen plenamente en forma progresiva en el corto y largo plazo.

Además, el principio de no discriminación requiere que los Estados aseguren que todas las medidas adoptadas en respuesta a la crisis no tengan efectos desproporcionados y que se establezcan medidas deliberadas y orientadas a asegurar una igualdad sustancial en el acceso a los servicios básicos de los países y los grupos demográficos. Los miembros desfavorecidos de la sociedad deben ser protegidos en forma prioritaria, incluso cuando haya una limitación severa de recursos.

Aunque las obligaciones primarias de derechos humanos de los Estados cae dentro de sus jurisdicciones, también se requiere que – en el espíritu de la Carta de la ONU y las leyes internacionales aplicables – contribuyan con la cooperación internacional para la plena realización de los derechos humanos. Al actuar en los foros intergubernamentales como la ONU, el Banco Mundial y las reuniones *ad hoc* del Grupo de los 20 (G-20), los Estados deben garantizar que sus políticas sean consecuentes y conducentes a la realización de los derechos humanos. En este sentido, los Estados que han disfrutado de una posición más poderosa en la toma de decisiones sobre políticas económicas globales tienen una mayor responsabilidad por haber causado, a través de sus acciones y omisiones, este colapso mundial. Por tanto, también significa que tienen la mayor responsabilidad de mitigar las consecuencias y tomar

las medidas necesarias para asegurar una salida justa y sustentable. Conforme a la ley internacional, los gobiernos también deben asegurar que los estándares de derechos humanos toman precedencia sobre los compromisos comerciales, de inversiones o financieros.

Los principios de derechos humanos básicos incluyen la participación social, la transparencia, el acceso a la información, la protección jurídica y la rendición de cuentas. La gente debe poder participar en la vida pública e interactuar significativamente con el proceso de toma de decisiones que los afecta, lo que permite la posibilidad de impugnación de los procesos que afectan sus vidas. Además, los Estados deben asegurar que nadie está por encima de la ley. Las personas cuyos derechos fueron afectados deben disponer de soluciones accesibles y eficaces para exigir reparación. Los responsables de los perjuicios, incluso si son actores privados, deben ser llevados a la justicia, y deben prohibirse futuras actividades que afecten los derechos humanos.

### Reforma del proceso decisorio de las políticas económicas

La crisis que enfrentamos hoy brinda una oportunidad histórica y, en efecto, una responsabilidad generacional de repensar la manera en la que se han tomado las decisiones sobre políticas económicas hasta ahora. Un enfoque de derechos humanos exige la reforma de las estructuras de gobernanza para asegurar que toda la política económica a nivel nacional e internacional se lleve a cabo de acuerdo con el contenido legal que ofrece el régimen de derechos humanos.

Demasiado a menudo, las decisiones oficiales sobre la regulación de los flujos de capitales financieros, por ejemplo – o la necesidad de prescindir de ellos – son tomadas por unos pocos “expertos”, que generalmente incluyen a los propios representantes de las industrias del sector privado. En esencia, este proceso cierra caminos para la participación pública en discusiones políticas y legales fundamentales que afectan a todos, con impactos en los más vulnerables y marginalizados en particular. Una respuesta política basada en los derechos humanos transformaría este proceso, asegurando la participación en todos los niveles y sometiendo las decisiones al escrutinio público, la transparencia y la rendición de cuentas en cada paso.

La rendición de cuentas y la participación en la política económica también se ven perjudicadas cuando se exigen condiciones políticas invasivas por parte de las instituciones financieras internacionales y los donantes o a través de reglas inflexibles contenidas en los acuerdos de inversión y comercio. Los Estados deberían tener el poder de asegurar que sus obligaciones respecto a los derechos humanos tengan prioridad por sobre los compromisos económicos o los derechos de los inversionistas.

10 Según un estudio de 2007 de Merrill Lynch y Capgemini, “El número de personas con USD 1 millón o más para invertir creció en 8% a 9,5 millones el año pasado, y la riqueza que controlan se amplió a USD 37,2 billones. Aproximadamente el 35% está en manos de apenas 95.000 personas con activos de más de USD 30 millones”. Ver Thal Larsen, P. “Super-rich Widen Wealth Gap by Taking More Risks”. *Financial Times*, 28 de junio de 2007.

11 Thal Larsen, *ibid*, citando al ejecutivo de Merrill Lynch que dijo que la diferencia entre los ricos y los super ricos reflejaba “la voluntad del muy rico de asumir mayores riesgos”.

Estos mismos principios de derechos humanos deben ser infundidos a nivel internacional, donde la cooperación para su realización es una obligación de todos los Estados, en particular de los responsables de los daños. A pesar de las consecuencias de gran alcance de las medidas de políticas financieras, los organismos intergubernamentales que establecen la agenda y diseñan las reformas financieras, como el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria, el Foro de Estabilidad Financiera y el G-20, limitan la participación de la mayoría de los países. Por su parte, el FMI y el Banco Mundial siguen estando gobernados por principios sobre toma de decisiones que marginan la participación de los países en desarrollo y limitan la transparencia. Igualmente importante: en estos foros se excluye a otras organizaciones internacionales que tienen el mandato expreso de proteger los derechos humanos del diseño de respuestas políticas.

La ONU, como guardián del marco legal internacional, es el foro más apropiado y legítimo para discutir las reformas necesarias para reestructurar el sistema económico y financiero internacional teniendo como fundamento los derechos humanos. Su papel se vería enormemente reforzado si se estableciera un Consejo de Coordinación Económica Mundial, como lo recomendó la Comisión de Expertos de la ONU<sup>12</sup>. Dicho organismo, que funcionaría bajo el principio de representación constitutiva y en un nivel igual a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad, podría brindar una mayor eficacia, representación y transparencia a la elaboración de políticas para abordar las políticas económicas cuando se relacionan con las prioridades de desarrollo, más allá del limitado alcance de los ministerios de finanzas o de economía.

### Regulación del sector bancario y financiero

Un aspecto llamativo de la crisis es cuánto lograron las entidades financieras transferir la carga de su irresponsable asunción de riesgos a los más vulnerables de la sociedad; y fueron las políticas específicas del Gobierno, diseñadas para desregular el sistema financiero en su conjunto, las que permitieron esto. Por lo tanto, los gobiernos – a nivel nacional y de acuerdo con otros – deben adoptar medidas para proteger los derechos humanos de sus pueblos a través de una sólida regulación del sector bancario y financiero. También deben fortalecer la responsabilidad y el estado de derecho mediante el control estricto del comportamiento delictivo. Aunque actualmente ciertos actos no son vistos como delitos (por ejemplo, la “evasión fiscal” en algunos países)

“ Los afroamericanos y los indígenas tienen una historia común de explotación y conquista y están sufriendo los impactos de la crisis de manera desproporcionada. Nuestro imperio estadounidense actual se construyó sobre el llamado *sueño estadounidense*, pero vemos que también se usó tierra robada y trabajo robado para construir este país, el más rico que el mundo haya visto jamás. Desde el principio, las instituciones financieras ayudaron e instigaron a los especuladores que procuraban construir el imperio por cualquier medio a su alcance. Debemos rechazar la *teología neoliberal* y construir teorías teológicas más progresistas. ”

Jean Rice (*Picture the Homeless*, Nueva York)

o como ofensas que conllevan responsabilidad legal, deben ser aprobadas leyes adecuadas al respecto y hacerlas cumplir. Más aún, los gobiernos deben actuar con seriedad para asegurar que las personas y los países afectados que no han tenido culpa o responsabilidad obtengan resarcimiento.

De todas las entidades del sector financiero los bancos son los más regulados. No obstante, su conducta está cada vez más gobernada por principios de supervisión que dependen de sus propios mecanismos internos de gestión de riesgos, en vez de estarlo por estándares desarrollados externamente por una entidad supervisora nacional. En respuesta a la presión de los países industrializados, muchos países pobres han adoptado progresivamente estos mismos principios, en parte cautivados por la posibilidad de atraer bancos internacionales. También accedieron, por la misma razón, a que esos bancos movieran capital sin restricciones. Sin embargo, la desregulación para atraer a los bancos extranjeros no siempre produjo la rentabilidad deseada. Las pruebas empíricas demuestran que no existe vínculo alguno entre las cuentas de capital liberalizadas y el aumento del crecimiento económico. El acceso al crédito, sobre todo de los grupos más marginados, no mejoró mucho, mientras los grandes bancos internacionales tienden a eliminar el sector bancario doméstico del cual dependen los más necesitados. Hoy día los países que están expuestos y dependen de los bancos extranjeros son los más afectados por la crisis financiera, porque estas instituciones se están retirando a sus países de origen y se niegan a conceder préstamos en las frágiles economías actuales.

Las reformas del sector bancario deberían incluir espacios para que los gobiernos nacionales puedan regular los servicios brindados por los bancos a fin de asegurar un amplio acceso al crédito y otras funciones sociales claves. Si se considera que los servicios brindados por los bancos públicos son una mejor opción para garantizar los derechos, deberían ser respaldados plenamente.

Los fondos de inversión libre (*hedge funds*), los fondos de capital privado y las agencias de calificación crediticia tienen sus propios esquemas de

autorregulación. En muchos países, se ha permitido que los *hedge funds* se conviertan en el mecanismo principal para que los ciudadanos comunes depositen sus ahorros, lo que pone en riesgo el acceso de los ciudadanos a la seguridad social. Los *hedge funds* y los fondos de capital privado también han provocado desempleo repentino y otras violaciones de los derechos laborales por su influencia excesiva en los procesos decisivos de la reestructuración de empresas en todo el mundo. También se obtuvieron ganancias extraordinarias mediante estrategias de apalancamiento dependientes de exenciones fiscales sobre la financiación de las deudas, poniendo de esta manera en riesgo las fuentes de ingresos públicos. Esto limita las posibilidades de expansión fiscal de muchos gobiernos justo cuando más lo necesitan para estimular la creación de empleos y fortalecer las medidas de protección social.

Reconociendo que las actividades de estos actores financieros tienen impactos profundos y medibles sobre los derechos humanos, el Estado no debe abdicar de su deber de proteger. Los gobiernos deberían trabajar juntos en la adopción de las medidas necesarias para evitar que los *hedge funds*, los fondos de capital privado, los instrumentos derivados y las agencias de calificación crediticia afecten negativamente sobre los derechos humanos.

La liberalización del capital y la creación de paraísos fiscales impenetrables hizo más difícil aplicar impuestos progresivos a los flujos de capital y erosionó aún más la base impositiva en países tanto del Norte como del Sur al facilitar el traslado de las ganancias, desde donde se obtuvieron a otros lugares con regímenes impositivos poco o nada rigurosos. Esto tiene consecuencias negativas sobre los ingresos públicos, cruciales para que los gobiernos puedan cumplir con sus obligaciones de derechos humanos. Los gobiernos deben estar a la altura de sus deberes para con la ciudadanía y proteger los ingresos públicos de un modo transparente y responsable, cerrando los paraísos fiscales y tomando medidas apropiadas para controlar el movimiento del capital y reforzar las cuentas fiscales.

<sup>12</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas.

“Recomendaciones de la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional”. A/63/838, 29 de abril de 2009.

A su vez, los bancos centrales son agencias públicas y, como parte del gobierno, tienen obligaciones de derechos humanos. El principio de la “independencia del banco central” a menudo significaba independencia de intereses sociales y de derechos humanos. Sin embargo, no significa estar libre de la interferencia de los grupos de presión financieros privados. Los bancos centrales deben reconocer que la independencia no significa ausencia de responsabilidad para servir a los intereses de la sociedad en su conjunto. Deben equilibrar la necesidad de lograr una inflación baja y estable con sus obligaciones de combatir la desigualdad de ingresos y estabilizar el empleo y los medios de vida de la población a través de diversos instrumentos de crédito y supervisión.

### La crisis y los derechos humanos en el Sur

El grado al cual la crisis compromete el logro de los compromisos de derechos humanos se expone más dramáticamente en el Sur. Por mucho tiempo se les dijo a los países en desarrollo que debían confiar en el crecimiento orientado a las exportaciones y en las políticas de libre mercado. Pero ahora son los que más sufren debido a la caída de la demanda externa provocada por la crisis. A estos países deberían permitirles una flexibilidad para que puedan cumplir plenamente con sus obligaciones de derechos humanos al tiempo que desarrollan políticas comerciales para lidiar con la crisis y prevenir vulnerabilidades relacionadas con la exportación en el futuro. El perfil y la estrategia de exportación elegida por un país, y su equilibrio entre las exportaciones y las necesidades del mercado interno, deberían guiarse cuidadosamente por sus obligaciones de derechos humanos, en particular por la necesidad de asegurar la no discriminación y la realización progresiva de los derechos.

Los niveles de la deuda también están a punto de elevarse en los países en desarrollo. La crisis no sólo empeorará sus situaciones comerciales y financieras, provocando la necesidad de solicitar más préstamos; es probable, también, que una respuesta eficaz a la crisis que no recurra a gastos deficitarios para acelerar la recuperación socave los niveles básicos mínimos de bienestar. Sin embargo, no pueden ignorarse las consecuencias e impactos para los derechos humanos de los préstamos futuros. Parte del aumento de la deuda se debe a la proliferación de líneas rápidas de crédito facilitadas por las instituciones de finanzas multilaterales, como el Banco Mundial, que supuestamente ayudan a los países en desarrollo a enfrentar la crisis. Estas líneas de crédito desembolsan cantidades de dinero enormes con poca o ninguna oportunidad de control ciudadano y responsabilidad pública y, verdaderamente, se corre el riesgo de que eludan completamente las salvaguardias sociales y ambientales. Parte del aumento de los niveles de endeudamiento se relaciona con

la necesidad de refinanciar la deuda en mercados de capital privado con problemas donde los fondos son escasos, donde los países en desarrollo intentan en vano competir con los países industrializados para componer sus sectores bancarios deficitarios e implementar planes de estímulo.

Mientras en el corto plazo estas líneas de crédito pueden ser necesarias para permitir que los gobiernos estabilicen gastos, los principios de derechos humanos son críticos para determinar: (1) el mínimo estrictamente necesario de préstamos que deben solicitarse, (2) las demandas que deberían satisfacerse a través de financiación concesionaria en lugar de préstamos, y (3) los principios de rendición de cuentas y transparencia que asegurarán que los nuevos préstamos se realizan de un modo responsable, con el control social apropiado, para prevenir la generación de más deudas ilegítimas que las futuras generaciones se verán obligadas a pagar.

Algunos predicen que los recortes presupuestarios provocados por la crisis, y el traslado de fondos a los paquetes de estímulo fiscal, llevarán a los países donantes a reducir su ayuda al desarrollo. Pero el goce de los derechos humanos de muchísimas personas está en juego debido a la crisis financiera, y los gobiernos donantes de ningún modo deben echarse atrás respecto de sus obligaciones de ayuda internacional cortando la ayuda al desarrollo.

### Paquetes de estímulo económico orientados a los derechos humanos

Los lineamientos de un enfoque de la crisis basado en los derechos humanos no estaría completo sin hacer referencia al papel muy particular que los estándares de derechos humanos deberían jugar en los paquetes de estímulo económico nacionales. Son particularmente relevantes en este aspecto los principios ya mencionados de no discriminación, transparencia, rendición de cuentas y participación.

Los paquetes de estímulo económico no deben discriminar de ningún modo. Los Gobiernos deberían evaluar las consecuencias en cuanto a su distribución de los paquetes a la sociedad para asegurar que los beneficios son equitativos en cuanto a género, etnicidad, orientación sexual y clase. Quizá se necesiten medidas extra para promover una igualdad sustancial para los grupos históricamente marginados y especialmente vulnerables. Las políticas sensibles al género, por ejemplo, requieren la participación femenina en el diseño y la implementación de los paquetes de estímulo. Durante la duración del paquete estímulo las decisiones también deben estar abiertas a los cuestionamientos y estar basadas en la participación y la transparencia para fortalecer la rendición de cuentas pública.

Un área prioritaria particular para los gobiernos en sus paquetes de estímulo fiscal debería ser la estabilización y el fortalecimiento de los sistemas

de protección social para toda la ciudadanía, y especialmente para los más vulnerables. El derecho a la seguridad social está reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en numerosos tratados de derechos humanos internacionales, y todos los Estados tienen la obligación de establecer inmediatamente un sistema de protección social básico y ampliarlo progresivamente según los recursos disponibles. El fortalecimiento de esos sistemas cumple con el deber a corto plazo de proteger a las personas de un declive económico así como con la prioridad económica a más largo plazo de invertir en la gente.

Sin embargo, en la actualidad no todos los países tienen la capacidad de invocar paquetes de estímulo económico para evitar medidas regresivas para el cumplimiento de los derechos e impulsar sus economías nacionales. En tanto garantizan que dichos paquetes cumplen con los estándares de derechos humanos básicos internamente, los Gobiernos deberían igualmente mantener sus obligaciones con la cooperación internacional cerrando la brecha financiera del Sur global.

Es importante que, en un esfuerzo por estabilizar el empleo y los medios de vida, los paquetes de estímulo no amplíen la demanda en cuanto a patrones de consumo anticuados e insostenibles tanto en los países ricos como en los pobres. Mantener una economía con alto consumo de carbono, que merma los recursos de la Tierra y aumenta las emisiones de gas de efecto invernadero, sólo multiplicará los desafíos que muchos países ya enfrentan a la hora de defender los estándares de derechos humanos.

### Comentarios finales

Deberíamos esperar una herencia sombría de la crisis financiera en curso, más que la de cualquier otra crisis que la generación actual haya visto. Pero junto a esto, hay una herencia de ideas importantes que ya no pueden ser desdeñadas y que deberían ser el núcleo de la reestructuración del sistema económico mundial. Una de ellas es la importancia indiscutible que, para las diferentes opciones de políticas económicas y financieras, tienen los compromisos de derechos humanos que la comunidad internacional ha respaldado desde 1948. La humanidad haría bien en no olvidar a qué precio se forjaron los modernos instrumentos de derechos humanos. ■

# Igualdad de género y crisis financiera

La igualdad entre mujeres y hombres tiene que ser un elemento clave en el desarrollo de medidas y políticas contra la crisis financiera, ya que ésta comienza a afianzarse en sectores dominados por trabajadoras y está aumentando la tasa de violencia contra las mujeres. Es necesario un análisis de género a fin de entender la profundidad y el alcance de la crisis, así como para diseñar las respuestas adecuadas. Sin embargo, además de los desafíos, la crisis económica también presenta oportunidades para el empoderamiento y el liderazgo de las mujeres, como ya se ha visto en países en los cuales éstas han surgido como líderes.

---

**Nancy Baroni**  
Canadian Feminist Alliance for International Action  
**Mirjana Dokmanovic, PhD**  
Association Technology and Society, Serbia  
y Women in Development Europe (WIDE)  
**Genevieve Tisheva**  
Bulgarian Gender Research Foundation y  
Bulgarian-European Partnership Association  
**Emily Sikazwe**  
Women for Change

---

La desigualdad de género no es un fenómeno nuevo; sin embargo, la actual crisis económica ha exacerbado las desigualdades de género en todo el mundo. En tanto persiste la recesión mundial, los gobiernos y la industria negocian rescates y préstamos de capital; se privatizan cada vez más servicios públicos para “proteger” los fondos gubernamentales y se recortan impuestos corporativos para beneficiar a las grandes empresas y a los ricos. Cada vez es más claro que las mujeres están siendo perjudicadas profundamente por la recesión mundial y las respuestas nacionales a la crisis.

La ONU informa que, si bien al principio la pérdida de empleo entre los hombres aumentó más rápido que la de las mujeres, la tasa masculina se está entelenciendo, mientras que para las mujeres sigue en crecimiento; la tasa de desempleo mundial para las mujeres podría alcanzar el 7,4%, comparado con el 7,0% para los hombres<sup>1</sup>. Y aunque la crisis financiera en Estados Unidos y Europa golpeó primero a los sectores financieros e industriales, dominados sobre todo por hombres, sus efectos comienzan a tomar fuerza en los sectores dominados por mujeres, como la industria de servicios y el comercio al por menor.

Las mujeres en el mundo en desarrollo son las más perjudicadas debido a la crisis financiera. Su control sobre la propiedad y los recursos es más débil, son mayoría en los empleos vulnerables o a destajo, ganan menos y tienen menor protección social; es por eso que, junto a sus hijos e hijas, las mujeres son más vulnerables a la crisis financiera. Por consiguiente, están en una posición social y económica mucho más débil que la de los hombres en términos de su capacidad de enfrentar la recesión. Suelen tener que trabajar más horas y asumir otras formas de empleo extra, al tiempo que continúan con sus responsabilidades primarias en el cuidado del hogar.

El Grupo de Trabajo de Mujeres sobre la Financiación para el Desarrollo ha señalado que la crisis financiera ofrece una oportunidad crucial para cambiar la arquitectura financiera mundial con el objetivo de adherir a principios equitativos y basados en los derechos. El grupo demanda una alternativa a la decisión del G-20 de reposicionar al Fondo Monetario Internacional. Esa decisión solo perpetuaría el fracaso de las políticas económicas neoliberales, reforzaría las desigualdades estructurales del pasado y aumentaría el endeudamiento de los países en desarrollo. Esta situación continúa el anticuado e injusto enfoque de unas pocas naciones ricas que deciden en nombre de muchas naciones que se encuentran en circunstancias diversas. El Grupo de Trabajo de Mujeres exige soluciones y medidas para la crisis financiera que provengan de un proceso amplio, consultivo e inclusivo, no dentro del marco del FMI sino de Naciones Unidas, donde están consagrados los derechos humanos de las mujeres y donde cada estado miembro tiene voz en la mesa de debate<sup>2</sup>.

Los enfoques gubernamentales al tratamiento de la crisis económica y financiera no están, en su mayoría, basados en principios de igualdad o de derechos humanos. Muchos países del Norte negociaron enormes rescates para las principales industrias usando dineros públicos. Muchos también invierten en proyectos de infraestructura destinados principalmente a actividades dominadas por los hombres (construcción, transporte, etc.), en vez de invertir en el tipo de infraestructura que tradicionalmente beneficia a las mujeres (atención médica, cuidado de niños y niñas, asignaciones familiares, etc.). Los programas de seguro de desempleo, allí donde existen, suelen cubrir a los trabajadores de tiempo completo y rara vez al personal que trabaja

horario parcial, donde a menudo las mujeres son mayoría. Los informes sobre violencia contra las mujeres van en aumento; al faltarles seguridad económica y social, tienen más dificultades para escapar de situaciones violentas.

El más reciente informe sobre tráfico humano del Departamento de Estado de Estados Unidos<sup>3</sup> señala que la crisis económica mundial contribuye al tráfico laboral y sexual, ya que el aumento del desempleo y la pobreza hace a las personas más vulnerables frente a los traficantes y hay una creciente demanda de bienes y servicios baratos. El informe pronostica que la crisis económica provocará que más negocios pasen a trabajar de manera ilegal a fin de evitar el pago de impuestos y las leyes de protección laboral contratando mano de obra no sindicada, lo que aumentará el empleo de trabajo forzado, barato e infantil por parte de empresas multinacionales escasas de dinero.

Según Amnistía Internacional, la crisis económica agrava los problemas de derechos humanos existentes y algunos problemas muy importantes – como la pobreza, los derechos reproductivos y la violencia contra las mujeres – no consiguen la atención y los recursos que necesitan. Los gobiernos invierten en enderezar nuevamente el mercado, pero éste no va a tener en cuenta los problemas de derechos humanos. En el pasado los gobiernos recurrían a la seguridad como excusa para socavar los derechos humanos; ahora que la crisis económica impone a los gobiernos otra prioridad, los derechos humanos vuelven a ser ignorados.

Las reacciones ante la crisis económica implican reducciones de la financiación para los mecanismos de igualdad de género y la implementación de legislación sobre la materia, lo que pondrá en peligro los logros obtenidos e inevitablemente reforzará los estereotipos existentes. Al mismo tiempo, disminuye el apoyo a las organizaciones de mujeres, que son una parte esencial del movimiento mundial de mujeres.

En una conferencia de la Comisión Europea sobre la “Igualdad entre hombres y mujeres en tiempos de cambio” (15-16 de junio de 2009) se identificaron algunas tendencias regionales del impacto de género de la crisis económica. Los problemas identificados son similares a las tendencias globales: en Europa,

1 Ver: Organización Internacional del Trabajo. *Global Employment Trends for Women*. Ginebra: OIT, 2009.

2 El Grupo de Trabajo de Mujeres sobre la Financiación para el Desarrollo está coordinado por Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN) y comprende las siguientes organizaciones y redes: African Women's Development and Communication Network (FEMNET), Arab NGO Network for Development (ANND), Association for Women's Rights in Development (AWID), Feminist Task Force-Global Call to Action against Poverty (FTF-GCAP), Global Policy Forum (GPF), Consejo Internacional de Educación para Personas Adultas (ICAE), Red Internacional de Género y Comercio (IGTN), Confederación Sindical Internacional (ITUC), Network for Women's Rights in Ghana (NETRIGHT), Red de Educación Popular entre Mujeres para América Latina y el Caribe (REPEM), Red del Tercer Mundo-África (TWN-Africa), Women's Environment and Development Organization (WEDO), y Women in Development Europe (WIDE).

3 Departamento de Estado de Estados Unidos. *Trafficking in Persons Report*. Washington DC, 2009. Disponible en: <[www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2009](http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2009)>.

“ Sin duda, la crisis financiera ha afectado a Benín. Hoy en día muchos hogares apenas pueden permitirse una comida al día. Aumentaron los matrimonios forzados porque las familias venden a sus hijas como forma de hacer frente a la crisis. Esto ha echado por tierra los avances realizados para eliminar la violencia contra las mujeres. Aumentan los impactos de la crisis en relación al género; por ejemplo, está disminuyendo la matriculación de niñas en la escuela y la presencia de mujeres en el mercado de trabajo formal. Son las primeras en perder sus empleos, y a menudo deben encargarse del cuidado de sus familias sin ayuda social alguna.”

Sonon Blanche (*Social Watch Benín*)

“ El Gobierno búlgaro recién admitió que el país estaba siendo afectado por la crisis en febrero de este año. A la fecha, 44.000 personas (96% de las cuales son mujeres) perdieron sus empleos debido a la crisis. Muchas de las industrias afectadas – como la de la vestimenta, el calzado, los servicios gastronómicos y la administración pública – tienen personal mayoritariamente femenino. La crisis también está teniendo su impacto en la violencia contra las mujeres. En general, en mi ciudad se presentan ante la justicia, en promedio, entre 17 y 19 casos por año; en lo que va de éste ya se presentaron 42 casos. En muchos casos los hombres abandonan a sus mujeres e hijos cuando es despedida de su trabajo; esas familias ahora deben sobrevivir con EUR 50 o menos que reciben como seguro de desempleo. Muchas de las mujeres entrevistadas habían sufrido acoso sexual en el lugar de trabajo y tenían problemas para encontrar empleo en el sector formal.”

Milena Kadieva (*Gender Research Foundation, Bulgaria*)

las mujeres son mayoría en los empleos inseguros, de media jornada y a corto plazo, en gran parte debido a sus desproporcionadas responsabilidades en la atención del hogar. A pesar de los estándares de la Unión Europea sobre empleo e igualdad de género, los problemas de salario desigual y la necesidad de equilibrar el trabajo con la vida familiar siguen vigentes. Si bien la crisis en Europa ha afectado tanto a mujeres como a hombres, lo ha hecho de manera diferente.

Entre otras cosas, la conferencia concluyó que: son necesarias más medidas de aliento para que las mujeres participen del mercado de trabajo; la igualdad entre mujeres y hombres debe ser un elemento clave en el desarrollo de medidas y políticas contra la crisis; debería alentarse la participación de mujeres en cargos altos del sector privado; las empresas deben adoptar políticas que tengan en cuenta a las familias; es esencial invertir en su educación y capacitación. Además, se destacó la importancia de las leyes y los mecanismos de igualdad de género en tiempos de crisis.

### Fortalecer los derechos de las mujeres durante la crisis

Recientemente, el director general de la Organización Internacional del Trabajo, Juan Somavia, anunció una importante iniciativa: la creación del pacto mundial de empleos de emergencia, diseñado para promover una respuesta política coordinada a la cri-

sis mundial del trabajo y al aumento del desempleo, los trabajadores pobres y los empleos vulnerables<sup>4</sup>. Esta respuesta busca evitar la recesión social mundial y a mitigar sus efectos en las personas. El pacto ayudará a las medidas de estímulo extraordinarias, junto con otras políticas gubernamentales, a abordar más cabalmente las necesidades de las personas que necesitan protección y trabajo a fin de acelerar combinadamente la recuperación económica y del empleo.

Recientemente, Amnistía Internacional lanzó una campaña llamada *Exige Dignidad* para luchar por los derechos amenazados por la crisis económica y por los que fueron ignorados en las respuestas a la crisis. La cuestión fundamental es empoderar a las personas que viven en la pobreza. La campaña se enfoca en fortalecer su voz junto con la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos, para que las personas puedan exigir el cumplimiento de los compromisos sobre igualdad de género y derechos de las mujeres y participar en las decisiones que afectan sus vidas. La campaña pone especial énfasis en los derechos y la participación de las mujeres en las decisiones relativas a sus derechos.

4 Las proyecciones de la OIT sobre trabajadores pobres en todo el mundo indican que hay 200 millones de trabajadores en riesgo de unirse a las filas de personas que viven con menos de USD 2 diarios entre 2007 y 2009. Ver: OIT. "Global Employment Trends Update", mayo de 2009.

Además de estas iniciativas, debe ponerse especial atención a los desafíos y oportunidades que la crisis mundial presenta para el empoderamiento y liderazgo de las mujeres. Somos testigos de ejemplos positivos de mujeres que acceden a cargos de alto nivel como resultado de la crisis económica y financiera mundial; los más notables son los casos de la nueva Primera Ministra de Islandia y la nueva presidenta de Lituania, que fueron elegidas en gran parte debido a la frustración de los votantes ante las fracasadas políticas económicas que contribuyeron al impacto de la crisis en esos países.

Según el Grupo de Trabajo de Mujeres sobre la Financiación para el Desarrollo, una respuesta a la crisis basada en derechos requiere, *inter alia*, la reforma inmediata de la arquitectura financiera mundial con el fin de gestionar eficazmente la escasez de liquidez y los desequilibrios de la balanza de pagos, y asegurar que las respuestas políticas no trasladen la carga del bienestar familiar y la prestación de servicios a la economía del cuidado. El Grupo de Trabajo de Mujeres incide para establecer medidas y procesos nacionales, regionales e internacionales que respeten el espacio de política nacional, y sean consistentes con los estándares y compromisos acordados a nivel internacional, entre ellos los que involucran los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Las políticas y acuerdos comerciales deberían permitir a los países evitar los desequilibrios del régimen de la OMC y la fracasada ronda de Doha. Además, estas medidas deberían ser acompañadas por la cancelación de las deudas ilegítimas de los países en desarrollo y la creación de un mecanismo de prueba de deudas con la participación de los gobiernos deudores, grupos de derechos de las mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil.

En la Conferencia de Alto Nivel de la ONU sobre la Crisis Financiera y Económica Mundial y su Impacto en el Desarrollo (24-26 de junio de 2009), el Grupo de Trabajo de Mujeres recordó a los Estados Miembro de la ONU que las mujeres no pueden esperar, y que es éste el momento para actuar sobre la reforma fundamental de la arquitectura financiera mundial<sup>5</sup>. A pesar del unánime llamado a la acción de las organizaciones de la sociedad civil, el documento final de la conferencia no llenó las expectativas. A fin de salvaguardar un consenso frágil, los Estados Miembro mostraron apenas un compromiso débil con la reforma de la arquitectura financiera, mientras que el papel central de la ONU (llamada el "G-192") en la gobernanza económica casi ha desaparecido.

Los defensores y defensoras de los derechos de la mujer apreciaron en el documento el reconocimiento de que las mujeres enfrentan "mayor inseguridad de ingresos y un aumento de la carga del cuidado de la familia" (párrafo 3), y de que las mujeres y los niños y niñas se han empobrecido particularmente a causa de la crisis (párrafo 7). El documento también reconoce que las respuestas a la crisis deben contener una perspectiva de género

5 Grupo de Trabajo de Mujeres sobre la Financiación para el Desarrollo (GTM-FpD). "Time to Act: Women Cannot Wait. A call for rights based responses to the global financial and economic crisis". Junio de 2009.

## LA CRISIS EN EUROPA ORIENTAL: IMPACTOS DE GÉNERO

Las tendencias globales del impacto de la crisis mundial en las mujeres son también características de los países de Europa Oriental, como se puede ver en los informes nacionales incluidos en esta publicación. En la República Checa, por ejemplo, las reformas de las finanzas públicas, así como la reducción de impuestos para los más ricos y el aumento del impuesto al valor agregado (IVA) de los artículos básicos, pusieron la mayor carga sobre los más pobres, incluidas las mujeres. Lo mismo ocurre con la introducción de las tarifas de servicios y el intento de disminuir los impuestos de los seguros sociales, especialmente para los contribuyentes más ricos. Incluso antes de la crisis, los salarios desiguales y la discriminación por género y edad ya eran cuestiones importantes. Los nuevos problemas de igualdad de género en la República Checa se deben a la política conservadora del Gobierno y la falta de apoyo a las instituciones de atención infantil. Como resultado de la crisis también se ha exacerbado la discriminación contra las inmigrantes, en particular de Asia.

En Hungría, uno de los países de Europa Oriental más afectados por la crisis, el nuevo Gobierno acordó una serie de medidas que incluyen el recorte de las pensiones, sobresueldos para el sector público, apoyo a la maternidad, subsidios hipotecarios, de energía y transporte público como condición del paquete de rescate del FMI para lidiar con el impacto de la crisis económica. Todas estas medidas afectarán negativamente a las mujeres y aumentarán su carga de atención familiar, como también sucederá con algunas medidas adicionales planteadas, que incluyen la reducción de las asignaciones y beneficios familiares y la ayuda a las parejas jóvenes con hijos.

En Polonia, la disminución de los ingresos familiares como resultado de la crisis económica amenaza con el empobrecimiento de grupos sociales enteros, en particular entre las clases media y baja. Es muy probable que esto tenga, a su vez, un impacto más significativo en las mujeres, ya que ellas son tradicionalmente responsables del bienestar familiar. Según algunos analistas, la crisis también podría ampliar la zona gris en la economía polaca, ya que muchos empresarios, sobre todo pequeños, intentarán minimizar los costos laborales y evitar el pago de impuestos, así como otros costos asociados con el empleo formal. Por consiguiente, parece muy probable que el crecimiento de la economía gris afecte más a las mujeres, ya que es más frecuente encontrarlas en trabajos mal pagos, sobre todo en el sector privado de servicios (por ejemplo el comercio minorista). Otros problemas de igualdad de género son: la contracción del sector de vestimenta, mayormente femenino, y la limitada movilidad del mercado de trabajo debido a los más altos costos de alquiler de vivienda, sobre todo en áreas económicamente deprimidas de pequeñas ciudades.

En Bulgaria, las ONG y los sindicatos no estuvieron de acuerdo con lo que consideraron un cambio de política del Gobierno hacia la aceptación de la necesidad de reducir los gastos sociales en tiempos de crisis. Estos gastos ya eran escasos cuando comenzó el control monetario y cualquier otra reducción podría romper la paz social en el país. El desempleo aumenta (debe señalarse que los desempleados no registrados igualan – o incluso exceden – a los registrados) y afectará sobre todo a la gente joven que carece de antecedentes laborales, a los trabajadores no calificados, a los mayores, los discapacitados y las mujeres.

En Serbia, los sindicatos aceptaron la propuesta del Gobierno de posponer la implementación del Contrato Colectivo General y retrasar algunas obligaciones financieras de los patrones hacia los trabajadores, entre ellas el pago de los beneficios laborales, “para ayudar al sector privado a salir de la crisis económica”. Los derechos de los trabajadores se violan abiertamente con la excusa de mantener la estabilidad económica, mientras las grandes compañías y los magnates tienen la libertad de no pagar impuestos, salarios y otros beneficios. Recientemente se anunció que el mantenimiento del nuevo acuerdo *stand-by* con el FMI, por un monto de USD 3.960 millones, producirá recortes en las pensiones, la educación y la atención de la salud,

deteriorando aún más la posición social de la mujer. Y en Eslovaquia, a pesar de los pronósticos iniciales de que el país no se vería afectado, las estimaciones oficiales en cuanto a la pérdida de trabajo excedieron las 30.000 personas en abril de 2009. En estas condiciones, persiste la discriminación contra las mujeres en el mercado de trabajo.

Por regla general, en todos los países de la región las mujeres constituyen el mayor número de los trabajadores temporarios, zafrales y contratados así como de los no calificados, que en general no tienen cobertura de seguro de desempleo formal o planes de protección social. Como advierte el informe *Transición y Desarrollo* de julio de 2009, es probable que la crisis afecte a las mujeres en áreas como el empleo y las redes de protección social, cuidado no remunerado, educación, migración y violencia de género. Por ejemplo, en Kazajstán, el acceso limitado a los recursos financieros necesarios para actividades económicas formales las empuja hacia actividades comerciales independientes y de pequeña escala en el sector informal. La vulnerabilidad de las mujeres podría profundizarse fácilmente al avanzar la crisis. La magnitud de la migración laboral femenina a menudo no se conoce con exactitud, y con ello el impacto en las familias que dependen de sus salarios para sobrevivir. Por otra parte, las mujeres podrían encontrarse en una posición aún más vulnerable al regresar a su hogar, siendo rechazadas por sus comunidades y familias al percibir las como prostitutas<sup>1</sup>. ■

1 Sperl, L. “The Crisis and its consequences for women”, en *Development & Transition*, No. 13, 2009.

(párrafo 10), que las medidas de alivio deben tomar en cuenta la igualdad de género, entre otras (párrafo 21), y que las designaciones de cargos en las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) deben tomar en consideración el equilibrio de género (párrafo 49). La gran decepción fue la falta de un fuerte compromiso de seguimiento. La referencia constante a un “Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas” a lo largo de todo el texto representa una restricción del papel de la ONU a un campo limitado a la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo. Los grupos de la sociedad civil concluyen que el documento final representó una clara tentativa de dejar al G-192 al margen del sistema de gobernanza económica mundial.

Mirando hacia el futuro, sin embargo, el Grupo de Trabajo de Mujeres hace hincapié en que éstas seguirán exigiendo justicia económica y de género dentro de la órbita de la ONU, a pesar de la continua resistencia de las IFIs y el G-20 a poner a las personas, en lugar de las ganancias, en el centro del desarrollo. A pesar del probado fracaso de sus recetas de políticas neoliberales y del irresponsable sistema de gobernanza financiera, el FMI y el Banco Mundial siguen promoviendo sus políticas fallidas e imponiendo sus condicionalidades a los países en desarrollo, actuando, no como agencias especiales de la ONU, sino como si la ONU fuese su agencia especial. En el sistema de la ONU, en el cual todos

los Estados Miembro deberían ser iguales, algunos – ahora ampliados a 20 – son más iguales que los restantes 172. La declaración del Grupo de Trabajo de Mujeres afirma su fuerte oposición a esta práctica, y exige que todos los Estados Miembro tengan igual poder de voto, iguales derechos e iguales obligaciones en la toma de decisiones.

Las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las organizaciones y redes de mujeres, demandan un enfoque del desarrollo basado en derechos. Una revisión de la implementación de este enfoque por parte de las agencias de la ONU muestra que puede ser eficaz en la erradicación de la pobreza, el desarrollo de la democracia y los derechos humanos y el apoyo a los grupos vulnerables, en particular las mujeres, para que participen en la toma de decisiones<sup>6</sup>. La aplicación de este concepto contribuye a la realización de los compromisos de los Estados Miembro derivados de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación

contra la Mujer (CEDAW) y la Plataforma de Acción de Beijing.

Sin embargo, hay una necesidad de mejorar este enfoque a fin de abordar con eficacia las necesidades de las mujeres y mejorar las relaciones de igualdad de género. Hay varios defectos derivados de la excesiva generalización, los débiles mecanismos de implementación y la aplicación insuficiente del concepto de derechos humanos. El enfoque del desarrollo basado en derechos se fundamenta en los principios de participación, responsabilidad, no discriminación, igualdad, atención especial a los grupos vulnerables, empoderamiento, vinculación a los estándares de derechos humanos, realización progresiva, no regresión y estado de derecho. Sin embargo, este enfoque del desarrollo no apunta al desmantelamiento de las relaciones sociales, económicas y políticas basadas en la discriminación y la distribución desigual de la riqueza, el poder y los recursos. El marco de derechos humanos no es suficiente en sí mismo para cambiar la ideología neoliberal que socava considerablemente la realización de los derechos humanos y de las mujeres, ya que la mayoría de los estándares de derechos humanos no es obligatoria y hasta ahora no existe ningún mecanismo que obligue a los estados a cumplir con sus compromisos.

Un análisis de género muestra que dicho enfoque implica desarrollar buenas herramientas analíticas para entender las desigualdades inherentes tanto a la economía de mercado neoliberal como a las relaciones de género. Las economistas feministas han analizado las desigualdades de género en la elaboración de las políticas macroeconómicas y han desarrollado herramientas tales como indicadores específicos, un presupuesto y estadísticas sensibles al tema de género para ser usados conjuntamente con un enfoque basado en derechos, que fortalezca el empoderamiento de las mujeres en el proceso de desarrollo y permita exigir la responsabilidad corporativa de las instituciones financieras internacionales. ■

6 Inter-Agency Standing Committee (2002). *Growing the Sheltering Tree*; UNICEF. *Protecting Rights through Humanitarian Action, Programmes & Practices Gathered from the Field*; Moser, C. y Norton, A. (2001). *To Claim Our Rights: Livelihood Security, Human Rights and Sustainable Development*. Londres: Overseas Development Institute; OECD (2006). *Integrating Human Rights into Development: Donors approaches, experiences and challenges*; OHCHR (2002). *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*. UN, 10 de septiembre.

## IMPACTOS DE GÉNERO DE LA CRISIS EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

Mientras que los países industrializados rescataron a sus empresas, en el Sur la crisis ha producido un aumento de las privatizaciones y una caída de la recaudación de ingresos de los inversionistas extranjeros. En muchos países de África Subsahariana, las empresas aprovecharon la situación congelando los salarios, despidiendo personal e incluso clausurando sus puertas con la excusa de reducir los costos generales. Por ejemplo, en Zambia, para lidiar con los efectos de la crisis financiera mundial, el Gobierno eliminó en primer lugar los impuestos a las ganancias eventuales de la minería, en un intento de evitar que los inversionistas del sector minero cerraran sus operaciones. Todas estas medidas han limitado la recaudación de ingresos. Por consiguiente los Gobiernos en el Sur continúan recortando la provisión de servicios sociales como educación y salud.

Al reducirse los gastos en el sector de la salud, aumentó la carga de las mujeres en la atención de los enfermos, especialmente de quienes padecen VIH/SIDA; las mujeres siguen siendo las primeras en perder sus empleos y se encuentran cada vez más limitadas al menudeo informal de verduras y tomates como mecanis-

mo de supervivencia. Asimismo, al aumentar el número de personas que pierden sus empleos cada vez se registran más casos de violencia de género.

Lo más preocupante es la ausencia de voces femeninas en la resolución de la crisis. Para resolverla se siguen tomando decisiones con sesgo masculino de forma de servir primero a los intereses masculinos. Por lo tanto, es necesario aumentar la voz y la participación de las mujeres en la toma de decisiones para que sus problemas sean incluidos en las medidas nacionales orientadas a solucionar la crisis económica y financiera mundial. ■

# La crisis mundial en el precio de los alimentos

En los países en desarrollo los pobres gastan más del 50% de sus ingresos en alimentos – los más pobres gastan 80% o más. La suba de los precios de los alimentos ha hecho crecer no solo la pobreza sino también el hambre. En la suba de precios de los productos agrícolas influyeron, entre otras circunstancias, los escasos suministros de agua, los altos costos de producción, las sequías y el cambio climático. Es necesario un nuevo sistema alimentario que respete los derechos políticos, sociales, culturales y ambientales tanto como la importancia económica de la agricultura. Los gobiernos deben integrar el respeto al derecho humano universal a la alimentación en toda planificación económica.

**Sophia Murphy**

Asesora principal, Trade and Global Governance Programme  
Institute for Agriculture and Trade Policy

Comenzando en 2005 y alcanzando su punto máximo en julio de 2008, muchos de los precios de los productos agrícolas alcanzaron sus niveles más altos en 30 años en los mercados mundiales. En algunos casos, batieron nuevos récords. Desde marzo de 2007 a marzo de 2008, el precio del arroz subió 74%, y la mayor parte del aumento se registró en apenas unas semanas de marzo de 2008. El precio del trigo se duplicó con creces, con un aumento de 130% durante el mismo período: de marzo de 2007 a marzo de 2008<sup>1</sup>.

Pero cuando el precio del petróleo colapsó (desde su pico más alto, de USD 150 el barril en junio de 2008, cayó a USD 40 unos meses más tarde), los precios de los productos agrícolas en los mercados mundiales también cayeron. Sin embargo, tal como nos siguen recordando la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) de la ONU y otros, los precios de los alimentos casi no disminuyeron en muchos países en desarrollo; por el contrario, están más altos que hace dos o tres años. En 10 países los últimos precios son los más altos registrados. La FAO informa que la persistencia de precios altos es más evidente en África Subsahariana, donde en cada país considerado los precios del arroz están muy por encima de los registrados 12 meses antes. En 89% de los países africanos, los precios del maíz, mijo y sorgo han subido en comparación con el año anterior. Según el artículo, otras regiones también se ven afectadas, especialmente por el precio del arroz en Asia y del maíz y el trigo en Centro y Sudamérica.

Las personas pobres gastan más del 50% de sus ingresos en alimentos, mientras que las más pobres gastan 80% o más. Por ende, la reciente suba de precios hace inasequibles los alimentos. El resultado no es solo un aumento de la pobreza (no hay dinero para gastar en atención médica, en educación, en un emprendimiento o en cualquier otra cosa), sino también del hambre. Esto se traduce en una disminución de la productividad, insuficiencia en el desarrollo físico y mental de fetos, bebés y niños y, en última instancia, la muerte. Ninguna

de estas muertes es inevitable. Tomemos en cuenta que, en 1966, una de cada tres personas padecía hambre crónica. Casi el 35% de la población global pasaba hambre, día tras día. Hacia 2005, la cifra se aproximaba a una de cada siete, alrededor del 15%. Esta drástica reducción ocurría al tiempo que la población mundial crecía rápidamente – el efecto neto era salvar a millones de personas de una vida con riesgos de salud y capacidad mental reducida.

El hambre crónica es algo que nosotros – gobiernos, sociedades, organizaciones comunitarias, y la ciudadanía en general – podemos eliminar.

## ¿Por qué sucedió?

El precio refleja una relación entre la oferta y la demanda, complicada por valores monetarios y especulación sobre lo que depara el futuro. Hay que tomar en consideración oferta, demanda y factores institucionales.

La disminución de la oferta es frecuente en agricultura. Por lo general, un déficit de la oferta provoca un aumento de la producción por medio de precios más altos (más agricultores tienden a plantar la cosecha que alcanza los precios más altos). Generalmente hay un retraso (las cosechas llevan tiempo para madurar) y a menudo la respuesta de la oferta abruma la demanda potencial, de modo que hay un patrón común en la agricultura por el cual las alzas de precios conducen a períodos de mucha oferta y una depresión relativa de los precios, que duran mucho más que la suba de precios. Este fenómeno va unido a lo que los economistas llaman “demanda inelástica”: la gente debe comer para sobrevivir pero, una vez que la alimentación está cubierta, buscan gastar su dinero en otras cosas. Cuanto más ricas sean las personas, más pequeña será la porción de sus ingresos que gastan en alimentación. Esto también se conoce como la Ley de Engels, llamada así por el famoso economista del siglo XIX, quien fue el primero en escribir sobre este comportamiento.

En el siglo XXI, algunas cosas son un poco diferentes. En particular, hay una nueva y teóricamente ilimitada fuente de demanda de productos agrícolas que proviene del sector de los biocombustibles, junto a una mayor presión sobre la cantidad y calidad de suelo y agua disponibles y de la incertidumbre respecto a cómo el cambio climático habrá de afectar las condiciones de crecimiento de las cosechas. Hay pruebas perturbadoras que sugieren que los últimos 50 años de constante mejora en la productividad agrícola pueden estar llegando a su fin.

Éstos son cambios estructurales que tienen implicaciones dramáticas en lo relativo a políticas

públicas que protejan la seguridad alimentaria y la futura producción agrícola. Si la crisis alimentaria se refiere a problemas a corto plazo o reversibles (por ejemplo, una ley defectuosa, una urgente necesidad de flujos de fondos, una necesidad de subsidiar los fertilizantes) entonces los gobiernos harán cosas muy diferentes que si se entiende que la crisis es sobre problemas más profundos de los sistemas agrícolas y alimentarios.

A continuación presentamos una revisión rápida de las causas del aumento repentino y dramático de los precios de los productos agrícolas. Actualmente, existe un debate sobre la importancia que tiene y sigue teniendo cada uno de estos elementos.

Primero, la oferta:

**Agua.** La agricultura irrigada representa casi el 70% del uso de agua mundial. Produce el 40% de los alimentos mundiales en el 20% de las tierras agrícolas del planeta. Es muy productiva, pero la cantidad de agua que emplea a menudo es insustentable. Aproximadamente 1.400 millones de personas viven en áreas con escasez de agua. Una dieta rica en carne y productos lácteos, común en los países más desarrollados y cada vez más común en la mayor parte del Sur global, ejerce mucho más presión sobre el abastecimiento de agua en el mundo que una dieta basada en proteínas vegetales.

**Reservas.** Las reservas mundiales de alimentos se han reducido a la mitad desde 2002. Se estima que hoy día el mundo tiene reservas para aproximadamente dos meses, que es la protección mínima recomendada por la FAO en caso de interrupción del suministro. Que haya bajas reservas significa que pequeños cambios en la oferta tienen un gran efecto en los precios. La relación reservas-uso para los granos no había sido tan baja desde 1972-1973; las reservas de trigo en particular nunca fueron tan bajas. Los gobiernos y las empresas privadas confiaron en que las bajas reservas a nivel nacional se podrían compensar por medio del acceso a un mercado global sujeto a tratados comerciales liberalizados. Por tanto, la disminución de las reservas no provocó inmediatamente una suba de precios, como hubiera sucedido en épocas pasadas. Cuando el mal tiempo golpeó a varios de los principales proveedores mundiales simultáneamente, y por varios años consecutivos, nadie estaba preparado con reservas adecuadas y los precios comenzaron a subir – tardía pero rápidamente.

Hay un cierto debate en cuanto a si los bajos niveles de reservas eran tan importantes. Por ejemplo David Dawe, de FAO, sugiere que la mayor parte de la caída se debió solamente a China, que decidió disminuir sus

<sup>1</sup> El aumento de precios fue mucho más dramático en dólares nominales que en otras monedas. Desde 2002, los precios mundiales del maíz aumentaron 143% en dólares nominales, pero sólo 37% en euros reales (es decir, constantes). Los países en desarrollo que pagan sus importaciones de alimentos en una moneda vinculada al dólar estadounidense vieron variar los precios mucho más que los países que son más independientes o cuyas monedas están vinculadas al euro.

“ El 69% de los sudaneses vive bajo la línea de pobreza, especialmente las mujeres que trabajan en el sector agrícola. En los últimos años mejoraron los servicios de salud, pero los pobres todavía sufren debido al aumento del precio de los alimentos. La sociedad civil sudanesa reclama más financiación para el desarrollo, pero desde una perspectiva multidimensional, no sólo económica, que permita mejorar efectivamente la calidad de vida de toda la población. El desarrollo tiene que ser estratégico y debe incluir la participación de las mujeres a nivel de base. ”

Niemat Kuku (*Gender Research and Training Center, Sudán*)

muy considerables reservas a un nivel más manejable<sup>2</sup>. Sin embargo, es posible argumentar que cuanto más dependa China (que alberga a más del 15% de la población mundial) de los mercados mundiales, más importante será mantener una reserva fuerte porque China, por sí sola, necesita enormes cantidades de alimentos para mantener la seguridad alimentaria a nivel interno. Dawe también señala que las reservas de algunas cosechas, como el trigo, han venido descendiendo durante décadas. Y aquí se plantea la pregunta: ¿qué tan bajo es demasiado bajo? El trigo sigue siendo fundamental para la seguridad alimentaria. ¿Habrá un punto en donde simplemente la reserva de trigo sea demasiado poca como para confiar que esté disponible en los mercados mundiales si uno o varios exportadores grandes padecen malas cosechas?

**Costos de producción.** El precio de los fertilizantes, el petróleo, los pesticidas y las semillas aumentaron abruptamente entre 2007 y 2008. Los fertilizantes se elevaron más que cualquier otro grupo de materias primas (incluso el petróleo) desde 2007 y desde 2000 (es decir, tanto en el corto como en el largo plazo). El encarecimiento del petróleo fue responsable de la mayor parte de la inflación del precio de los alimentos en los países desarrollados y perjudicó también a los países pobres. Los costos más altos de los insumos encarecen la producción de alimentos y reducen los ingresos netos de los productores agrícolas en áreas rurales que dependen de insumos externos para su labor.

**Sequía.** Las sequías parecen ser más frecuentes y más extendidas hoy que en cualquier momento de la historia reciente, exacerbadas por la desertificación y la deforestación, por una deficiente planificación urbana y el uso excesivo de las reservas de agua subterránea. En 2007, la mayoría de los principales exportadores de trigo – entre ellos Australia, Argentina y Estados Unidos – sufrieron problemas con las cosechas relacionados con el clima. El resultado fue una disminución de la oferta en los mercados mundiales.

**Cambio climático.** El cambio climático afecta las precipitaciones y las temperaturas, ambas vitales para la productividad agrícola. Apenas una variación de uno o dos grados (un umbral que la mayoría de los expertos pronostica será superado) reducirá la producción de alimentos en las regiones tropicales y subtropicales. Los expertos predicen que entre 75 y 250 millones de personas en África sentirán los impactos del cambio climático; y se espera que en algunas regiones alimen-

tadas por lluvia, la producción agrícola pierda la mitad de su potencial hacia 2020. En Asia Central, Meridional y Sudoriental, los niveles decrecientes de los ríos reducirán la irrigación y, por lo tanto, la producción. La FAO estima que 65 países – que albergan aproximadamente a la mitad de la población del mundo – verán una caída de la producción de cereales debido al cambio climático<sup>3</sup>.

Luego, la demanda:

**Población.** Cada año, se agregan otros 78 millones de personas a la población total de la tierra. El crecimiento disminuye gradualmente, pero se espera que alcancemos los 9.000 millones de personas antes de que la población mundial se estabilice en 2050.

**Dieta.** Más importante aún, lo que la gente come está cambiando. Cada año, más personas comen como los occidentales ricos. En otras palabras, comen demasiadas calorías, especialmente grasas y azúcar, y alimentos preparados, tratados y transportados empleando un exceso de agua y energía. En los países desarrollados se desperdicia cerca de la mitad de los alimentos, la mayor parte se tira en los hogares, en los supermercados o en restaurantes cuyas porciones son demasiado grandes<sup>4</sup>. La dieta occidental degrada los ecosistemas y deteriora la salud. El cambio en lo que comen los ricos hace más cara la dieta de los más pobres, al reducir la tierra disponible para cultivos tradicionales, como mandioca, mijo, trigo y vegetales locales.

**Biocombustibles.** Los biocombustibles (también llamados agrocombustibles) son combustibles líquidos fabricados con materias vegetales. La mayoría de los biocombustibles comerciales de hoy se fabrican a partir de caña de azúcar, maíz, colza, aceite de palma o de soja. También se extienden cada vez más las plantaciones de jatrofa, una planta rica en aceite que puede usarse para la fabricación de biodiesel. Desde 2006, tanto la demanda como la oferta de biocombustibles han crecido exponencialmente. Se cree que en 2007 los biocombustibles consumieron más del 7% de la oferta mundial de semillas oleaginosas y aproximadamente el 4,5% de la cosecha global de cereales. Se estima que esta demanda puede haber afectado los precios mundiales de los alimentos en un 10% a más de 70%. Los resultados dependen de suposiciones. Sin embargo, la

expectativa de crecimiento constante de la demanda de biocombustibles, apoyada por los ambiciosos objetivos para su uso en la Unión Europea y Estados Unidos, ha provocado un alza de precios especulativos en los mercados de títulos futuros y ha ampliado la producción de materias primas de los biocombustibles, incluso en tierras ambientalmente sensibles, como las turberas de Indonesia y el Cerrado de Brasil.

Finalmente, un tercer elemento a considerar son los mercados, que median la relación entre la oferta y la demanda. La gobernanza de los mercados ha cambiado bastante en los últimos 20 años. Las nuevas regulaciones sobre comercio, inversiones y bolsas de comercio han jugado su parte en la crisis de los precios de los alimentos.

**Especulación.** La mayor parte de los productos agrícolas se comercializan en bolsas internacionales. Hasta hace poco, las bolsas de comercio (que en su mayoría se encuentran en Estados Unidos o en el Reino Unido) se regían por leyes que limitaban la participación de actores que no tuvieran la intención de comprar o vender materias físicas, sino que estuvieran interesados sólo en la especulación de precios. De esa forma, las leyes controlaban el nivel de la actividad especulativa. Las leyes se fueron cambiando gradualmente desde fines de los años 1980. En la bolsa de granos, por ejemplo, los especuladores estaban limitados a 11 millones de bushels<sup>5</sup> de granos. En 2008, los dos mayores índices de fondos tenían una posición combinada de más de 1.500 millones de bushels. Cuando las regulaciones se flexibilizaron, las inversiones de los especuladores aumentaron rápidamente, de USD 13.000 millones en 2003 a USD 260.000 millones en marzo de 2008.

**Inversión.** Los gobiernos en todo el mundo liberalizaron considerablemente las leyes sobre inversiones desde el advenimiento de los programas de ajuste estructural y la proliferación de los tratados comerciales regionales y bilaterales. Muchos países redujeron o eliminaron las leyes que prohibían la propiedad extranjera de la tierra; otros redujeron las exigencias a las empresas extranjeras para invertir nuevamente sus ganancias en el país anfitrión, lo que disminuyó las ventajas potenciales de la inversión para la economía del país. Recientemente hubo un pronunciado aumento de los arrendamientos o compras de tierras en el extranjero para cultivar productos alimenticios o aptos para combustible para la reexportación al país inversor o, cuando están involucradas empresas privadas, para exportar a dondequiera que la demanda lo exija. Por ejemplo, una empresa con sede en Londres (Central African Mining and Exploration Company) arrendó 30.000 hectáreas en Mozambique para cultivar caña de azúcar. En Kenia, el Gobierno firmó el arrendamiento de 40.000 hectáreas para cultivar fruta y verduras frescas para exportar a Qatar. Estos negocios aumentan la presión sobre la tierra, el agua y la infraestructura, y se corre el riesgo de excluir la producción de alimentos para los mercados locales.

**Comercio.** Los tratados comerciales regionales e internacionales cambiaron el modo en que los precios mundiales se relacionan con los mercados de alimentos

2 Dawe, David. "The Unimportance of 'Low' World Grain Stocks for Recent World Price Increases", ESA Working Paper No. 09-01, Ginebra, febrero de 2009.

3 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). "Falling prices in perspective, 2009". Disponible en: <[www.fao.org/docrep/011/ai474e/ai474e13.htm](http://www.fao.org/docrep/011/ai474e/ai474e13.htm)>.

4 El Instituto Internacional del Agua de Suecia estima que el mundo en desarrollo también desperdicia la mitad de los alimentos que produce, porque se deja en los campos, se almacena en malas condiciones, o no puede ser transportado por falta de caminos adecuados u otra infraestructura de transporte.

5 El bushel es una unidad de peso que se usa para comprar o vender en los mercados de materias primas. A cada grano que debe ser medido en bushels se le asigna un peso estándar. Según el grano de que se trate y el contenido de humedad, el bushel puede variar entre 14 y 27 kg.

internos. Cuando las barreras comerciales se reducen, los precios mundiales están cada vez más directamente relacionados con los precios nacionales – que no son necesariamente los mismos, pero tienen un mayor impacto sobre los precios internos. A menudo se promueve que los mercados globales proporcionen acceso a un fondo global de ofertas. Sin embargo, el aspecto no examinado de esta integración es la creación de una competencia global entre los consumidores. Sin protección, los consumidores pobres pierden inevitablemente la batalla, y permiten a la globalización adueñarse de más y más tierras para la producción de combustibles y forrajes, en vez de destinarlas a la alimentación humana.

### Causas estructurales

Vale la pena examinar en detalle algunas cuestiones que están detrás de la crisis. Por ejemplo, hay acuerdo generalizado en la necesidad de invertir para aumentar la capacidad productiva. La proporción de la Ayuda Oficial para el Desarrollo destinada a apoyar la agricultura cayó de 11,5% en los años 1980 a aproximadamente 3% en años recientes. La inversión nacional también disminuyó, sobre todo en los países en desarrollo. Esta tendencia debe revertirse y hay algunas señales de que esto pueda estar sucediendo. Sin embargo, la pregunta se mantiene: ¿inversión en qué tipo de tecnologías y sistemas productivos? El Gobierno estadounidense, la Fundación Gates y varios grupos de expertos y empresas privadas promueven la biotecnología como forma de aumentar la producción de los países en desarrollo. El lema que acuñaron es: “Una nueva revolución verde para África”. Pero la revolución verde en África ya se intentó. Y fracasó. Si la cuestión se ve nada más como un problema tecnológico y de productividad, entonces los nuevos esfuerzos también están condenados a fracasar.

El Banco Mundial, entre otros, alienta a los países a liberalizar los mercados de fertilizantes e incluso subsidiar el acceso a los fertilizantes y pesticidas (mediante recursos nacionales y de los donantes). Éste no es un modelo sustentable. La política también obliga a los pequeños productores a comprar (y a menudo a importar) los insumos, aumentando su dependencia en una economía de dinero en efectivo y reduciendo su poder de mercado.

Hay alternativas. Por ejemplo, el potencial para la agro-ecología es enorme, y cada vez mejor documentado. En 1988, en Bangladesh, un área llamada Tangail al noroeste de Dhaka fue afectada por inundaciones. La organización no gubernamental Unnayan Bikalper Nitinirdharoni Gobeshona (UBINIG) [Investigación de Políticas para Alternativas de Desarrollo], que ya trabajaba con los tejedores de la zona, ofreció su ayuda. El equipo de UBINIG conversó con mujeres que denunciaron que los pesticidas usados en la agricultura dañaban su salud y la de sus hijos, y mataban los vegetales silvestres y el pescado que constituyen su alimentación. Los aldeanos comenzaron a trabajar en un proyecto para desarrollar un sistema de producción agrícola que no utilizara insumos químicos. El proyecto creció y ahora se llama “Nayakrishi Andolon”, que en bengalí significa Nuevo Movimiento de Agricultura. El movimiento integra a más de 170.000 hogares rurales en 15 distritos de todo el país. Algunas administraciones

municipales han declarado que sus jurisdicciones están libres de pesticidas<sup>6</sup>.

La Evaluación Internacional de Conocimiento, Ciencia y Tecnología Agrícolas para el Desarrollo (IA-ASTD), un proyecto de cuatro años en el que participaron más de 400 expertos y que hasta ahora han ratificado 58 gobiernos, afirma: “El conocimiento, la ciencia y la tecnología agrícolas deben abordar las necesidades de los pequeños establecimientos agrícolas en ecosistemas diversos y crear oportunidades realistas para su desarrollo donde el potencial para mejorar la productividad del área sea baja y donde el cambio climático pueda tener sus consecuencias más adversas”.

### Petróleo y biocombustibles

Entender la importancia del petróleo como un componente central de la agricultura industrial ayuda a comprender las más profundas causas estructurales de la crisis alimentaria. En efecto, la Revolución Verde usó la cría de plantas y la tecnología para aumentar la fotosíntesis – el sistema agrícola impulsado por energía solar que ha alimentado a la humanidad, y a todas las criaturas del planeta, desde siempre – con combustibles fósiles. La Revolución Verde confió en la cría de semillas para responder a los más altos niveles de fertilizantes inorgánicos y agua. Y consiguió resultados extraordinarios, con un aumento considerable del rendimiento por planta. Una revolución tecnológica anterior ya había sustituido el trabajo humano y animal rural con máquinas impulsadas por petróleo. Con la Revolución Verde, los combustibles fósiles también comenzaron a proveer fertilizantes, pesticidas y electricidad para las bombas de irrigación.

Una implicación del aumento del petróleo como ingrediente vital de la producción alimentaria es que la agricultura se ha convertido en una fuente principal de emisiones de gas de efecto invernadero. Otra es que la agricultura se ha vuelto dependiente de un recurso finito. Una tercera es que la economía en el establecimiento agrícola se ha transformado con el reemplazo de insumos generados por el establecimiento (energía, semillas, fertilizantes, fumigación) con insumos que deben comprarse. Para muchos agricultores del Norte y del Sur los insumos comprados son importados, por lo que su precio es menos previsible.

Cifras recientes de Estados Unidos muestran que los aumentos de los costos agrícolas en 2007 y 2008 fueron los más grandes registrados de un año a otro: USD 20.500 millones en 2007 y USD 36.200 millones en 2008. Se espera que disminuyan a USD 22.700 millones en 2009, pero aún así son 9% más altos que en 2007<sup>7</sup>. Los precios de los combustibles, forraje y fertilizantes contribuyeron al aumento considerable de los costos.

Hay todavía un candente debate sobre el papel de los biocombustibles en la crisis alimentaria. Nadie niega que la demanda de biocombustibles desempeñara un papel en el aumento de los precios de los alimentos, pero cuánto y a qué efecto es todavía tema de discusión. Los precios más altos para la mayoría de

los agricultores son una necesidad. Al mismo tiempo, deben protegerse los intereses de los consumidores pobres, entre ellos los pequeños agricultores que a menudo son consumidores netos de alimentos. Pero los precios más altos para los agricultores son solo parte de la respuesta. El desafío es cómo asegurar una división más equitativa del valor de las materias primas entre agricultores, procesadores y minoristas. Los responsables de elaborar las políticas deben reparar el desproporcionado poder en el mercado de las grandes corporaciones de alimentos.

### Inversiones en tierras en el exterior

La crisis alimentaria provocó un fenómeno inquietante: una explosión de interés entre los inversionistas por comprar o arrendar tierras en el extranjero. La prensa calificó al fenómeno como un arrebato de tierras. En octubre de 2008, la ONG con sede en Barcelona GRAIN incluyó una lista de cerca de 180 negocios propuestos en una revisión sobre el tema publicada en línea titulada *¿Se adueñaron de la tierra! El proceso de acaparamiento de la tierra por seguridad alimentaria y de negocios en 2008*. Un informe sobre la cuestión del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), publicado en abril de 2009, estima que, desde 2006, 20 millones de hectáreas de tierra se vendieron en aproximadamente 50 acuerdos económicos, principalmente en África<sup>8</sup>.

Los dos grandes motores son las preocupaciones por la seguridad alimentaria y la demanda de biocombustibles. Los países importadores netos de alimentos, como Arabia Saudita y Corea del Sur, no confían en que los mercados mundiales sean suficiente garantía para el suministro. Mientras tanto, los mandatos y los objetivos para la incorporación mínima de biocombustibles en las políticas energéticas – en particular en la Unión Europea y los Estados Unidos, pero también en otros países alrededor del mundo – han creado un enorme interés entre los inversionistas privados por cultivar las materias primas de los biocombustibles (soja, aceite de palma y jatrofa para biodiesel; y caña de azúcar y maíz para bioetanol).

Los acuerdos son preocupantes desde varios puntos de vista. Las relaciones de poder son asimétricas; las grandes empresas y (mayormente) los países más ricos tratan con países pequeños y a menudo muy empobrecidos, muchos de ellos con instituciones de gobernanza débiles<sup>9</sup>. Entre ellos están Sudán, Pakistán, Etiopía, Madagascar y Zimbabwe. Algunos países de interés para los inversores reciben ayuda alimentaria del Programa Mundial de Alimentos: Camboya, Níger, Tanzania, Etiopía y Birmania<sup>10</sup>.

### El derecho a la alimentación

La Observación General sobre el Derecho a la Alimentación establece: “las raíces del problema del hambre

6 Ver Mazhar, F. et al. *Food Sovereignty and Uncultivated Biodiversity in South Asia*, Academic Foundation: New Delhi; International Development Research Centre: Ottawa, 2007 pp. 3-4. Disponible en: <[www.idrc.ca/openbooks/337-9/](http://www.idrc.ca/openbooks/337-9/)>.

7 Ver: <[www.ers.usda.gov/Briefing/FarmIncome/nationalestimates.htm](http://www.ers.usda.gov/Briefing/FarmIncome/nationalestimates.htm)>. Consultado el 7 de mayo de 2009. Las cifras se actualizan regularmente.

8 Van Braun, J. y Meinen-Dick, R. “Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities”, *IFPRI Policy Brief*, 13 de abril de 2009.

9 Cotula, L., Dyer, N. y Vermeulen, S. *Bioenergy And Land Tenure: The Implications Of Biofuels For Land Tenure And Land Policy*. International Institute for Environment and Development (IIED) y FAO: Londres y Roma, 2008.

10 World Food Programme Operations List. Disponible en: <[www.wfp.org/operations/list](http://www.wfp.org/operations/list)>.

y la desnutrición no son la falta de alimentos, sino la carencia de acceso a los alimentos disponibles"<sup>11</sup>. Un informe reciente del Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP) afirma que "Estados Unidos tiene seguridad alimentaria, pero el Gobierno no protege el derecho a la alimentación de su población. El Departamento de Agricultura informa que aproximadamente el 11% de los hogares estadounidenses (y el 18% de los niños y niñas) carece de acceso a la alimentación adecuada en algún período del año. Dicha estadística representa 12,6 millones de personas. Y sin embargo, incluso descontando las exportaciones, la oferta interna de alimentos en Estados Unidos podría alimentar dos veces a cada persona en todo el país"<sup>12</sup>.

El informe continúa realizando una comparación entre Estados Unidos y Nepal, uno de los países más pobres del mundo, "Nepal está... tomando medidas para realizar el derecho a la alimentación. El nuevo Gobierno, formado tras una década de guerra civil, incluyó el derecho a la soberanía alimentaria en su Constitución preliminar. El 25 de septiembre de 2008, la Corte Suprema de Nepal, en reconocimiento de ese derecho, ordenó que el Gobierno suministrara inmediatamente alimentos a 32 distritos en donde hay escasez".

### ¿Qué está haciendo la comunidad internacional?

En abril de 2008, el Secretario General de la ONU Ban Ki-moon creó un Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre la Crisis Alimentaria. El objetivo establecido era "promover una respuesta unificada al desafío de lograr la seguridad alimentaria mundial"<sup>13</sup>. El Grupo de Trabajo se estableció para coordinar las acciones de la ONU y las agencias de Bretton Woods con el objetivo de elaborar una respuesta colectiva a la crisis alimentaria. El Grupo de Trabajo está integrado por cerca de 15 agencias, oficinas y programas de la ONU, y por el Banco Mundial, el FMI y la OMC. Carece de recursos y no está claro todavía qué papel debería desempeñar.

De hecho, el Grupo de Trabajo produjo un Marco Integral para la Acción (MIA) en julio de 2008<sup>14</sup>. El documento refleja las fuerzas y debilidades de su complicada composición: realiza un buen trabajo al establecer las causas múltiples que contribuyeron a la crisis, y también hace algunas recomendaciones importantes. Pero, por otra parte, también promueve políticas macroeconómicas que socavan sus propias recomendaciones. Por ejemplo, destaca la importancia de invertir en la agricultura de pequeña escala. En efecto, si hay un *acquis* que rescatar de la crisis alimentaria, empezando por el *Informe de Desarrollo Mundial 2008* del Banco Mundial, es la aceptación en el discurso multilateral respecto a

importancia de que los pequeños agricultores tengan una voz política. Sin embargo, a continuación el MIA alienta a los gobiernos a completar la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales, y apoya aumentar la financiación de la Ayuda para el Comercio. La Agenda de Doha no tiene prácticamente nada que ofrecer a los países que enfrentan una crisis de precios de los alimentos<sup>15</sup>. La agenda es el producto de otro tiempo, aunque reciente, y parece cada vez más fuera de lugar ante la escasez de materias primas, la ambivalencia en relación al comercio entre los principales exportadores de alimentos y una severa contracción del crédito que contribuye a lo que la OMC espera será la más grande en volúmenes comerciales globales desde la Segunda Guerra Mundial<sup>16</sup>.

Al presidente francés Nicolas Sarkozy se le ocurrió otra idea: una "Alianza Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria". Presentada primero durante la cumbre de la FAO sobre la crisis alimentaria en junio de 2008, la idea fue recogida por los miembros del G-8 en los meses siguientes e impulsada por el Gobierno de España, que hizo circular un documento llamado "El Proceso de Madrid: Hacia una Alianza Mundial Inclusiva para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria", unos días antes de la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para Todos que se celebró en Madrid en enero de 2009. Esto puso en movimiento un esfuerzo conjunto para aumentar la eficacia de la lucha contra el hambre tanto a nivel local como mundial.

La iniciativa de la Alianza Mundial tiene potencial, pero no está claro hacia dónde se dirige. La propuesta inicial de Sarkozy preveía una iniciativa orientada a las políticas de gran alcance que, además de generar nueva financiación, brindaría un espacio para que los gobiernos diseñaran una estrategia global para la seguridad alimentaria basada en el liderazgo de un grupo de expertos internacionales con autoridad en la materia. Las discusiones sobre el tema han tendido a concentrarse en aumentar la coordinación de los donantes, dejando de lado las discusiones políticas. También hay desacuerdo sobre si la iniciativa sería liderada principalmente por el G-8 o quedaría en la órbita de la ONU. Hasta ahora, no se ha identificado ningún calendario ni apoyo económico disponible para facilitar el proceso.

### ¿Qué más se podría hacer?

El fracaso en la erradicación del hambre es el resultado de opciones políticas. Sabemos cómo practicar

una agricultura más sustentable. Sabemos regular mejor los mercados. Sabemos que la seguridad alimentaria debe construirse partiendo de una fuerte base local. Los nuevos sistemas agrícolas y alimentarios deberían promover la integridad ambiental, la soberanía democrática, la responsabilidad extra-territorial; deberían dar prioridad a las necesidades locales; y deberían proteger la equidad así como la eficacia en los intercambios mercantiles<sup>17</sup>.

No hay un único y simple camino para terminar con la crisis alimentaria y transformar el sector agrícola a fin de proteger a la gente del hambre. Se necesitan medidas de corto, medio y largo plazo. Las acciones tienen que incluir una amplia variedad de grupos de presión. Tienen que abarcar a una diversidad de sectores: agricultura, energía, finanzas, comercio, ambiente, investigación y desarrollo. Para obtener resultados rápidos, algunas medidas importantes serían: controlar la presión generada por la demanda de biocombustibles (por ejemplo, eliminando los objetivos de los biocombustibles o insistiendo en criterios mucho más estrictos que tengan el apoyo público); más y mejor ayuda humanitaria que priorice la inversión en la capacidad productiva local y regional; regular la demanda especulativa de los mercados futuros de productos agrícolas; examinar las restricciones internas al comercio agrícola; y aumentar la producción agrícola.

Un segundo conjunto de acciones debe señalar el camino hacia la transformación de los modelos industriales agrícolas a uno más sustentable ecológicamente y más controlado a nivel local. Estas medidas de acción más lenta incluyen la inversión en infraestructura y capacidad productiva que respete la producción y el procesamiento locales, la inversión en investigación y extensión, con énfasis en patrones culturales y de consumo de alimentos locales, el fortalecimiento de las instituciones (que abarquen los procedimientos legales y la responsabilidad política), una revaloración de las políticas comerciales agrícolas, una mayor regulación del poder del mercado (sobre todo de las corporaciones transnacionales activas en el sistema alimentario), el establecimiento de reservas de granos que conlleven una rendición de cuentas pública, e inversión en energías renovables. También es absolutamente prioritario terminar con el desperdicio colosal de alimentos. En el Sur la basura se acumula debido a malos almacenajes, transportes y otra infraestructura. En el Norte, se debe a un sistema alimentario excesivo en cada fase de la producción, procesamiento y distribución de los alimentos. Todo esto puede y debe ser contenido.

La crisis alimentaria es más que problemas a corto plazo, reversibles. Los gobiernos deben establecer simultáneamente redes de protección para quienes padecen hambre, invertir en la producción agrícola sustentable, y comenzar a abordar el tema del acceso. Éste es el quid del asunto desde la perspectiva del derecho a la alimentación, y el núcleo de la verdadera crisis de alimentos que aflige a nuestro mundo. ■

11 Citado en Smaller, C. y Murphy, S. "Bridging the Divide: A Human Rights Vision for Global Food Trade", 2008 Disponible en: <www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=104458>.

12 Cotula, L., Dyer, N. y Vermeulen, S. op. cit.

13 Ver: <www.un.org/issuess/food/taskforce/>.

14 Disponible en: <www.ransa2009.org/docs/Comprehensive\_framework\_for\_action\_ransa2009.pdf>.

15 Ver: Institute for Agricultural and Trade Policy (IATP) "Can Aid Fix Trade? Assessing the WTO's Aid for Trade Agenda", 22 de septiembre de 2006. Disponible en: <www.iatp.org/tradeobservatory/genevaupdate.cfm?messageID=120812> y "Seven Reasons Why the Doha Round Will Not Solve the Food Crisis", mayo de 2008. Disponible en: <www.iatp.org/iatp/publications.cfm?refid=102666>. También Trócaire. Briefing Paper: Implementing Aid for Trade (AFT) to Reduce Poverty, marzo de 2009. Disponible en: <www.trocaire.org/uploads/pdfs/policy/implementingaidfortrade.pdf> y Caliri, A. "Civil Society Perspectives on the Aid for Trade Debate," en Njinkeu, D. y Cameron, H. (eds.), *Aid for Trade and Development*, Cambridge University Press: New York, 2007.

16 Organización Mundial del Comercio (OMC). "WTO sees 9% global trade decline in 2009 as recession strike", Comunicado de Prensa, 23 de marzo de 2009. Disponible en: <www.wto.org/english/news\_e/pres09\_e/pr554\_e.htm>.

17 Ver: De la Torre Ugarte, D. y Murphy, S., "The Global Food Crisis: Creating an Opportunity for Fairer and More Sustainable Food and Agriculture Systems Worldwide." *Ecofair Trade Dialogue Discussion Papers*, 11, 2008 Misereor & the Heinrich Böll Stiftung: Alemania.

# Justicia para enfriar el planeta

Es posible que a la larga la recesión mundial actual beneficie al planeta, dado que un menor crecimiento económico implica una menor presión sobre el medio ambiente y es necesario reducir las emisiones. La crisis ofrece una oportunidad única para cumplir con la justicia social y ambiental. Solo una situación más justa permitirá la sostenibilidad y, para que esto suceda, es imperativo un paquete de ayuda financiera que erradique la pobreza mundial, rehabilite el medio ambiente y establezca el clima. Sin embargo, esto no será posible hasta que los ricos cambien sus formas de consumo y producción y aprendan a vivir dentro de límites sostenibles. Simultáneamente, los países en desarrollo deben evitar el camino que tomaron los países industrializados y cambiarse ya al de la producción y consumo ecológicos.

PRRM/Social Watch Filipinas  
Isagani R. Serrano

La huella que la humanidad ha dejado en el actual cambio climático es evidente. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)<sup>1</sup> y su derivado, el Protocolo de Kioto<sup>2</sup>, indican la forma de deshacer lo que ya se hizo y evitar la catástrofe. Sin embargo, aunque es necesario tomar medidas, el enfrentamiento entre los países desarrollados y aquellos en desarrollo continúa sin solución a la vista. Entre tanto, incluso los mejores científicos parecen subestimar la rapidez real del cambio climático. Por ejemplo, mientras el *Cuarto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático* (IPCC) proyectó que el océano Ártico seguiría presentando hielos durante todo el año hasta aproximadamente 2050,<sup>3</sup> poco después quedó demostrado que se había subestimado considerablemente el grado de reducción de los hielos marinos y que se prevé que el océano pierda su hielo marino veraniego mucho antes.<sup>4</sup>

Es evidente que algo tiene que cambiar antes de que se cruce el umbral tras el cual el cambio climático será irreversible. Pero ninguna de las partes quiere ceder. Los países ricos porque consideran que son presionados para cumplir con objetivos difíciles y exigentes antes de que los países pobres hagan algo. Y los países pobres tampoco quieren ceder porque consideran que se les pide apoyar las mismas metas que los países ricos antes de tener la posibilidad de alcanzarlos en su crecimiento.

## ¿Fin de la partida?

En la década de 1880, luego de que comenzamos a utilizar combustibles fósiles e instalamos la sociedad industrial actual, la concentración de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) en la atmósfera equivalía a 280 partes por millón (ppm). En los años 1950 había llegado a 315 ppm.

Cuando el científico de la NASA James Hansen lanzó por primera vez la voz de alerta sobre el cambio climático a fines de la década de 1980, fijó 350 ppm como el nivel más alto posible "si la humanidad desea preservar un planeta similar al que permitió el desarrollo de la civilización y en el cual se adaptó la vida en la Tierra".<sup>5</sup>

No obstante, ya hemos pasado ese punto. Ahora estamos en 380 ppm y se dice que el nivel de CO<sub>2</sub> en el aire aumenta dos ppm por año. De hecho, no existe consenso aún sobre el umbral de seguridad. Algunos dicen que se encuentra en 450 ppm. Otros afirman que debería ser mucho menos. En la Conferencia de las Partes de Poznan, celebrada en diciembre de 2008, el ex-vicepresidente de Estados Unidos, Al Gore, no pudo lograr consenso en torno a 350 ppm. Rajendra Pachauri, presidente de CMNUCC/IPCC, ha dicho que, si no se adoptan reformas básicas para 2012, podríamos presenciar la desintegración del sistema climático. A la vez, sostuvo que las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub> deben comenzar a descender para 2050.<sup>6</sup>

El IPCC evita las recetas, sin embargo, y se limita a ofrecerles a las autoridades una serie de escenarios posibles. Desde 1990 ha elaborado 40 de estos escenarios, fundamentados en cuatro argumentos principales. Estos escenarios están categorizados según si en el futuro primará el desarrollo económico (denominado A) o ambiental (B) y si está orientado hacia el plano mundial (número 1) o regional (número 2). Así, A1 es económico/mundial, A2 es económico/regional, B1 es ambiental/mundial y B2 es ambiental/regional. El escenario A1 se divide a su vez en tres más: de uso intensivo de combustibles fósiles (A1F1), intermedio entre el uso de fósiles y no fósil (A1B); y la transición hacia los combustibles no fósiles (A1T). El escenario sin cambios (ESC) —no tomar medidas para reducir la emisión de gases de invernadero (GI) — es, por supuesto, inaceptable.

Entre tanto, crecen los indicios de que el peor de los escenarios posibles podría ocurrir antes de lo imaginado. Hechos extremos tales como tormentas, inundaciones y sequías tienen consecuencias devastadoras para los recursos hídricos, la seguridad alimentaria, la agricultura, los ecosistemas, la biodiversidad y la salud humana. En agosto de 2003 se produjo una ola de calor en Europa que provocó la muerte de casi 15.000 personas en Francia y de 35.000 más en otros nueve países

Europeos. Recientemente se produjeron incendios forestales en California, Estados Unidos, y Australia, junto con inundaciones sin precedentes en otras partes. Estos hechos fueron previstos por todos los estudios de evaluación del IPCC. No obstante, ahora son comunes en todas partes y ocurren cuando menos se los espera. Las sequías prolongadas en países que son grandes productores de alimentos podrían provocar un descenso en la producción de alimentos de entre el 20% y el 40% en 2009. Enfermedades contra las cuales se había logrado avances, como la tuberculosis, la malaria y la fiebre del dengue están resurgiendo en muchas zonas. La deforestación, que representa aproximadamente 17% de las emisiones de GI, recientemente se agravó con la creciente demanda de biocombustibles. Unos seis millones de hectáreas de bosques vírgenes se perdieron por año entre 2000 y 2005 y, en ese lapso, la biodiversidad no cesó de decaer.

## Justicia climática

Un mundo más equitativo tiene mejores posibilidades de sobrevivencia y adaptación al cambio climático. El mundo sería más resistente si se fijaran límites al crecimiento (más allá de que se haya traspasado los umbrales temidos o no) y se estableciera la equidad entre y dentro de los países y las comunidades, entre los hombres y las mujeres, entre las generaciones actuales y futuras.

El principio de justicia climática deriva directamente de la CMNUCC, cuyo artículo 3.1 estipula que los países deben actuar "sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades". Esto se complementa con dos principios más en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo y la Agenda 21 acordados en la Cumbre de la Tierra de 1992: precaución y el que contamina debe pagar. El primero señala que si no se tiene seguridad sobre los beneficios y las consecuencias de las medidas, no se deben tomar. El segundo se explica por sí solo. La justicia climática también está expresada o implícita en numerosas declaraciones y acuerdos más de la ONU.

El cambio climático no perdona a nadie, ni a ricos ni a pobres, pero tiene consecuencias peores sobre la población pobre, aunque su responsabilidad en el tema sea menor. Los países en desarrollo, también conocidos como no incluidos en el Anexo I, contribuyeron mucho menos a las emisiones de GI que los países desarrollados o del Anexo I, pero padecerán más por ellas. Los países menos desarrollados (PMD), que menos aportaron a la contaminación, serán los que más su-

1 Naciones Unidas. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. 1992. Vigente desde 1994.

2 Naciones Unidas. "Protocolo de Kioto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático." 1998. Disponible en: <unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.

3 IPCC. "Climate Change 2007: Synthesis Report." *Cuarto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático*. Ginebra: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático.

4 Lovett, R. "Arctic Ice Melting Much Faster Than Predicted." *National Geographic News*, 1 de mayo de 2007.

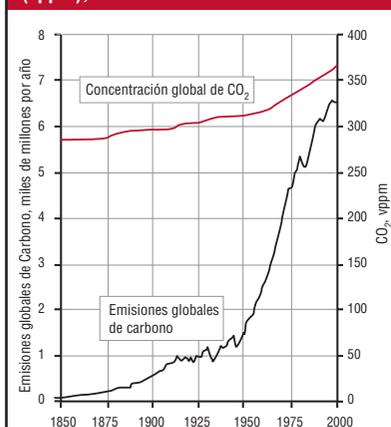
5 Hansen, J. Testimonio ante el Congreso de Estados Unidos, 23 de junio de 1988.

6 McKibben, B. "Think Again: Climate Change." *Foreign Policy*, enero/febrero de 2009.

“ En Colombia hay cerca de 84 tribus indígenas con 64 lenguas bien diferenciadas, que viven en las regiones fronterizas de Colombia con Venezuela, Perú, y Brasil, precisamente donde se encuentran las reservas de recursos naturales más preciadas. Luchamos para defender nuestro territorio y por la preservación de nuestra cultura. Como consecuencia de esta lucha, más de 1.400 de nuestros líderes han sido asesinados desde los años 1970. Ahora mismo, muchas regiones indígenas están militarizadas y las que no lo están, tienen fuerzas paramilitares presentes. El Gobierno está tratando de desplazar nuestras comunidades para poder negociar con compañías transnacionales la explotación de los recursos naturales – como la madera o el petróleo – de esas zonas. ”

Jesús Avirama (*Consejo Regional Indígena del Cauca, Colombia*)

### CUADRO 1. Emisiones mundiales anuales de carbono proveniente de combustibles fósiles y la producción de cemento, 1850–1999, y concentración de CO<sub>2</sub> en la atmósfera, volumen en partes por millón (vppm), 1850–2000



Fuente: P. Tans, Climate Monitoring and Diagnostics Laboratory, National Oceanic and Atmospheric Administration, Estados Unidos.

fran. Muchos pequeños países insulares en desarrollo podrían simplemente desaparecer del mapa.

Compartir la labor de estabilización de la concentración de GI en la atmósfera en el escenario elegido para la estabilización de las emisiones (350 ppm, 450 ppm, 550 ppm, 650 ppm) deberá tener como base la proporción diferenciada de la responsabilidad por lo que ha ocurrido y continúa sucediendo, y en los distintos niveles de desarrollo. Los países y los pueblos del mundo pueden dividirse en tres grupos: los superconsumidores o altos emisores; los subconsumidores o subemisores; y los sostenedores o aquellos que viven dentro de límites sostenibles. Esta clasificación responde respectivamente a (a) los países industriales – los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); (b) los países menos desarrollados, incluida la mayoría de África; y (c) los países en desarrollo avanzados, como Brasil, China, India y otros países del este y sudeste asiático.

No obstante, en cada país, rico o pobre, algunos no encajan fácilmente en estas categorías: un filipino rico, por ejemplo, tiene un estilo de vida similar (y, por

lo tanto, el mismo nivel de emisión de CO<sub>2</sub>) que su contraparte en Estados Unidos. Los 600 millones de chinos e indios que no son pobres, pertenecen a la clase media o son ricos constituirían una mezcla de sostenedores y altos consumidores. Los subconsumidores o subemisores excluidos serían las más de 2.000 millones de personas mal alimentadas, con escasa educación formal, sin empleo, voz ni acceso a la atención médica, el agua y el saneamiento, que viven en medio ambientes degradados. Ellos deben ser los primeros con respecto al derecho al desarrollo y los principales beneficiarios de las transferencias de recursos entre y dentro de los países.

La solución para evitar la catástrofe es lisa y llana: los ricos de los países ricos y pobres deben ceder mucho más para que los pobres y el resto de nosotros podamos vivir de manera sostenible.

### Mitigación, la base de la justicia

Hay numerosas propuestas planteadas referentes al principio de “la cuota justa”, por ejemplo, los derechos al desarrollo ecológico, la convergencia en común pero diferenciada, la contracción y la convergencia para 2050, etc. Básicamente todos están referidos a la estabilización climática.

Los países con altas emisiones deben comprometerse a realizar recortes drásticos, profundos y vinculantes de sus emisiones de GI, en comparación con los niveles de 1990, y ayudar a los países en desarrollo con dinero “blando” y tecnología limpia. La contracción que se les exige es enorme, cualquiera sea el escenario de estabilización de las emisiones acordado. La misma varía entre 25% y 50% o más de recorte entre 2020 y 2050. La reducción abarca a los seis gases incluidos en el Protocolo de Kioto: CO<sub>2</sub>, metano (CH<sub>4</sub>), óxido nítrico (N<sub>2</sub>O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>) – que se reflejan en toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente (CO<sub>2</sub>e) en los inventarios de GI de cada país.

Los países en desarrollo tienen derecho al desarrollo, pero este derecho no debe tomarse como un permiso para contaminar el medio ambiente. El derecho al desarrollo según el principio de justicia climática no sólo refiere al crecimiento de la economía; lo más importante es que tiene que ver con la satisfacción de las necesidades básicas que generen un nivel de seguridad digno y de bienestar para todos y todas. Los autores del *Greenhouse Development Rights Framework* sugieren un ingreso de USD 9.000 por persona por año como el nivel de con-

vergencia de todos los países.<sup>7</sup> Eso significa que los países en desarrollo, todos ellos por debajo de esa línea, deberían tener derecho a recibir transferencias (de AOD, tecnología, etc.) y permitírseles aumentar sus emisiones en pos de lograr ese ingreso.

¿Cuál es la carga de carbono equivalente a USD 9.000 en PIB per cápita? Probablemente unas nueve toneladas de CO<sub>2</sub> por persona. Incluso si los países ricos accedieran a bajar a ese nivel y los países pobres lograran alcanzarlo, e incluso si nuestras vidas funcionarían con una mezcla de combustibles fósiles y energía renovable, imagínese cuánta energía y carbono significa eso, especialmente si consideramos que la población mundial se proyecta a 7.600 millones para 2020 y a 9.100 millones para 2050.

Delante de ese nivel de ingreso, las metas fijadas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) parecen insuficientes aun si se cumplieran a tiempo para 2015, algo que al ritmo actual no será posible. Los países en desarrollo deben evitar el camino insostenible que tomaron los industriales. Cuanto antes adopten modelos de producción y consumo con energías limpias, mejor será para el planeta y para todos y todas. Con la agricultura y la pesca sostenible, la conservación del agua y los recursos forestales, el desarrollo de energías renovables y la reducción de la pobreza y la desigualdad, tienen la posibilidad de adaptarse al cambio climático. Una auténtica revolución verde en la agricultura y la pesca, y no contribuir con la deforestación, pueden ayudar a capturar carbono y reducir su huella.

Los países no incluidos en el Anexo I no están obligados por los compromisos de mitigación, pero pueden ayudar, por ejemplo, adoptando un impuesto progresivo al carbono sobre sus superconsumidores ricos y al adoptar tempranamente vías de desarrollo con energías alternativas y bajas en carbono. Mantenerse dentro de su capacidad demográfica<sup>8</sup> debe ser el norte de cada país. La estabilización de la población en niveles sostenibles debe ser una inquietud particular de países como Filipinas, cuya población superará los 100 millones para 2020 y tendrá, según las proyecciones, casi 150 millones en 2050.

Los países con emisiones altas insisten en que la balanza se inclina a favor de los países en desarrollo más avanzados, donde los niveles de emisión crecen rápidamente. En la 13ª Conferencia de las Partes celebrada en Bali, Indonesia, en 2007, aquellos sugirieron que las metas vinculantes de reducción de las emisiones también deberían aplicarse a China e India. Este es un tema delicado y problemático y dice mucho acerca de las complejidades que genera la “negociación” de la justicia. Es verdad que las emisiones de China crecen con rapidez debido a su alto crecimiento económico y su dependencia del carbón sucio. Pero la concentración actual de carbono en la atmósfera ha sido consecuencia de una acumulación constante a lo largo de muchas generaciones y

7 Baer, P., Athanasiou, T., Kartha, S. y Kemp-Benedict, E. *The Greenhouse Development Rights Framework: The Right to Development in a Climate Constrained World*. 2a edición. Berlín: Heinrich Böll Foundation, 2008.

8 El número de personas que pueden mantenerse en un territorio dado dentro de los límites de los recursos naturales y sin degradar el medio ambiente natural, social, cultural y económico para las generaciones actuales y futuras.

China e India incidieron relativamente poco en esto (aunque su huella de carbono, debido a su actual crecimiento elevado, aparecerá después).

Además, el nivel de emisiones de China sigue siendo, en promedio y en proporción a su población, muy inferior al de Estados Unidos. China utiliza las materias primas del mundo, pero a la vez acepta montañas de residuos que otros países no quieren mantener dentro de sus territorios. Está reciclando los residuos del mundo y aplica la agricultura sostenible y la plantación masiva de árboles. De hecho, es probable que China tenga la mayor capacidad demográfica del planeta, ya que cuida de uno de cada seis integrantes de la humanidad en un espacio comparativamente pequeño. No obstante, uno puede preguntarse quién paga por el hecho de que China produzca barato para todos nosotros. Otra interrogante es por qué Beijing no puede adoptar de una vez la producción limpia y producir más bienes duraderos. Si China puede ayudar a rescatar la economía mundial con su dinero excedente, ¿por qué no lo gasta en la limpieza de sus propios residuos y adopta una vía de desarrollo con un bajo consumo de carbono?

Las emisiones de carbono de Estados Unidos, el 25% del total mundial, siguen siendo muy altas. Su nivel de emisión per cápita de CO<sub>2</sub> tuvo escasa o nula reducción desde 1990. El *Informe sobre desarrollo mundial 2006: Equidad y desarrollo* lo cuantificó en 19,8 toneladas por persona ese año.<sup>9</sup> Europa, Japón y otros países industrializados lograron reducir sus niveles, pero aún no cumplieron con el mínimo fijado por el Protocolo de Kioto. En general, las emisiones anuales mundiales de CO<sub>2</sub> no han cedido desde 1990. Para algunos, eso es una señal de prosperidad, ya que indica que las economías siguen en crecimiento. Para otros es nefasta, ya que nos aproxima más al punto sin retorno. Los esfuerzos de contracción y convergencia deben impedir que las temperaturas mundiales promedio aumenten más de 2 grados Celsius para 2050, el umbral que se nos aconseja que respetemos, so pena de morir. No queda mucho tiempo, evidentemente.

### Adaptarse o morir

Los países pobres no pueden esperar que se adopten drásticas medidas mitigantes. Pueden perecer antes de que se haga justicia. Con o sin asistencia, deben hallar la forma de adaptarse al cambio climático antes de que sea demasiado tarde.

La adaptación, definida en el *Tercer informe de evaluación* del IPCC, y ya incluido en el mandato original del organismo en 1988, refiere a los ajustes en los sistemas ecológico, social o económico en respuesta a estímulos climáticos reales o esperados y sus efectos o consecuencias.<sup>11</sup> Hace referencia a los cambios en los procesos, prácticas o estructuras para moderar o compensar los posibles daños, o para aprovechar las oportunidades asociadas con los cambios en el clima. Tiene que ver con los ajustes

9 Banco Mundial. Informe sobre desarrollo mundial 2006: Equidad y desarrollo. Washington, DC, 2006.

10 Disponible en: <maps.grida.no/go/graphic/projected-impact-of-climate-change>.

11 IPCC. "Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability." Aporte del Grupo de Trabajo II al *Tercer Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático*. Cambridge: Cambridge University Press.

“ La actual crisis es global, por lo que las políticas diseñadas para terminar con ella deben ser también globales pero vinculadas con los movimientos locales. Creemos que los paquetes de estímulo deberían invertirse en cosas como una infraestructura ecológica y social, que permita la creación de trabajo ecológico, un reconocimiento de los impactos desproporcionados de la crisis en las trabajadoras y la recuperación de la economía de cuidado. El movimiento de los trabajadores está trabajando en el marco de la ONU para difundir la Agenda del Trabajo Decente y Empleos Ecológicos. No se trata sólo de aumentar la ayuda al desarrollo. Es necesaria la transformación social. La instituciones multilaterales deben reformarse en forma sistemática y se necesitan mecanismos específicos para asegurar que tendremos soluciones duraderas a la crisis económica y financiera.”

Gemma Adaba (*Confederación Sindical Internacional*)

### CUADRO 2. Impactos esperados del cambio climático



para reducir la vulnerabilidad de las comunidades y regiones ante el cambio climático y la variabilidad.

El *User's Guidebook on the Adaptation Policy Framework* (APF) de la Entidad de Medio Ambiente Mundial del PNUD define la adaptación como "un proceso por el cual las estrategias para moderar y lidiar con las consecuencias del cambio climático – incluida la variabilidad del clima – se realizan, desarrollan e implementan".<sup>12</sup> El APF incluye siete componentes: evaluación de la vulnerabilidad actual, caracterización de los riesgos futuros, desarrollo de la estrategia de adaptación, continuación del proceso de adaptación, logro de la participación de los interesados y mejora de la capacidad adaptativa. Las decisiones acerca de cómo utilizar este marco dependerán de la labor previa del país, sus necesidades, objetivos y recursos.

El IPCC señala que entre los requisitos necesarios para que un país posea una elevada capacidad de adaptación se incluyen: una economía estable y

12 Dougherty, B. y Spanger-Siegrfried, E. *User's Guidebook on the Adaptation Policy Framework*. Boston: Stockholm Environment Institute US y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2005.

próspera, un alto grado de acceso a la tecnología en todos los niveles, roles y responsabilidades bien definidos para la instrumentación de las estrategias de adaptación, sistemas instalados para la divulgación nacional, regional y local de la información sobre el cambio climático y la adaptación y una distribución equitativa del acceso a los recursos. En gran medida, esto excluye a los países no incluidos en el Anexo I.

La inquietud sobre la adaptación fue tratada por decisiones de la Conferencia de las Partes (COP, por su sigla en inglés). Los acuerdos de Marrakech que surgieron de la COP-7 delinearón los instrumentos y mecanismos de apoyo a la adaptación, incluida la creación de tres fondos: (a) el Fondo Especial para el Cambio Climático bajo el CMNUCC para apoyar la "implementación de actividades de adaptación donde exista información suficiente", (b) el Fondo para los PMD dedicado a la preparación e instrumentación de programas de acción nacionales de adaptación (NAPA) que "comunicarán las actividades prioritarias que abordarán las necesidades y las preocupaciones urgentes e inmediatas de los PMD relativos a la adaptación de los efectos adversos del cambio climático" y (c) el Fondo de Adaptación creado por el Protocolo de

“ En El Salvador, ya hace años que nos enfrentamos a los impactos del cambio climático: sufrimos inundaciones, sequías, huracanes, la seca de los principales ríos y el colapso de las comunidades. Cada año los costos materiales son altos, como también lo son la pérdida de vidas humanas y la emigración de nuestra gente, especialmente los jóvenes. Debemos trabajar en pos de una nueva era en la que el desarrollo se mida por el bienestar de la humanidad y el de la Madre Tierra, y no sólo por las riquezas materiales. ”

Marta Benavides (*Grupo de Trabajo Feminista de GCAP, El Salvador*)

“ Aunque los países industrializados del Norte son los principales responsables de las emisiones de efecto invernadero que provocan el cambio climático, especialmente medido per cápita, los países del Sur y, en particular, los pobres y las mujeres, son los que cargan con el mayor peso de los efectos ambientales adversos del cambio climático y sus impactos socioeconómicos. Algunos de estos efectos son el desplazamiento de las poblaciones que viven en zonas costeras bajas; la pérdida de las fuentes de sustento; inseguridad alimentaria; y la reducción del acceso al agua. Desde la perspectiva de la deuda ecológica, los países ricos e industrializados no solo tienen la responsabilidad de reducir drásticamente las emisiones de gas de efecto invernadero, sino que también tienen la obligación ética y moral de brindar financiamiento compensatorio y reparador a los países en desarrollo para que puedan costear los esfuerzos de adaptación y alivio del cambio climático. ”

Athena Peralta (*Consejo Mundial de Iglesias*)

Kioto y las recomendaciones de la Entidad de Medio Ambiente Mundial (GEF) sobre sus actividades.

La agricultura y la pesca sostenible, la forestación y la gestión de cuencas hidrográficas sostenibles y la gestión ecológica de los recursos son vías de adaptación que pueden ayudar a enfriar el planeta. La seguridad alimentaria exige un cambio radical en la agricultura, una opinión que defienden desde hace tiempo los movimientos de productores agrícolas de todo el mundo. Esto recibió un fuerte impulso por parte de la Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología Agrícola para el Desarrollo (IAASTD, por su sigla en inglés) en la conferencia celebrada en abril de 2008 en Johannesburgo, Sudáfrica. La IAASTD reconoció las deficiencias de la tecnología de la Revolución Verde y reconoció el papel fundamental que le corresponde al conocimiento indígena y a la agricultura sostenible para alcanzar la seguridad alimentaria. Presentó un informe que señala que la agricultura moderna deberá cambiar radicalmente frente al modelo empresarial dominante si el mundo ha de evitar la desintegración social y el colapso ambiental.<sup>13</sup>

El informe – con la oposición de Australia, Canadá y Estados Unidos – también criticó la modificación genética (MG) y la conversión de las tierras agrícolas para destinarlas a la producción de biocombustibles. Señaló que la llamada tecnología MG no era el camino para alimentar a los pobres del mundo, y que el cultivo de los agrocombustibles destinados a los automóviles en tierras que deberían labrarse para alimentar a la gente seguramente agravará el

hambre en el mundo y la ya de por sí frágil situación de seguridad humana.<sup>14</sup>

Aunque la adaptación surgió como una cuestión política clave en las negociaciones sobre el cambio climático, el tema aún no ha sido abordado en todos los niveles de la planificación del desarrollo de políticas. La generación de la capacidad de adaptación, o el cumplimiento de las metas de los ODM, es muy distinto a hacer crecer la economía o trabajar en pos del desarrollo de la manera habitual. Se trata de cumplir con la justicia social y ambiental, una condición necesaria para asegurar el camino a la sostenibilidad.

### Justicia en las transferencias financieras y tecnológicas

La CMNUC señala que los países ricos tienen la obligación de realizar transferencias a los países en desarrollo, pero nadie debería asumir el papel de mendigo. Si los campesinos pobres adoptaran la agricultura orgánica o si los pescadores municipales gestionaran sus recursos costeros adecuadamente, lo harían no solo por su bien sino por el de toda la humanidad. Si un país pobre cuida su biodiversidad, está haciendo un bien no solo a sí mismo sino a toda la humanidad. Estos esfuerzos merecen recompensa o la reciprocidad de alguna manera a través de, por ejemplo, un impuesto al carbono para los ricos, AOD sin condiciones, alivio incondicional de la deuda, términos comerciales más justos, tecnología u otras formas de transferencias de recursos.

El financiamiento de la estabilización climática exige enormes cantidades de dinero. Oxfam

International<sup>15</sup> ha dicho que el costo de la adaptación de los países en desarrollo ascenderá al menos a USD 50.000 millones por año, además del nivel actual de AOD, que ya incluye compromisos de fondos para los ODM. Sin embargo, en la presentación en Bali del Cuarto Informe de Evaluación, el presidente del IPCC Pachauri dijo que “en realidad el costo de la mitigación no es tanto”, ya que se calcula que anualmente representa menos de 1% del PIB mundial. Los países ricos están rescatando a los bancos que provocaron el actual lío financiero mundial. Es justo que los países en desarrollo soliciten un rescate equivalente para la erradicación de la pobreza mundial, la rehabilitación del medio ambiente y la estabilización del sistema climático.

Aunque las partes del Anexo I concuerdan en que el cambio climático es la amenaza más grave que enfrenta el desarrollo sostenible, sus acciones hasta el momento han sido sencillamente decepcionantes. Las decisiones que realmente importan para erradicar la pobreza y remediar las disparidades mundiales llevan mucho tiempo y, con frecuencia, terminan en transferencias netas insuficientes o incluso negativas, con fuertes condiciones. Además, los ricos también deben comenzar a cambiar drásticamente la forma en que ven el mundo y cómo producen y consumen. En otras palabras, deben abandonar su estilo de vida insostenible.

### Ir más despacio para enfriar la Tierra

¿Qué escenario podrá enfriar a un planeta que se recalienta y así librarnos del desastre? ¿350 ppm o 450 ppm? Cualquiera sea la respuesta, la acción debe ser la misma: todos debemos ir más despacio. En rigor, los escenarios no son predicciones; son una escala de posibilidades que pueden conducir a distintos futuros alternativos. Dado que el futuro es inherentemente imprevisible, no existen certezas sobre qué podrá ocurrir con la acción de tantas personas. Sin embargo, los escenarios son útiles porque una de las causas de la imprevisión y la incertidumbre es la acción humana (o su posibilidad) para cambiar el rumbo de los hechos. El futuro adquiere la forma de lo que creemos que habrá de ser y de lo que hacemos para que así suceda.

Paradójicamente, es posible que la recesión mundial actual termine siendo un beneficio. Quizás cuanto más profunda sea y más dure, mejor para todos y todas. Un menor crecimiento implica menos emisiones y menos presión sobre el medio ambiente. Una producción más limpia y la reducción universal del consumo per cápita implican una huella de carbono menor y – quizás – una forma de vida más sana. Es posible que todas estas cosas sucedan sin importar cuáles sean las conclusiones de las negociaciones climáticas en Copenhague y posteriores.

¿Queda tiempo para salvarnos? Quizás sí, quizás no. En todo caso, que no se diga que nuestra generación no hizo lo suficiente por la justicia. ■

13 IAASTD. *Agriculture at the Crossroads: Global Report*. Washington, DC: Island Press, 2008

14 Vidal, J. “Change in Farming Can Feed World – Report.” *The Guardian*, 16 de abril de 2008.

15 Oxfam International. “Adapting to Climate Change: What’s Needed in Poor Countries and Who Should Pay.” *Oxfam Briefing Paper 104*, mayo de 2007.

## DESAFÍOS ENERGÉTICOS PARA EUROPA

Elena Trifonova

Bulgarian-European Partnership Association

La Unión Europea es un enorme consumidor de energía. En 2006 los 25 Estados Miembro<sup>1</sup> consumieron 1.722,8 millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtep). Casi dos tercios provenientes de hidrocarburos: 706,3 millones de toneladas de petróleo (14,9 millones de barriles por día) y 420,6 Mtep (476.400 millones de metros cúbicos) de gas natural. El 34,6% restante provino del carbón y de fuentes nucleares y renovables<sup>2</sup>. Algunos pronósticos sugieren que hacia 2030 el consumo de energía de la UE habrá aumentado 15%<sup>3</sup>.

Sin embargo, la UE no tiene un mercado de energía integrado. La fragmentación de este sector se remonta a los años 1970, cuando los Estados Miembro respondieron individualmente a la crisis del petróleo. Algunos de ellos, como Alemania, acumularon reservas estratégicas de gas e invirtieron en el desarrollo de infraestructura; otros, como el Reino Unido, comenzaron a explorar sus propias reservas.

Rusia es el mayor productor de gas del mundo, y actualmente suministra alrededor del 30% de las necesidades de gas totales de la UE<sup>4</sup>. Se puede dividir a los países europeos en tres grupos con niveles diferentes de dependencia de las importaciones de gas ruso<sup>5</sup>: Países con dependencia muy baja – aproximadamente 15%: Bélgica, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España, Suecia, Suiza y Reino Unido. Países con dependencia moderada – 20-40%: Francia, Italia y Alemania. Países muy dependientes – más de 50%: Austria, República Checa, Grecia, Hungría, Polonia, Rumania y Eslovenia. Algunos países – Bulgaria, Croacia, Finlandia, Letonia, Lituania, Serbia y Eslovaquia – dependen de Rusia para todas sus importaciones de gas.

Por tanto, la disputa del gas entre Rusia y Ucrania a principios de enero de 2009 afectó directamente a un total de 17 países europeos. En una declaración realizada a mediados de 2009, el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, llamó la atención sobre la peculiar vulnerabilidad de varios países, entre ellos, Bulgaria y Eslovaquia.

En Bulgaria, el Estado es el único comprador de energía. Durante la pasada década firmó varios contratos exclusivos con el consorcio ruso Gazprom y, como resultado, el país aumentó su dependencia (de 90%) del gas ruso. Por otra parte, desde 1956 el Gobierno búlgaro ha favorecido el uso de energía nuclear. El IRT-2000 fue construido en un principio como reactor de investigación y luego, en 1966, se firmó un acuerdo con la Unión Soviética para instalar unidades comerciales que proporcionarían la base para el programa de energía del país. Como condición para el ingreso a la UE, Bulgaria clausuró dos reactores nucleares. Los dos restantes generan el 35% de la electricidad del país<sup>6</sup>. Bulgaria es también un importante exportador de energía. En 2006, la Compañía Nacional de Electricidad (NEK) produjo 46.000 millones de kilovatios hora y exportó 7,8 de ellos a Grecia, Macedonia, Serbia y Turquía<sup>7</sup>.

En el caso de Eslovaquia, aunque su mercado de generación y distribución de energía eléctrica sea pequeño, comparado a otros países de Europa Central, las proyecciones indican que su red eléctrica deberá ser ampliada para satisfacer la creciente demanda. La generación de electricidad depende principalmente de

recursos hidroeléctricos y nucleares, aunque esto se equilibre en cierta forma con centrales eléctricas térmicas (carbón, gas natural y petróleo). El mercado de gas eslovaco se caracteriza por un alto nivel de dependencia del suministro ruso y el dominio de una empresa predominantemente estatal e integrada verticalmente.

Eslovaquia desempeña un papel significativo en la red de gas europea, ya que es un importante país de tránsito para el transporte del gas natural a los países de Europa Central y Occidental. En general, uno de los desafíos en las relaciones relativas a la energía entre Rusia y la UE es el transporte de gas por terceros países. Aunque Europa atribuya su vulnerabilidad a Rusia, parte del problema – como ocurriera con Belarús a principios de 2007 y con Ucrania a principios de 2006 y 2009 – está en los países de tránsito.

La crisis energética de enero de 2009 pone de manifiesto la carencia de una política de energía integrada de la UE, aunque la Comisión Europea haya aprobado la necesidad de tal política y se hayan presentado varias propuestas. La carencia se refleja en el hecho de que la energía proveniente de Rusia no fluye en cantidades iguales a toda la región. Además, el problema de la dependencia mutua es especialmente complejo. No es difícil entender por qué la Comisión Europea ha sido incapaz de coordinar una visión común, ni por qué algunos países, entre ellos Francia, Alemania e Italia, han tratado de desarrollar sus propias relaciones de dependencia energética. Los gobiernos nacionales tienen que decidir sobre el equilibrio entre dependencia y diversificación y sobre las alternativas para el futuro.

Durante la última década la presión en favor de la industria de energía renovable ha ganado terreno en la UE. Una de las propuestas contenidas en la Política Energética 2007 para Europa fue incorporar un mínimo de 10% de biocarburantes en el total de combustibles transportados hacia 2020, a ser acompañado por la introducción de un plan de sustentabilidad para los biocarburantes. La regulación existente fija el objetivo en 5,75% para 2010<sup>8</sup>. También se ha propuesto un objetivo obligatorio del 20% para la participación total de la energía renovable hacia 2020, esfuerzo que será compartido de modo apropiado entre los Estados Miembro.

Los objetivos principales a lograr en la implementación de una estrategia europea común para promover los biocombustibles son: 1) aumentar la seguridad energética, ya que los crecientes precios del petróleo afectan el costo de la energía y reducen el poder adquisitivo de los europeos y 2) reducir la emisión de gases de efecto invernadero, el principal determinante del cambio climático. El aumento de la temperatura y los cambios en las temporadas de precipitaciones podrían afectar los recursos acuíferos así como la producción agrícola.

El futuro de los recursos energéticos alternativos pone sobre el tapete el tema de la nutrición y el futuro de la Política Agrícola Común de la UE. La diversificación del suministro de energía y la inversión en fuentes de energía alternativas son más asequibles entre los Estados Miembro más antiguos. En medio de las exigencias de reducir las centrales eléctricas de carbón debido a razones ambientales y la resistencia al desarrollo de la energía nuclear, es limitado el potencial de energía renovable para los recién llegados a la UE.

Con el fin de afrontar posibles desavenencias políticas entre Rusia y Europa en relación al gas, así como los riesgos específicos a la seguridad del suministro de gas de los países de Europa Central y Oriental, la UE debería priorizar la integración del mercado del gas en su política estratégica de energía<sup>9</sup>. También deben tomarse medidas para mejorar el desarrollo de la seguridad energética, incluyendo la eficiencia, las fuentes renovables y la administración de acuerdo a la demanda. ■

1 La integración de Bulgaria y Rumania en 2007 llevó el total a 27 miembros.

2 Los datos son de BP, "BP Statistical Review of World Energy", junio de 2007, pp. 11-12, 27-28, y 41.

3 Comisión Europea, Dirección General de Energía y Transportes, *European Energy and Transport: Trends to 2030 – Update 2005*, 2006.

4 Las relaciones respecto del gas datan de 1968, cuando la Unión Soviética suministró gas a Austria por primera vez.

5 La presente clasificación se extrajo de Sánchez Andrés, A. (2007). "Russia and Europe: Mutual Dependence in the Energy Sector".

6 Datos de la Compañía Nacional de Electricidad (NEK). Ver: <www.nek.bg/cgi?d=1000>.

7 World Nuclear Association. "Nuclear Power in Bulgaria", 2009.

8 Directiva 2003/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE, del 8 de mayo de 2003, relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte. Diario Oficial de la Unión Europea, 17 de mayo de 2003, No. 15.

9 Noël, P. "Beyond Dependence: How to Deal with Russian Gas." *Policy Briefs*, European Council on Foreign Relations (ECFR), noviembre de 2008.

# Las obligaciones de las empresas transnacionales frente a los derechos humanos y el papel de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil emplean una variedad de métodos para que las corporaciones se responsabilicen por sus obligaciones relativas a derechos humanos y laborales. Estas iniciativas y mecanismos pretenden, con diverso grado de efectividad, promover y proteger los derechos humanos y laborales fundamentales. Aun cuando representan un primer intento de abordar las debilidades inherentes del modelo unilateral y voluntario de la Responsabilidad Social Empresarial, la única solución realmente eficaz sería un cambio de paradigma tanto del marco de los derechos humanos para las corporaciones como del modelo económico en general.

---

Jana Silverman  
Social Watch  
Alvaro Orsatti  
Confederación Sindical de Trabajadores  
y Trabajadoras de las Américas

---

La crisis financiera y económica que azota el mundo no es simplemente otro declive cíclico, de tipo endémico, del sistema capitalista. La misma representa un colapso espectacular del modelo económico neoliberal. La implementación de este modelo, que prescribía la desregulación del sector financiero, la liberalización comercial y la privatización de las empresas y organismos del Estado, llevó no solo a la desestabilización de los mercados mundiales, sino al establecimiento de un severo y global desequilibrio de poder entre los trabajadores, las empresas privadas y los Estados.

Durante el auge de neoliberalismo, muchas empresas aprovecharon el avance de las comunicaciones y la infraestructura del transporte, las laxas regulaciones nacionales y la venta de los activos lucrativos del Estado para transformarse en gigantes conglomerados transnacionales con una considerable presencia en todo el mundo, obteniendo ganancias sin precedentes durante el proceso. Su poder económico les dio enorme influencia política en los países en desarrollo, ansiosos por atraer la inversión directa extranjera. Estos países intentaron hacer “más atractivos” sus territorios para las multinacionales reforzando la legislación sobre protección de las inversiones y debilitando las leyes laborales y ambientales. De esta forma, además de sus consecuencias económicas, la proliferación de las inversiones de las empresas multinacionales en los países en desarrollo, durante las últimas décadas, ha tenido impactos sociales y ambientales profundos, a tal punto que algunas multinacionales han sido cómplices de graves violaciones de los derechos humanos, sociales, laborales y ambientales fundamentales.

## Corporaciones transnacionales y obligaciones en materia de DDHH

Generalmente, las empresas – en particular las compañías transnacionales – son entidades privadas no gubernamentales, sujetas solo a las leyes nacionales del país donde está su sede central o a las de aquellos en los que posee inversiones. Aunque estas

compañías pueden tener una significativa presencia en muchos países, se considera que, técnicamente, no tienen personería jurídica internacional – limitada a los Estados y a ciertas organizaciones intergubernamentales como la Unión Europea o la ONU. Esto significa que, en términos generales, las empresas no han estado sujetas a los derechos y obligaciones de la ley internacional, incluida la ley internacional sobre derechos humanos.

Sin embargo, en la práctica, esta interpretación está siendo gradualmente revisada. Algunos académicos contemporáneos abogan por conceder a las empresas transnacionales derechos neo-feudales o corporativos<sup>1</sup>. Varios tratados internacionales – especialmente, los acuerdos bilaterales y multilaterales sobre comercio e inversiones – otorgan a las empresas transnacionales derechos específicos que pueden exigirse ante los tribunales del país anfitrión o en tribunales internacionales de arbitraje<sup>2</sup>. Por ejemplo, las disposiciones del Capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte permiten que los inversores presenten reclamos directamente contra los Estados participantes por supuestas violaciones de los requisitos de inversión del tratado. Del mismo modo, muchos tratados de inversión bilaterales incluyen mecanismos que permiten que las compañías presenten reclamos contra los Estados signatarios ante tribunales de arbitraje, como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, por expropiaciones, pérdidas derivadas de perturbaciones civiles y restricciones a la repatriación de capital y otros asuntos<sup>3</sup>. Las implicaciones de estas cláusulas son profundas. Desde 1995 se firmaron más de 370 tratados comerciales bilaterales y multilaterales y se concluyeron más de 1.500 tratados de inversión bilaterales, que involucraron a prácticamente todas las principales economías del mundo<sup>4</sup>. Estos acuerdos confieren a las corporaciones derechos supranacionales, sin conceder los respectivos de-

rechos a las personas que se ven perjudicadas por sus acciones.

Hoy en día, las obligaciones referidas a promover y proteger los derechos humanos se están volviendo, tanto en la teoría como en la práctica, más explícitas para los actores no estatales – como las empresas comerciales. Por ejemplo, el Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos llama a que “cada individuo y cada órgano de la sociedad” defiendan y promuevan los principios contenidos en la Declaración. Según los expertos legales, esa obligación incluye a todas las personas y a todas las entidades legales, como las empresas<sup>5</sup>. Otros estándares internacionales en el campo de la “ley blanda” que, en forma directa, imponen a las empresas obligaciones sobre derechos humanos son la Declaración Tripartita de la OIT, formulada en 1977, y las Directrices OCDE sobre Multinacionales (adoptadas en 1976 y revisadas en 2000).

Además, cada vez más compañías diseñan y ponen en práctica políticas específicas sobre derechos humanos. Según el Centro de Información Sobre Empresas y Derechos Humanos<sup>6</sup>, más de 240 empresas han formulado sus propias pautas y más de 5.200 compañías están listadas como miembros activos del Pacto Global de la ONU<sup>7</sup>, una iniciativa multisectorial que compromete a las empresas a respetar los principios universales relativos a los derechos humanos, laborales y ambientales y a las prácticas anticorrupción.

## Sociedad civil y Responsabilidad Social Empresarial (RSE)

La cambiante relación entre las empresas y los derechos humanos está estrechamente unida al surgimiento de la RSE, definida por la Comisión Europea como un “concepto por el cual las empresas integran, en forma voluntaria, la temática social y ambiental en sus operaciones comerciales y en sus interacciones con otros actores interesados”<sup>8</sup>.

1 Ver: Teitelbaum, Alejandro (2007). *Al margen de la ley: Sociedades transnacionales y derechos humanos*, Bogotá: ILSA, p. 31.

2 *Ibid.*

3 Damrosch, Lori (ed.) (2001). *International Law*, St. Paul, USA: West Publishing, pp. 809-12.

4 Adlung, Rudolph y Molinuevo, Martín (2008). *Bilateralism in Services Trade: Is There Fire Behind the (BIT) Smoke?* Ginebra: Organización Mundial del Comercio, pp. 1-2.

5 Avery, Christopher, Short, Annabel y Tzeutshler Regaignon, Gregory (2006). “Why all companies should address human rights”. Disponible en: <[www.cca-institute.org/pdf/averybusiness%26humanrights.pdf](http://www.cca-institute.org/pdf/averybusiness%26humanrights.pdf)>.

6 Ver: <[www.business-humanrights.org/Documents/Policies-ParticipantsAndStakeholders/search\\_participant.html](http://www.business-humanrights.org/Documents/Policies-ParticipantsAndStakeholders/search_participant.html)>.

7 Ver: <[www.unglobalcompact.org/ParticipantsAndStakeholders/search\\_participant.html](http://www.unglobalcompact.org/ParticipantsAndStakeholders/search_participant.html)>.

8 Comisión Europea (2009). “What is CSR?”. Disponible en: <[ec.europa.eu/enterprise/csr/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/csr/index_en.htm)>.

“ Los impactos de la crisis se manifiestan en los despidos masivos en bancos extranjeros, tales como el Banco BBVA, el Santander y el HSBC. A los trabajadores nos han quitado las reivindicaciones que hemos tenido. Sobre los deudores el impacto también es bastante grande, ya lo estamos viendo. Les están quitando sus viviendas cuando no pueden pagar. Lo hacen utilizando cuerpos militares del Estado que son para la seguridad, no para dejar en la calle a una pobre y humilde persona que tiene una vivienda y que no ha podido pagar. ”

Janio Romero (*Dirigente sindical de la Unión Nacional de Empleados Bancarios, Colombia*)

“ Comencé a trabajar en una importante productora española de cine y publicidad, que abrió una sucursal aquí en Argentina en el 2007. Cuando estalló la crisis, todo empezó a complicarse. El trabajo disminuyó muchísimo, y pasamos hasta un mes sin filmar. En enero me avisaron que me iban a despedir. Recibí la indemnización correspondiente y comencé a buscar trabajo. Desde entonces y hasta ahora, no conseguí nada digno. Lo poco que hay son trabajos prácticamente esclavos de 8 o 9 horas, por sueldos indignos. A mi ya no me quedan muchos ahorros, y vivo sola en un departamento que alquilo, así que tengo que conseguir algo urgente. ¿Qué voy a hacer si no? ”

*Joven trabajadora de Buenos Aires*

Aunque desde al menos los años 1950 algunas compañías hayan puesto en práctica programas filantrópicos para beneficiar a sus empleados, comunidades locales y sociedad en general, el concepto actual es diferente. Éste promueve la incorporación de los derechos humanos, sociales y ambientales como parte integral de las estrategias empresariales, no con el fin de cumplir un imperativo moral o ético, sino simplemente como una buena práctica empresarial que puede minimizar los riesgos y mejorar el desempeño de la compañía.

Este cambio en el concepto y la práctica de la RSE no provino de un cambio de opinión espontáneo dentro de la comunidad empresarial. Es el resultado del trabajo de periodistas y organizaciones de la sociedad civil que expusieron las graves violaciones de derechos, directa o indirectamente cometidas por los actores empresariales, lo que llevó a protestas generalizadas e impulsó la demanda de un mayor control social de las empresas. Las primeras iniciativas de la sociedad civil tendientes a exigir la rendición de cuentas de las empresas responsables por los abusos de los derechos incluyeron las campañas innovadoras de principios de los años 1990, relativas a la mala praxis laboral incurrida por Nike en Indonesia y otros países del sudeste asiático y la complicidad de la Royal Dutch Shell en la ejecución de Ken Saro Wiwa y otros activistas de derechos humanos en Nigeria. Entre las campañas más recientes se pueden mencionar las denuncias a Coca-Cola por la presunta participación de sus embotelladores en Colombia en el asesinato de líderes sindicales.

La reacción típica de las empresas bajo escrutinio, en tales casos, fue tratar de mitigar el daño a sus operaciones y su imagen, estableciendo principios y prácticas como “códigos de conducta” e “informes

de sustentabilidad” para prevenir que volvieran a suceder acontecimientos similares. Muchas otras empresas, que no fueron prácticamente afectadas por ese tipo de campañas, han adoptado medidas similares. Por ejemplo, en 2008, más de 1.000 compañías publicaron informes detallados sobre su desempeño social y ambiental, aplicando las pautas de la Global Reporting Initiative<sup>9</sup>.

A pesar de la diversidad de iniciativas surgidas en los últimos años, casi todas fueron, voluntarias, unilaterales y carecieron de mecanismos obligatorios que podrían usarse para invocar sanciones reales y no solo morales, en casos de complicidad empresarial por violación de los derechos. Por esta razón, un amplio segmento de la sociedad civil, que incluye a sindicatos, organizaciones de derechos humanos y grupos ambientalistas, tiende a considerar esas iniciativas de responsabilidad empresarial con escepticismo, como mecanismos para mejorar la imagen pública de las empresas pero que no abordan los problemas de fondo, derivados de sus prácticas sociales y ambientales. Dicho esto, muchos grupos de la sociedad civil utilizan el concepto de responsabilidad social para desarrollar mecanismos más transparentes y eficaces a la hora de reclamar la responsabilidad de las empresas respecto de sus obligaciones en materia de derechos humanos, laborales y ambientales, según se definen en las normas internacionales y las leyes nacionales.

Algunos de los desafíos fundamentales que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil al tratar de buscar reparaciones por violaciones de los derechos humanos, apoyadas o instigadas por

las corporaciones multinacionales, son la falta de mecanismos legales en la jurisdicción del país anfitrión con leyes nacionales laxas, sistemas de justicia ineficaces, falta de voluntad política para procesar a los inversores o una combinación de todos estos obstáculos. Sin embargo, desde 1992 se iniciaron varios juicios civiles contra las corporaciones transnacionales desde un criterio poco usado de una ley estadounidense llamada Alien Tort Claims Act (ATCA), que fue invocada y reafirmada en los años 1980 en un caso que involucraba a individuos<sup>10</sup>, y la sucesiva aprobación de la Ley de Protección de las Víctimas de Tortura<sup>11</sup>. Basándose en el precepto de jurisdicción universal para delitos que implican la “ley de las naciones”, esta legislación da derecho a los tribunales estadounidenses a dictaminar en casos de graves violaciones a los derechos humanos, independientemente de la ubicación y la nacionalidad de los autores y sus víctimas. Entre 1993 y 2006 algunas ONG, como International Labor Rights Fund, Earthrights International y Center for Constitutional Rights, entablaron 36 juicios basados en la ATCA contra empresas multinacionales en los Tribunales Federales estadounidenses, denunciando la supuesta complicidad empresarial en casos de violación de los derechos humanos.

Hasta la fecha, sin embargo, ninguna empresa ha sido encontrada culpable de acuerdo a la ATCA. De los 36 casos presentados, 20 fueron sobreseídos<sup>12</sup>, unos a causa de que los delitos cometidos no entran dentro del ámbito de la ley (que sólo se aplica a violaciones de normas “específicas, universales y obligatorias” como tortura, genocidio, delitos de lesa humanidad y ejecuciones sumarias) y otros por motivos relacionados con una ley de prescripción aplicable o la incapacidad de presentar pruebas suficientes que unieran a la empresa con el delito cometido. Varias de las empresas, como Drummond Mining y Chevron, fueron encontradas no culpables por el jurado. En los restantes casos las empresas llegaron a un acuerdo extrajudicial o el proceso aun continúa.

Por el lado positivo, los acuerdos privados a los que se llegó por la vía extrajudicial, como en el caso del juicio contra la Shell por el asesinato de los activistas nigerianos mencionados anteriormente, han sido ejemplares: la empresa acordó un pago de USD 15,5 millones a las víctimas<sup>13</sup>. En general, aunque la ATCA no haya creado todavía un fuerte efecto disuasivo entre las corporaciones potencialmente implicadas en abusos de derechos humanos, estableció un importante precedente para el uso de mecanismos legales innovadores basados en la jurisdicción extraterritorial que podrían preparar el terreno para la creación de nuevos foros como un “Tribunal Criminal Internacional”, que brindaría soluciones obligatorias

10 Filartiga v. Pena-Irala, 630 F.2d 876 (Segundo Distrito, 1980).

11 Ver: <[www.derechos.org/nizkor/econ/TVPA.html](http://www.derechos.org/nizkor/econ/TVPA.html)> y <[www.derechos.org/nizkor/econ/ACTA.html](http://www.derechos.org/nizkor/econ/ACTA.html)>.

12 Baue, Bill. “Win or Lose in Court” en *Business Ethics*, Summer 2006, p. 12.

13 Kahn, Chris (2009). “Settlement Reached in Human Rights Cases against Royal Dutch Shell”. Disponible en: <[www.globalpolicy.org/international-justice/alien-tort-claims-act-6-30/47879.html](http://www.globalpolicy.org/international-justice/alien-tort-claims-act-6-30/47879.html)>.

9 Disponible en: <[www.globalreporting.org/NewsEventsPress/PressResources/PressRelease\\_14\\_July\\_2006\\_1000GRIReports.htm](http://www.globalreporting.org/NewsEventsPress/PressResources/PressRelease_14_July_2006_1000GRIReports.htm)>.

a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos cometidas por empresas comerciales.

### Sindicatos e instrumentos de RSE

La experiencia de los sindicatos en el uso de instrumentos de RSE está basada en una estrategia que fue definida previamente por la Confederación Sindical Internacional (CSI) en el campo internacional. Esta estrategia establece que las compañías tienen “una responsabilidad interna” hacia sus trabajadores que debería ser regulada y obligatoria. Los mecanismos para llevarla a cabo incluyen la Declaración Tripartita de la OIT, las Directrices OCDE sobre Multinacionales y los Acuerdos Marco Internacionales (AMI) negociados entre las Federaciones Sindicales Internacionales y las empresas multinacionales.

Se estima que las Federaciones Sindicales Internacionales firmaron cerca de 70 AMI; aunque no existe ningún registro centralizado y actualizado<sup>14</sup>. Estos acuerdos están basados en la “responsabilidad social interna” de las empresas, y vinculados claramente con las normas de la OIT. Especialmente la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM), la federación de trabajadores del sector de servicios (UNI), la Federación Internacional de Sindicatos de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas (ICEM, por su sigla en inglés) y la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM), que constituyen el 80% del total, participan intensamente en la negociación de estos acuerdos. Las Federaciones Sindicales Internacionales participan también en otras clases de trabajo con empresas e institutos copatrocinados por organizaciones empresariales, como el que tiene que ver con la Federación Internacional de Periodistas (FIP), y con foros multisectoriales, como el relacionado con la producción de café en la cual participa el Federación Internacional de Productores Agropecuarios (FIPA). A nivel subregional se han organizado otros acuerdos marco.

Una vez firmados, los AMI pueden usarse de diferentes modos. Las compañías tienden a usarlos como prueba de su compromiso con la responsabilidad empresarial, ya que su firma y cumplimiento son voluntarios. El movimiento sindical y diversos académicos europeos ponen esta perspectiva en tela de juicio, con el objetivo de construir una estrategia para hacer que los contenidos de los acuerdos marco sean vinculantes. Mientras tanto, las denuncias sindicales de prácticas empresariales que violan las cláusulas de un acuerdo marco a veces obligan a las empresas multinacionales a cambiar sus políticas; por ejemplo, aprobando la formación de sindicatos en sus filiales en el exterior.

Los 30 países miembro de la OCDE adoptaron las Directrices para Empresas Multinacionales, así como nueve países observadores, que incluyen a Argentina, Brasil, Chile y Perú en América Latina. Este instrumento incluye un mecanismo de quejas explícito que puede ser activado cuando se identifica una violación al espíritu y la letra de una cláusula de las Directrices. El alcance temático de las Directrices es bastante amplio. Además de los derechos

laborales, las cláusulas cubren el medio ambiente, los derechos del consumidor, ciencia y tecnología y la competencia. Las quejas se presentan ante “puntos de contacto nacionales” que los Estados deben establecer obligatoriamente. Las Directrices piden la conformidad voluntaria de las empresas, lo que significa que pueden ignorar los esfuerzos de mediación de los Estados con respecto a las denuncias presentadas por una parte interesada. Sin embargo, una vez que el proceso se completa, el punto de contacto nacional puede hacer públicas las acciones negativas de la empresa y las opiniones críticas en su contra. Por consiguiente, recurrir al mecanismo de quejas de las Directrices tiene consecuencias similares a los fallos de la Comisión de Expertos de la OIT. Aunque los empleadores afirman con frecuencia que este mecanismo va más allá de su concepto de RSE, se reconoce ampliamente no sólo por las organizaciones de la sociedad civil sino también por los Estados de países que pertenecen a la OCDE.

Hasta la fecha, se han presentado aproximadamente 200 quejas ante los puntos de contacto nacionales. 80% de las cuales fueron presentadas por sindicatos. Según el Comité Asesor Sindical (TUAC, por su sigla en inglés), los reclamantes consiguieron resultados satisfactorios en cerca de la mitad de los casos. A fines de 2008, había 24 quejas presentadas por sindicatos en América Latina, y otras 10 presentadas por ONGs. La proporción de reclamantes que obtuvieron un resultado positivo fue similar al nivel global.

La Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA), creada en marzo de 2008 con sede en Sao Paulo, ha desarrollado una estrategia explícita en cuanto a la RSE, basada en la de la CIS. Está trabajando con las federaciones de Sindicatos Globales y el TUAC en cuestiones relacionadas con los acuerdos marco globales y las Pautas de la OCDE, en particular, apoyando a las organizaciones sindicales al testear los mecanismos de quejas de estos instrumentos. También extendió una invitación al OCDE Watch para coordinar el trabajo relacionado con las Pautas. Además, ha organizado campañas para responder al concepto de responsabilidad social promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo. La CSA, en colaboración con las federaciones de Sindicatos Globales y la Fundación Friedrich Ebert en América Latina, así como con ONGs afines, ha creado un Grupo de Trabajo sobre Empresas Transnacionales para desarrollar nuevos conceptos y estrategias relacionadas con las perspectivas sindicales.

### La necesidad de un cambio de paradigma

Aunque no todos los mecanismos presentados anteriormente sean igualmente eficaces para proteger y promover los derechos humanos y laborales fundamentales que las empresas están obligadas a mantener, al menos comienzan a abordar las debilidades inherentes al modelo unilateral y voluntario de la RSE. Aunque pueda argumentarse que la generación de iniciativas empresariales vinculadas a este modelo ha ayudado a introducir los temas de derechos humanos en la cultura empresarial, desde el punto de vista de la sociedad civil estas medidas no sustituyen leyes

de derechos humanos vinculantes a nivel nacional que sean coherentes con las normas internacionales y vayan acompañadas por sistemas judiciales fuertes, independientes, que brinden resarcimientos concretos a las víctimas. Lamentablemente, muchos gobiernos eligen no emprender acciones fuertes para exigir la rendición de cuentas de las empresas responsables de violar sus obligaciones de derechos humanos, porque temen que la inversión extranjera se desvíe hacia países que son más permisivos a la hora de hacer cumplir los derechos. Esto crea una “carrera hacia el fondo”, una competencia entre países y empresas para reducir normas regulatorias con deplorables consecuencias en cuanto a la promoción y la protección de los derechos humanos y estándares laborales.

No obstante esta tendencia, la protección de derechos humanos debe ser un juego de suma cero. La solución es cambiar los paradigmas del marco de derechos humanos para las empresas y del modelo económico en general. Un tratado internacional exhaustivo formulado dentro del sistema de derechos humanos de la ONU podría clarificar las obligaciones sobre derechos humanos de las empresas, que se enturbiaron por los cientos de iniciativas de RSE que han surgido en las últimas dos décadas, y establecer mecanismos obligatorios para resarcir a las víctimas cuando sea imposible procesar a las empresas infractoras en las jurisdicciones nacionales. Constituye un paso adelante el marco conceptual propuesto en 2008 por John Ruggie, Representante Especial del Secretario General de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, que se basa en la obligación gubernamental de proteger los derechos, la responsabilidad empresarial de respetar los derechos, y la necesidad de que las víctimas puedan acceder a remedios eficaces cuando ocurran abusos. Sin embargo, este marco necesita mecanismos eficaces para instrumentalizarlo.

Además, es necesaria una transformación más amplia para revertir el impacto negativo del modelo económico neoliberal impuesto en los países en desarrollo en los últimos años. Debe revitalizarse el papel del Estado como modelador y regulador activo de las políticas económicas y sociales, junto con caminos endógenos al desarrollo, basados en el refuerzo de los mercados internos y la capacidad productiva nacional. Esto rompería el ciclo de dependencia de las inversiones de multinacionales poco escrupulosas. La crisis económica y financiera actual pone en tela de juicio la “benevolencia” del sector privado y destaca los defectos inherentes al modelo neoliberal. Esto podría transformarse en una oportunidad histórica de establecer un pacto social entre las empresas, los trabajadores, los consumidores y el Estado, lo que puede generar un nuevo modelo económico basado en los derechos humanos y el desarrollo sustentable. No deberíamos dejar pasar esta oportunidad. ■

14 Ver: <[www.global-unions.org/spip.php?rubrique70](http://www.global-unions.org/spip.php?rubrique70)>.

# La crisis económica mundial y los países menos adelantados: preocupaciones ciudadanas

Los países menos adelantados (PMA) son los que más sufren las consecuencias de la crisis económica mundial. En los PMA la crisis económica se traduce en crisis alimentaria, energética, climática, política, de la deuda, del desarrollo. La arquitectura financiera global necesita una transformación fundamental ya que, para las muchas personas que viven en la pobreza en los PMA, el modelo actual de crecimiento económico casi no aparejó ventajas. La crisis económica mundial debe aprovecharse para generar una verdadera transformación del sistema mundial de modo que todos y todas tengan mejores oportunidades de gozar de una vida significativa y segura.

Arjun Karki  
LDC Watch

De acuerdo con la definición de la ONU, en el mundo hay 49 Países Menos Adelantados (PMA)<sup>1</sup>, que suman una población de aproximadamente 750 millones de personas. La ola creciente de la globalización neoliberal amenaza sin descanso la vida y el sustento de las personas que viven en los PMA. En general, la economía de estos países se caracteriza por tener una creciente carga de la deuda, colapsos económicos, hambre, y violacio-

nes de los derechos humanos, entre los que se incluyen la injusticia de género, los conflictos, una gobernanza débil, y vulnerabilidades ambientales inherentes.

La actual crisis económica mundial no sólo sacudió los cimientos de las economías más poderosas, las bolsas de valores y las instituciones financieras más influyentes de todo el mundo, sino que también puso en peligro las pequeñas y ya frágiles economías de los PMA, y empujó a millones de mujeres, hombres y niños a una mayor pobreza y privaciones. Aunque la crisis económica resultó de la falibilidad de los países ricos, industrializados y desarrollados, los PMA están a la cabeza de los que sufren sus peores consecuencias. En los PMA, la crisis económica también se tradujo en crisis alimentaria, energética, climática, política, de deuda y de desarrollo.

## Crisis alimentaria

La crisis alimentaria sin precedentes provocada por la enorme suba de los precios, causó varios “disturbios por alimentos”, que sacudieron más de 30 PMA, donde los trabajadores y los campesinos ya no pueden comprar los alimentos básicos para sobrevivir. Las protestas por los precios de los granos en Camerún, Costa de Marfil, Etiopía, Haití, Madagascar, Mauritania, Mozambique, Senegal y otras partes de África, y una marcha de niños hambrientos en Yemen, son algunos ejemplos<sup>2</sup>. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), hay 22 países especialmente vulnerables ante el reciente aumento del precio de los alimentos, porque no sólo son muy pobres sino también muy dependientes de las importaciones de alimentos. En 2008-2009 Eritrea produjo apenas cerca del 30% de sus necesidades alimentarias. La UNICEF advirtió que los altos precios mundiales podrían afectar a cerca de 2 millones de eritreos, más de la mitad de la población. Las agencias de la ONU pronostican que 1,3 millones de personas que viven por debajo de la línea de pobreza serán los que más sufran. FAO advirtió que el aumento de los precios “provocó una

crisis alimentaria” en 36 países. Otra vez, según el Programa Mundial de Alimentos de la ONU, 12 de los 16 países con mayores problemas de hambre forman parte de los PMA (Afganistán, Djibouti, Etiopía, Guinea, Haití, Liberia, Mauritania, Nepal, Senegal, Somalia, Uganda y Yemen)<sup>3</sup>.

Debido a que en los PMA la mayoría de las personas pobres gasta el 70-80% de sus ingresos en alimentación, sufre enormemente los drásticos aumentos de los precios de los alimentos básicos. Las consecuencias de la crisis alimentaria, que la directora del Programa Mundial de Alimentos ha calificado de “tsunami silencioso”, incluyen miseria y desnutrición generalizadas para millones de personas. La crisis alimentaria demuestra que el enfoque actual de la seguridad alimentaria orientado al mercado y agro-industrial fracasó totalmente en su intento de alimentar a la gente hambrienta que vive en los PMA. Una variedad de otros factores, como la promoción de la agricultura corporativa y la introducción de la extrema dependencia de productos alimenticios del exterior, la falta de inversiones productivas en los sistemas agrícolas locales, el calentamiento global, los desequilibrios comerciales y la liberalización comercial son también responsables de la inseguridad alimentaria en los países en desarrollo. Estos factores han conducido a la crisis actual y obligan a miles de millones de personas a pasar hambre, reduciendo drásticamente la biodiversidad y casi arruinando el ecosistema.

La alimentación fue declarada un derecho humano básico en diversas Cumbres Mundiales sobre Alimentación y en acuerdos internacionales, entre los cuales destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Preámbulo de la Constitución de la FAO y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Durante casi dos décadas, en reuniones de alto nivel con participación de jefes de Estado y de Gobierno, la comunidad internacional reafirmó reiteradamente su compromiso con la erradicación de la desnutrición y asegurar la seguridad alimentaria para

1 Criterios para los PMA: En la revisión de 2006 de la lista de los PMA que se realiza cada tres años, el Comité de Naciones Unidas para Políticas de Desarrollo (CPD) usó los tres criterios siguientes para identificar dichos países:

- Un criterio de bajos ingresos, basado en una estimación promedio de tres años del ingreso nacional bruto (INB) per cápita (menos de USD 745 para la inclusión, más de USD 900 para la graduación);
- Un criterio del estado del capital humano, medido por un Índice de Activos Humanos (IAH) compuesto basado en: (a) nutrición: porcentaje de población desnutrida; (b) salud: tasa de mortalidad de niños de 5 años o menos; (c) educación: tasa de matriculación en enseñanza secundaria bruta; y (d) tasa de alfabetización de adultos; y
- Un criterio de vulnerabilidad económica, medido por un Índice de Vulnerabilidad Económica (IVE) compuesto de: (a) tamaño de la población; (b) apartamiento; (c) concentración de exportación de mercancías; (d) participación de la agricultura, silvicultura y pesca en el PIB; (e) falta de hogar debido a desastres naturales; (f) inestabilidad de la producción agrícola; y (g) inestabilidad de las exportaciones de bienes y servicios.

Para ser añadido a la lista, un país debe cumplir con los tres criterios. Además, ya que el sentido fundamental de la categoría PMA – esto es, el reconocimiento de deficiencias estructurales – excluye a las economías grandes, la población no debe exceder los 75 millones. Para ser elegible para la graduación, un país debe alcanzar niveles de umbral de graduación en al menos dos de los tres criterios, o su INB per cápita debe exceder al menos dos veces el nivel de umbral, y debe considerarse alta la probabilidad de que el nivel de INB per cápita sea sustentable. Ver <[www.un.org/ohrls](http://www.un.org/ohrls)>.

En cuanto a la revisión 2006 del trienio, el CPD recomendó que Papua Nueva Guinea fuera incluida en la lista de los PMA y que Samoa se graduara. Se consideró que Guinea Ecuatorial, Kiribati, Tuvalu y Vanuatu eran elegibles para graduación por primera vez. En resoluciones recientes (59/209, 59/210 y 60/33), la Asamblea General decidió graduar a Cabo Verde a fines de 2007 y a Maldivas en enero de 2011. A fines de 2007, Cabo Verde se convirtió en el segundo país en graduarse del grupo PMA desde su establecimiento en 1974. Botswana abandonó el grupo en 1994.

2 Martin Khor, “Global Trends,” *The Star Online*, 14 de abril de 2008; ver “LDC Watch: Food Crisis: Defending food sovereignty in LDCs,” 2008. Disponible en: <[www.ldcwatch.org](http://www.ldcwatch.org)>.

3 Ver WFP, “Cash roll-out to help hunger hot spots,” Roma, 12 de agosto de 2008. Disponible en: <[wfp.org/english/?ModuleID=137&Key=2899](http://wfp.org/english/?ModuleID=137&Key=2899)>; “UN System Response to the World Food Security Crisis (a septiembre de 2008)”. Disponible en: <[www.un.org/esa/sustdev/publications/trends\\_Africa2008/indx.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/publications/trends_Africa2008/indx.htm)>.

“ En Kenia empezamos a ver los impactos de la crisis hacia fines de 2008: se redujo el turismo y siguió un aumento del desempleo. Además, muchos keniatas dependen de las remesas provenientes de Estados Unidos, que cayeron drásticamente. Debido a la crisis, aumenta el número de familias que no pueden enviar a sus hijos e hijas a la escuela. Los inversores extranjeros están retirando sus proyectos del país. Mucha de la tierra está sin cultivar y ha habido escasez de agua en el último año. Todos estos factores, combinados con la gran desigualdad de ingresos y la corrupción ya existentes, son la receta para el desastre que sufren la economía y la población de Kenia. ”

Edward Oyugi (*SODNET, Kenia*)

todos. La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1992, el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación adoptado en 1996 y confirmado en la conferencia de revisión cinco años después en 2002, prometió concentrar sus esfuerzos en la erradicación del hambre como primer paso esencial y estableció el objetivo de reducir a la mitad el número de personas hambrientas en el mundo para 2015<sup>4</sup>. En la Cumbre del Milenio (2000) y en una serie de reuniones de seguimiento se reafirmaron los compromisos de alcanzar seguridad alimentaria y buena nutrición para todos. Sin embargo, a pesar de todos los compromisos asumidos por los líderes mundiales sobre la urgente necesidad de reducir el hambre y la desnutrición, el progreso hacia el cumplimiento de las metas e indicadores establecidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ha sido harto decepcionante, no obstante los grandes avances logrados individualmente por algunos países. Hasta ahora, el derecho humano a la alimentación continúa siendo negado; los alimentos se consideran más como un artículo comercializable que como un bien esencial para la supervivencia.

### Crisis climática

Las preocupaciones de los PMA por los alimentos, el agua y la seguridad energética se agudizan aún más por la crisis climática que pone en peligro los objetivos de crecimiento económico inclusivo y ambientalmente sustentable. Los PMA, que ya experimentan pobreza, catástrofes, conflictos y limitaciones geofísicas, corren ahora el riesgo de recibir nuevos impactos devastadores del cambio climático, que incluyen un aumento de la desertificación y de los niveles del mar, mayores precipitaciones y posibles inundaciones y huracanes que perpetuarán los ciclos de pobreza, de falta de alimentos y energía, de conflictos, desigualdad, endeudamiento

y subdesarrollo. Aunque las personas que viven en los PMA son las que más sufren el cambio climático, rara vez sus preocupaciones se escuchan o son abordadas en los procesos de negociaciones oficiales a cualquier nivel. Por tanto, es importante presentar los reclamos de las víctimas del cambio climático de los PMA en las próximas negociaciones sobre el clima, por ejemplo, en la Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático (COP15) que se realizará en Copenhague en diciembre de 2009, donde se espera llegar a un acuerdo sobre los principios para un nuevo tratado que sustituya al Protocolo de Kyoto.

### Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

También se pronostica que los flujos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hacia los PMA se reducirán debido a que los gobiernos de los países desarrollados están desviando recursos para estimular sus propias economías y seguir rescatando las instituciones financieras que han sido el centro de la crisis económica. Puesto que la mayoría de los PMA siguen estando muy endeudados, la perspectiva de una reducción de los flujos de ayuda obliga a los gobiernos de los PMA a mantener el equilibrio entre la inversión para el desarrollo y la devolución de los préstamos, lo que provoca una disminución de los recursos que se destinan a las necesidades de desarrollo. Por consiguiente, a los PMA les resulta cada vez más difícil cumplir con las necesidades económicas básicas y los derechos sociales y culturales de sus poblaciones.

### Remesas y empleo en el exterior

Las remesas hacia los PMA de las personas que trabajan en otros países también están disminuyendo a raíz de que los trabajadores migrantes pierden sus empleos a causa de la recesión económica en los países donde residen. El FMI predice una caída de entre 4% y 8% para 2009. Las remesas son particularmente importantes en países como Haití, Lesotho y Nepal, donde representan más del 15% del ingreso nacional bruto (INB). Del mismo modo, las industrias orientadas a la exportación en los PMA, como

por ejemplo la industria de la vestimenta, reducen o hasta detienen la producción debido al colapso económico.

La disminución de las remesas también se ha sentido en los PMA del Pacífico como Samoa, Tuvalu y Kiribati, debido a los efectos del enlentecimiento de los mercados de trabajo y al aumento del desempleo en los países de acogida, en particular Estados Unidos, Nueva Zelandia y Australia. La ya elevada tasa de desempleo en los PMA probablemente aumente aún más en el futuro próximo, lo que acarreará conflictos socioeconómicos y malestar político. En el caso de los PMA que invirtieron en establecer mercados financieros *offshore* como una fuente de ingresos del Gobierno, tales como Tuvalu y Kiribati, se espera que disminuya el valor de los fondos de inversión que establecieron en la medida en que las bolsas mundiales se mantienen muy inestables.

En Senegal, uno de los PMA africanos, las remesas representan hasta el 10% del PIB. En 2008 se estimaron en cerca de EUR 1.000 millones (635.600 millones de francos CFA), lo que es más del 11% del PIB de ese año. La disminución de las remesas reduce el consumo de los hogares en muchas regiones, junto con la cantidad de trabajos públicos y proyectos de construcción. Además, los recortes de los servicios del Gobierno provocan más privaciones y dificultades para mujeres y niños, en particular en términos de salud, educación, sustento y seguridad alimentaria.

### Exportaciones

En Afganistán, los principales artículos de exportación, como alfombras y pieles de cordero, están sintiendo fuertemente los impactos de la crisis financiera. Las exportaciones de alfombras cayeron 25% y las de pieles de cordero sedosas conocidas como Karakul cayeron 20%, según la Agencia de Apoyo a las Inversiones Afganas (una agencia de promoción de las exportaciones). Los medios de vida de más del 50% de la población en las provincias del Norte dependen de la producción de alfombras. La industria de la piel de cordero ya ha sufrido las consecuencias de un año de sequía; ahora aumenta la carga financiera sobre agricultores al disminuir la demanda del producto a nivel internacional.

En Etiopía, los ingresos por importaciones disminuyeron este año USD 803.000 millones. El Ministerio de Industria y Comercio afirmó que la crisis económica mundial actual ha afectado el mercado de exportaciones para los productos etíopes, sobre todo café y semillas oleaginosas. En muchos casos, los productores principales son pequeños agricultores que se verán directamente afectados.

4 Ver FAO, "International Conference on Nutrition", Roma, 1992; FAO, "World Food Summit Plan of Action", 1996; FAO, "World Food Summit: Five Years Later", 2002. Disponible en: <[www.fao.org/worldfoodsummit/english/index.html](http://www.fao.org/worldfoodsummit/english/index.html)>.

## Mirando hacia adelante

Estas circunstancias, que empujan a millones de personas en los PMA hacia una mayor pobreza y vulnerabilidad, exigen acciones inmediatas y urgentes. Para superar la crisis económica mundial y crear un ambiente propicio al desarrollo en los PMA, es crucial que la comunidad internacional y los gobiernos de los PMA se pongan de acuerdo para combatir juntos los impactos de la crisis económica en esos países.

Esto sólo se logrará con una transformación fundamental de la arquitectura financiera mundial. El drástico fracaso del actual sistema no solo expone sus insuficiencias sino que también pone de manifiesto el fracaso de enfoques actuales del desarrollo. Para muchas personas que viven en la pobreza en los PMA, el modelo actual de crecimiento económico casi no trajo ventajas. En la búsqueda de soluciones a los problemas creados por la crisis económica, son cruciales las acciones que se detallan a continuación.

- **Apertura de mercados en los países desarrollados a las exportaciones de los PMA sin condicionalidades.** Se trata de una medida necesaria para promover el comercio justo y apoyar a las economías PMA para que puedan regenerarse y crecer. Según el informe del Grupo de Trabajo ONU-ODM-Gap 2008 sólo el 79% de las exportaciones de los PMA puede acceder sin impuestos a los mercados de los países desarrollados. De acuerdo a la Declaración Ministerial 2005 de la OMC, debe honrarse el tratamiento sin impuestos del 97% de las líneas tarifarias de las exportaciones de los PMA (excluyendo armas y petróleo),
- Hay urgente necesidad de **transformar y reestructurar la gobernanza de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) a fin de promover la rendición de cuentas pública y la transparencia**, que debe darse de acuerdo a las necesidades de los PMA. Además, para asegurar un sistema financiero más equitativo, democrático y sustentable, es crucial la participación democrática de todos los países en las negociaciones con las IFI e instituciones monetarias, teniendo como centro a la ONU.
- A fin de afrontar la crisis económica en los PMA, **deben ser inmediata, incondicional e irreversiblemente canceladas todas las deudas.** Para facilitar este proceso, se necesita urgentemente establecer un mecanismo de proceso integral, que sea internacionalmente aplicable, transparente e imparcial.
- Del mismo modo, es esencial **la equitativa movilización de recursos financieros nacio-**

**nales e internacionales** a fin de alcanzar un desarrollo sustentable en los PMA, concentrándose especialmente en el acceso a infraestructura económica y social básica y a la protección social. Deben implementarse sin más retrasos las recomendaciones del CAD de la OCDE de 2001 referentes a desvincular la ayuda a los PMA<sup>5</sup>.

- Es urgente **aumentar los flujos de ayuda a los PMA a fin de permitirles hacer frente a la crisis económica y promover el desarrollo.** A pesar del Consenso de Monterrey de 2002 sobre Financiación para el Desarrollo, que urgió a los países desarrollados a hacer “esfuerzos concretos para cumplir con el objetivo del 0,7% del producto nacional bruto (PNB) como AOD a los países en desarrollo”, y del 0,15% al 0,20% del PNB de los países desarrollados a los PMA para 2010, según lo convenido en la Plataforma de Acción de Beijing, varios países parecen haber ignorado o fallado en cumplir estos objetivos.
- Los PMA necesitan un **paquete de estímulo especial en forma de subvenciones** para combatir los impactos de la crisis económica. Si no se introduce ese paquete aumentarán las atrocidades y las violaciones a los derechos humanos en esos países. En este contexto, son bienvenidas las recomendaciones de la Comisión de Expertos establecida por el presidente de la Asamblea General de la ONU (conocida como la “Comisión Stiglitz”) en cuanto a la reforma del sistema monetario y financiero internacional. Además, es necesario crear un sistema global de reservas y un consejo mundial de coordinación económica dentro de la ONU como parte de la reforma fundamental de la arquitectura financiera internacional. Del mismo modo, deben ponerse en acción inmediatamente los compromisos internacionales para abordar las causas subyacentes de la crisis económica mundial, y cumplir con los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, entre ellos, el Programa de Acción de Bruselas, los ODM y la Agenda de Accra para la Acción sobre la Eficacia de la Ayuda a los PMA. Es pertinente destacar y llamar la atención de la comunidad internacional sobre el hecho de que fracasar en el logro de los ODM en los PMA significará su ruina absoluta.

## Conclusión

El mundo globalizado en el que vivimos exige nuevos enfoques globales. Si pretendemos alcanzar los objetivos a los que todos proclamamos aspirar, debemos asegurarnos de que el trabajo que realizamos para aliviar las devastadoras consecuencias de la presente crisis económica mundial sea usado como una oportunidad para alcanzar una verdadera transformación del sistema global, de modo que cada habitante del planeta tenga mejores oportunidades de tener una vida significativa y segura. El éxito dependerá de cómo abordemos las necesidades de quienes enfrentan los mayores desafíos, en particular de aquellos que viven en los PMA. ■

5 Las Recomendaciones del CAD de 2001 en cuanto a desvincular la AOD a los PMA fueron enmendadas el 15 de marzo de 2006, y más recientemente en julio de 2008, cuando se extendieron las Recomendaciones para incluir países de la iniciativa PPME que no sean PMA. Ver: <[www.oecd.org/dac/untiedaid](http://www.oecd.org/dac/untiedaid)>.

# Aumentan los desafíos de desarrollo debido a la crisis mundial: opción de políticas en la región árabe

La crisis económica mundial llega en un momento en que los países y los ciudadanos de la región árabe están intentando adaptarse a los precios descontrolados de los alimentos y el combustible. Además, en la región se hacen sentir cada vez más los efectos del cambio climático: aumenta la desertificación y el nivel de las aguas costeras y hay escasez de agua potable. La confluencia de estas crisis deja al descubierto vulnerabilidades explosivas en toda la región, cuyos elementos centrales son la pobreza y el desempleo. Esto demanda la intervención de los diferentes grupos involucrados, en tanto las respuestas a la crisis económica deben tener en cuenta la necesidad de abordar las demás crisis. Los gobiernos árabes deben reforzar la coordinación, permitir la participación de los ciudadanos en la fijación de las prioridades de desarrollo y orientar las políticas sociales hacia la reducción de la pobreza de un modo sustentable y equitativo.

---

**Kinda Mohamadieh**  
Arab NGO Network for Development  
**Oliver Pearce**  
Christian Aid<sup>1</sup>

---

La crisis económica y financiera mundial llega en momentos en que los países y los ciudadanos de la región árabe están intentando adaptarse a los precios descontrolados de los alimentos y el combustible. Como en otras partes del mundo, la región experimenta una disminución de la actividad económica, crecientes tasas de pobreza y desempleo, una mayor demanda de los servicios sociales, renovada inseguridad económica y un aumento de las violaciones a los derechos económicos y sociales.

Las crisis económicas del pasado tuvieron impactos desproporcionados sobre los pobres y, en ese sentido, ésta no será diferente. Esto se traduce en un mayor estrés para las comunidades que ya están sufriendo el cambio climático y las fluctuaciones de los precios de la energía y los alimentos. Los países árabes son particularmente vulnerables a las consecuencias de la crisis mundial, ya que las mejoras recientes de los indicadores de desarrollo humano son frágiles y no tienen el respaldo de políticas gubernamentales de largo plazo que ayudarían a proteger su sustentabilidad. Además, los conflictos y la inestabilidad política están generalizados y es probable que empeoren debido al deterioro económico.

## Desafíos clave para el desarrollo de la región

### *Aumenta la cantidad de personas que viven en la pobreza*

La región árabe fue testigo de una sensible reducción de los niveles de pobreza desde los años 1980 hasta principios de los 1990. A mediados de esta década, sin embargo, el porcentaje de personas que vivían en la pobreza – considerando las líneas de pobreza más básicas de USD 1 y USD 2 al día – se elevó y, en términos generales, permaneció estancado al entrar al siglo XXI, con solo un declive muy gradual. Tomando

en cuenta que la población de la región crece constantemente, el número total de personas que viven en pobreza extrema, en realidad, aumentó.

Además, si el umbral de pobreza se sube un poco – por ejemplo, de USD 1 a USD 2 por día o de USD 2 a USD 3 o 4 por día – las cifras aumentan considerablemente. En efecto, al elevar el umbral de pobreza de USD 2 a USD 3 por día se duplica con creces el número total de personas que viven en la pobreza, de 45 millones a 92 millones. En Egipto, más del 70% de la población vive con USD 3 al día o menos; pero esta proporción se eleva a más de cuatro cada cinco personas si el umbral se sube a USD 4 por día<sup>2</sup>.

Las medidas relacionadas con los umbrales de pobreza más altos importan en particular ahora que las familias en toda la región tuvieron que absorber los mucho más altos costos de los bienes básicos, incluyendo alimentos y combustible, que representan gran parte de sus gastos. Fuentes de la ONU afirman que, a causa de la crisis alimentaria, alrededor de 31 millones de personas en la región árabe pasan hambre (aproximadamente el 10% de la población total). En comparación con 1992, esto refleja un aumento de 6 millones de personas hambrientas, con cifras récord en Sudán y Yemen<sup>3</sup>, precisamente durante un período en el cual, en general, los indicadores de desarrollo humano mostraron continuas mejoras. En efecto, la crisis de precios de los alimentos ha puesto de manifiesto las vulnerabilidades de una región que importa más del 50% de los alimentos que consume.

Los gobiernos árabes implementaron una variedad de medidas en respuesta a la crisis alimentaria, incluyendo a menudo la provisión directa de alimentos básicos o el aumento de los subsidios para alimentos. Estas medidas – junto con el control de las exportaciones – hicieron poco para garantizar que los precios no habrán de subir excesivamente en el futuro o, más importante aún, que las provisiones de alimentos básicos serán suficientes. Es necesario dirigir la atención a cuestiones esenciales que no han sido suficientemente tratadas, como aumentar

la producción de alimentos, facilitar a los pequeños productores la venta de sus productos y el acceso a los mercados, asegurar el suministro de alimentos asequibles para los consumidores pobres y abordar el tema de los desequilibrios del sistema de comercio mundial y los acuerdos sobre agricultura.

### *Desigualdades persistentes y en aumento*

El alto grado de desigualdad entre los países, así como las desigualdades persistentes dentro de muchos de ellos, es otro rasgo notable de la región a ser tenido en cuenta. El aumento de la riqueza en los últimos años no se ha traducido en equidad y, como los privilegiados no comparten, buena parte de la población de la región vive actualmente en la pobreza o en el umbral de la pobreza. Además, los países en conflicto como Iraq, Líbano, Sudán y los territorios palestinos ocupados no han experimentado la tendencia al crecimiento constante que tuvieron muchos otros países de la región.

### *Desempleo crónico*

Uno de las causas del alto porcentaje de pobreza en la región es el desempleo crónico. De hecho, incluso en los años en que las economías crecían y los ingresos individuales también parecían crecer, el desempleo era alto e iba en aumento. Otros factores que hacen de ésta una de las preocupaciones principales a la luz de la crisis mundial, son: (1) la elevada tasa de natalidad y las poblaciones relativamente jóvenes de la región, lo que significa que muchos nuevos graduados y desertores escolares pasan a formar parte de la fuerza laboral con menores perspectivas de encontrar trabajo y (2) la concentración de la actividad económica en sectores con muy poca capacidad de creación de trabajo, como los negocios inmobiliarios y las finanzas<sup>4</sup>.

1 Este artículo es una versión abreviada de un documento político desarrollado por las dos organizaciones en ocasión de la Conferencia de Alto Nivel de la ONU sobre "La crisis económica y financiera y su impacto sobre el desarrollo".

2 Iqbal, F. *Sustaining Gains in Poverty Reduction and Human Development in the Middle East and North Africa*. Washington DC: Banco Mundial, 2006.

3 Según Jacques Diouf, director general de la FAO, en su discurso ante el foro preparatorio del sector privado y la sociedad civil para la Conferencia de Alto Nivel de la ONU, 19 de junio de 2009.

4 Organización Internacional del Trabajo. *Global Employment Trend Brief*. Ginebra: OIT, 2007. El informe destaca el gran crecimiento de mano de obra de la región árabe, con un promedio del 3,7% anual entre 2000 y 2005. En 2005-2007, el desempleo superó el 13%, mientras que las tasas de desempleo juvenil en Medio Oriente y Norte de África eran las más altas de todo el mundo, estimadas por la OIT en 25,7% en 2003 (variando entre el 46% en Argelia y el 6,3% en los Emiratos Árabes Unidos). Es probable que estos datos agregados oficiales subestimen la tasa de desempleo general y que también oculten tasas más altas en los países más pobres como Egipto, donde un 20% significa que más de 10 millones de ciudadanos están desempleados y buscan trabajo.

Al disminuir la producción en todo el mundo, es probable que la brecha entre los empleos disponibles y la cantidad de mano de obra aumente bruscamente. El regreso al país de ciudadanos que estaban trabajando en el extranjero como emigrantes económicos presionará aún más sobre el mercado laboral. Asimismo, la reducción de la actividad económica en los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) tendrá repercusiones serias en los países más pobres<sup>5</sup>. Por lo tanto, es importante que los Gobiernos y otras instituciones de las cuales dependen las comunidades pobres y vulnerables – como familias en el extranjero, los donantes de ayuda y los bancos – sean capaces de cerrar las brechas cuando los ingresos individuales están bajo tal presión.

### Herramientas gubernamentales de política económica y fuentes de ingreso

Las economías de la región árabe han crecido en base a modelos semi-rentistas y rentistas. Entre ellos hay países productores de petróleo, en los cuales la mayor parte del PIB y los ingresos del Gobierno proviene de las exportaciones de productos del petróleo, y países no petroleros, que dependen de diferentes tipos de ingresos, principalmente remesas, ayuda externa y préstamos bilaterales y multilaterales<sup>6</sup>.

Desde mediados de los años 1980, los gobiernos árabes han llevado a cabo reformas económicas provocadas por la caída de los ingresos que tuvo que ver con los fluctuantes precios del petróleo y la disminución de las remesas. Las medidas de reforma también fueron impuestas desde el exterior; los programas prescritos por instituciones como el FMI y el Banco Mundial incluían recomendaciones a favor de las políticas cíclicas, recortes de los gastos del Gobierno, privatizaciones, así como la liberalización del comercio, políticas de interés y tipos de cambio<sup>7</sup>. Al mismo tiempo, se marginaron cada vez más las políticas sociales.

Al asumir diferentes opciones políticas y elaborar medidas, los Gobiernos de los países no petroleros dieron cada vez más prioridad a los flujos de ayuda, inversión extranjera directa (IED), liberalización comercial y remesas, mientras que los países productores de petróleo siguieron concentrándose en la rentabilidad de las exportaciones del petróleo<sup>8</sup>. Sin embargo, experimentaron déficits presupuestarios crecientes, y los déficits de cuenta corriente en 2008

“ Debemos formar una coalición de vigilancia internacional para monitorear lo que está pasando con los paquetes de estímulo, y ser capaces de dar respuestas rápidas si los gobiernos no utilizan estos dineros adecuadamente. Para terminar con la crisis, debemos elaborar enfoques comerciales y financieros basados en derechos, sobre todo, para reconstruir las redes de seguridad en el Norte y en el Sur. No queremos simplemente “retocar” el modelo económico para arreglarlo, sino reconstruirlo completamente. Para intentar conseguirlo, debemos aprovechar momentos políticos como el de la Conferencia de la ONU o el Foro Social Mundial, a fin de reunir a las personas y los movimientos sociales en este tiempo crucial.”

Tanya Dawkins (*Global-Local Links Project, Miami*)

ascendieron a 1% del PIB en Egipto, 2,7% en Siria, 13,5% en Líbano y 18% en Jordania<sup>9</sup>. El FMI informó sobre un déficit de cuenta corriente de entre 1% y 2,6% para los países del Magreb en 2008, que se espera que empeore hacia 2012. En tanto disminuyen las oportunidades de exportación, se espera que los déficits presupuestarios aumenten – sobre todo debido a la caída de la demanda del mercado europeo, que absorbía la mayor parte de las exportaciones de la región árabe, y de la demanda de los países del Golfo que absorbían las exportaciones de otros países árabes con mano de obra abundante. Además, se espera que los ingresos fiscales disminuyan a consecuencia de la crisis, como también los salarios, las remesas y las transferencias del Gobierno. La disminución resultante en recursos públicos y privados pone en serio riesgo las recientes conquistas de desarrollo, que posiblemente llevará a aumento de la incidencia y la profundidad de la pobreza y el desempleo a menos que se tomen medidas y acciones específicas y decisivas.

La crisis ha expuesto la naturaleza fluctuante de la ayuda y las remesas como también los beneficios limitados de la liberalización comercial. Estas opciones políticas no pueden considerarse factores estables sobre los que se pueda construir una política de crecimiento sustentable a largo plazo. Dichos instrumentos políticos deberían considerarse como complementarios a una política más estable que necesita ser desarrollada en la región, que priorice sobre todo el apoyo a los ciclos de producción intrarregionales, el comercio, el consumo y la producción nacionales así como intrarregionales.

### Ayuda e inversión extranjera directa (IED)

Para algunos países árabes, la ayuda constituye un porcentaje significativo del PIB, en particular en los países afectados por conflictos como Iraq, Líbano y los territorios palestinos ocupados, aunque las cantidades fluctúan enormemente. La ayuda oficial al desarrollo (AOD) neta otorgada a 22 países árabes por todos los donantes alcanzó los USD 17.100 millones en 2006. Esto era casi el 20% de la AOD total otorgada por los donantes a los países en desarrollo<sup>10</sup>.

Sin embargo, este aumento se concentró en apenas algunos países y tiende a reflejar los acontecimientos geopolíticos y militares de la región y las estrategias subyacentes de los principales actores internacionales. En efecto, los países menos desarrollados de la región (como Comoras, Djibouti, Mauritania, Somalia y Yemen) recibieron sólo el 25,3% de la AOD percibida entre 2000 y 2006. Por otra parte, el 46% de la ayuda en ese período se destinó a Iraq. En general Iraq, los territorios palestinos ocupados y Sudán recibieron el 63% de la ayuda total<sup>11</sup>. Es evidente que existe una clara brecha entre la orientación de la ayuda que fluye a la región y las prioridades de desarrollo humano<sup>12</sup>.

En cuanto a la IED total, la participación árabe durante la década entre 1990 y 2000 fue apenas de 2,1% (1% entre 1990 y 1999). Luego aumentó drásticamente de USD 6.000 millones entre 1995 y 1999 a más de USD 24.000 millones en 2006<sup>13</sup>. Alrededor del 34% de la IED de los países proviene de otros países árabes. Entre 1996 y 2006, la participación de la IED como porcentaje del PIB se elevó del 1% al 1,7% para toda la región (excluyendo a Iraq). En los países de pocos recursos y mano de obra abundante, aumentó considerablemente del 2,4% al 8%; en países ricos en recursos y mano de obra abundante fue del 0,2% al 0,9%; y en países ricos en recursos, que importan mano de obra disminuyó del 0,7% al 0,3%.

Estas afluencias – concentradas en Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Túnez y Emiratos Árabes Unidos – están siendo impulsadas por la finalización de importantes acuerdos de privatización y un aumento de las inversiones en el sector de energía. Por ejemplo, la IED en Egipto aumentó a USD 6.100 millones de en 2006 debido a una licencia de telecomunicaciones y a la privatización del sector bancario. Esto sugiere que los flujos de IED no fueron diseñados según las prioridades de desarrollo humano y no priorizaron el valor social añadido.

5 Khan, A., Abimourched, R. y Ciobanu, R. O. "The Global Economic Crisis and the Impact on Migrant Workers". Global Job Crisis Observatory, OIT, 2009. Disponible en: <www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/features/stories/story11.htm>.

6 Allisa, S. "The Challenge of Economic Reform in Arab World: Toward More Productive Economies". Carnegie Endowment for International Peace, 2007. Disponible en: <www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=19147>.

7 Al-Jourchi, S. "Economic and Social Rights: Preliminary Review of International and Regional Initiatives". Documento preparado para la Red Árabe de ONG de Desarrollo, 2008.

8 El Banco Mundial ha indicado en varios de sus informes que el crecimiento del PIB en los países árabes de bajos recursos y mano de obra abundante fue motivado por los fuertes flujos de ingresos provenientes del turismo y las remesas y un aumento de la IED.

9 Saif, I. y Choucair, F. "Arab Countries Stumble in the Face of Growing Economic Crisis". Carnegie Endowment for International Peace, mayo de 2009. Disponible en: <www.carnegieendowment.org/files/economic\_crisis\_wc\_english.pdf>.

10 Mahjoub, A. "Official Development Assistance in Arab

Countries". Documento preparado para la Red Árabe de ONG de Desarrollo para su presentación en la Conferencia de Revisión de la Financiación para el Desarrollo de Doha, 2008.

11 Otro gran receptor de ayuda en la región es Egipto; entre 2000 y 2006 recibió 10% de la AOD a los países árabes del Comité de Asistencia al Desarrollo.

12 *Ibid.*

13 Esta sección se basa en cifras del Banco Mundial. *Economic Developments and Prospects: Job Creation in an Era of High Growth*. Washington DC: Banco Mundial, 2007.

Es razonable asumir que tanto la AOD como la IED pueden no estar siendo brindadas según proyecciones anteriores debido a la constricción de los presupuestos a nivel mundial. Esto significará menos inversión por persona en tanto la caída de los ingresos por hidrocarburos e impuestos ya está provocando ajustes presupuestarios. También ejercerá mayor presión sobre los presupuestos de los países de pocos recursos y abundante mano de obra, que actualmente dependen de la IED para más del 8% de su PIB.

### Comercio

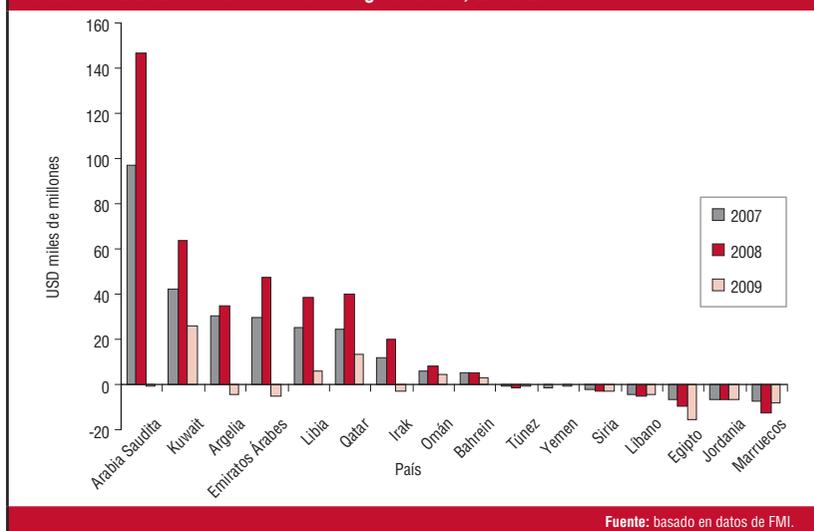
La liberalización comercial ha sido una de las principales recomendaciones de política promovidas y adoptadas dentro de la región como herramienta para un mayor crecimiento y para atraer más IED. Los países árabes ampliaron y profundizaron tratados comerciales entre ellos y abrieron considerablemente sus economías al comercio, las inversiones y los flujos de capital con países de otras regiones. Sin embargo, a pesar de todas las reformas, el comercio total en 2005 en los países árabes representó sólo el 4% del comercio mundial. Además, a pesar de la exportación masiva de hidrocarburos y la liberalización comercial, la región sólo representa el 5,5% de las exportaciones mundiales, de las cuales el 90% es petróleo<sup>14</sup>.

En el frente regional, a pesar del lanzamiento del Acuerdo de Libre Comercio Árabe (ACLA) en 1997 y la eliminación de tarifas para el movimiento de bienes entre 19 de los 22 países árabes hasta ahora, hoy el comercio entre estos países varía entre el 10% y el 13% de sus volúmenes comerciales totales, un leve aumento comparado con el 9% conseguido en 1997. Actualmente, uno de los obstáculos principales que enfrenta el ACLA es la falta de acuerdo en cuanto a las reglas de origen para los productos que son importantes desde una perspectiva comercial intrarregional.

Al ampliarse los tratados comerciales regionales y bilaterales<sup>15</sup>, las tarifas comerciales se redujeron considerablemente en casi todos los países de la región: la mayoría de las barreras no tarifarias se eliminaron o se redujeron significativamente. En general, la región clasifica en segundo lugar entre las regiones en desarrollo en cuanto a reformas tarifarias emprendidas desde 2000, detrás únicamente de Europa y Asia Central.

Todos los países árabes – ya sean exportadores de petróleo o no – sentirán el embate de la crisis en sus cuentas comerciales. Mientras los primeros se ven afectados por las fluctuaciones en el precio del petróleo y la caída de la demanda, los últimos verán una disminución de sus exportaciones a Europa y los países del Golfo debido a la disminución de la

CHART 1. Balance comercial en la región árabe, 2007-2009



Fuente: basado en datos de FMI.

demanda, y todos ellos deberán limitar sus importaciones. Junto con los elevados costos relativos de la mayoría de las importaciones necesarias, como los productos alimenticios, el impacto en el equilibrio comercial de la región será dramático.

### Remesas

Las remesas, que superan los USD 30 mil millones, constituyen una afluencia mayor que la ayuda a la región árabe y tienen un impacto enorme en familias y comunidades. Una proporción sustancial de los hogares de ingresos bajos dependen de ellas. Los países de bajos recursos y mano de obra abundante – como Djibouti, Egipto, Jordania, Libano, Marruecos, Túnez y los territorios palestinos ocupados – aumentaron sus remesas de USD 8.000 millones en 1996-1999 a USD 13.900 millones en 2006<sup>16</sup>. De manera similar, en los países ricos en recursos y mano de obra abundante, como Argelia y Siria, las remesas aumentaron de USD 1.000 millones a USD 2.500 millones y de USD 500 millones a USD 900 millones, respectivamente, durante el mismo período<sup>17</sup>. En 2007, la afluencia de remesas constituyó alrededor del 9% de PIB en Marruecos, el 5% en Túnez y el 2,2% en Argelia<sup>18</sup>.

El Banco Mundial pronostica que las remesas, luego de aumentar casi 8% en 2008, se reducirán en 2009. La magnitud de la caída es difícil de calibrar, aunque el peor de los pronósticos, elaborado el año pasado, calcula una caída de 5% en 2009 en comparación con 2008 y un nuevo descenso en 2010.

### Políticas sociales

Los países árabes tienen una deficiencia consistente en términos de políticas sociales. Esto refleja, en parte, la falta de niveles satisfactorios de participación en el proceso de elaboración de respuestas políticas o planes de rescate por los distintos grupos involucrados – entre ellos, las organizaciones de la sociedad civil. Además, esto refleja las capacidades limitadas las instituciones oficiales para desarrollar políticas económicas y sociales integrales. Hacen falta servicios sociales de calidad y accesibles; asimismo, el alcance de las medidas de protección social que están disponibles para varios grupos sociales es limitado<sup>19</sup>.

Los problemas de políticas sociales en el mercado de trabajo se relacionan con la falta de servicios sociales de calidad que sean asequibles y fácilmente accesibles. Otro problema es el alcance de las medidas de protección social que están disponibles para los diferentes grupos sociales. Es necesario implementar políticas sociales integrales para amortiguar los efectos del posible malestar social, especialmente cuando las respuestas gubernamentales no dan la talla frente a los impactos negativos de la crisis. Dichas políticas tienen que extenderse más allá de las redes de protección social normales que ya existían antes de la crisis y que a menudo se limitaban a subsidios para los alimentos y la electricidad, transferencias en efectivo y apoyo a planes de microfinanzas. Las políticas sociales integrales también tienen que abarcar al sector informal, que ya emplea a un gran segmento de la población en los países árabes y que, a la luz de la crisis, seguramente se ampliará.

14 Fondo Monetario Árabe. *Joint Arab Economic Report 2006*. Disponible en (solo en árabe): <www.amf.org.ae>.

15 Actualmente, seis países árabes están en proceso de acceder a la OMC. Aunque hay ventajas obvias al ingreso en términos de acceso a mercados multilaterales y protección regulada, los términos de acceso actualmente bajo negociación socavan las perspectivas de desarrollo. A la mayoría de los países que están tramitando el acceso se les ha exigido mayores compromisos de implementación y liberalización que los miembros originales de la OMC tuvieron que realizar.

16 Banco Mundial, *op. cit.*

17 *Ibid.*

18 Saif y Choucair, *op. cit.*

19 Incluso en un país como Túnez, donde el fondo de seguridad social es considerado un modelo, el Gobierno enfrenta problemas para responder a las necesidades de los recién desempleados a consecuencia de la crisis. Saif y Choucair, *op. cit.*

## **Persistente carencia de coordinación y elaboración de políticas integrales**

Las diversas capacidades y la naturaleza de las economías de los países árabes implican que las respuestas a la crisis habrán de variar, así como los marcos temporales. A nivel regional, no se emprendieron planes de cooperación o respuestas comunes. En general, no hay ningún sentido de urgencia, ni tampoco una visión integral que preste cuidadosa atención a las políticas sociales.

Las respuestas de los países del CCG surgieron más rápidamente y fueron más extensas. A nivel sub-regional, acordaron coordinar sus políticas fiscales, monetarias y financieras y establecer medidas para mejorar los tipos de interés interbancarios y añadir nuevas regulaciones a sus bolsas de valores. A nivel nacional, aflojaron la política monetaria y establecieron políticas fiscales más expansivas en algunos sectores. En otros países de la región, las respuestas fueron más lentas; muchos Gobiernos insistieron, en los primeros meses de la crisis, que sus países quedarían aislados de los impactos. Como sus políticas fiscales daban poco espacio para maniobrar, estos países fueron cautelosos a la hora de tomar cualquier decisión sobre políticas expansionistas y sus intervenciones carecieron de planificación y se concentraron en la estabilización a corto plazo.

## **Mirando hacia delante: consideraciones políticas para hacer frente a las crisis**

Es evidente que los gobiernos árabes necesitan priorizar cambios estructurales a largo plazo y abordar las necesidades a corto plazo, a la luz de la crisis. Al hacerlo así, pueden agregar valor al (1) trabajar juntos y capitalizar sus capacidades y cooperación regionales para enfrentar la crisis, (2) brindar mayor protección de sus derechos económicos y sociales a las comunidades pobres y vulnerables y (3) proveer espacios para la participación activa de los diferentes actores sociales, incluyendo a la sociedad civil y los grupos de mujeres, en la elaboración de los marcos económico y de gobernanza.

Esto debería ser una oportunidad para los gobiernos árabes de examinar los supuestos que hay detrás de los procesos de elaboración de políticas relacionadas con la reforma social y económica, que incluyen revisar las relaciones entre economía, finanzas y modelos de consumo y producción. Para ello es necesario priorizar el desarrollo sustentable y la equidad social, el trabajo decente, la igualdad de género y la sustentabilidad ambiental. También incluye apoyar el crecimiento estable a largo plazo de los sectores productivos y el desarrollo de políticas integrales dirigidas a la erradicación de la pobreza. La creación de empleo debería ser el núcleo de las políticas a corto y largo plazo, con un énfasis en las oportunidades de trabajo decente en sectores productivos sustentables.

Como la crisis económica está entrelazada con las crisis alimentaria y climática, las respuestas deben dirigirse a todas ellas. En el período previo a las negociaciones de Copenhague de diciembre de 2009, los gobiernos árabes deberían asumir un papel más eficaz y proactivo, en coordinación con otros países en desarrollo. En el núcleo de las discusiones

para reformar el sistema de desarrollo deberían estar las nuevas formas de producción y consumo, y el comercio sustentable para el medioambiente.

### *Sobre las políticas sociales*

Las prioridades sociales, entre ellas el refuerzo de estabilizadores macroeconómicos automáticos y sistemas de seguro social, deberían determinarse a través de la participación y representación de los diferentes grupos involucrados, como las organizaciones de la sociedad civil. Los sistemas de seguro social deberían alentar a las personas a trabajar o a ser reconocidas por su papel en los hogares, familias y comunidades. Además, los paquetes de políticas sociales orientados adecuadamente deberían emplearse para limitar los impactos del desempleo creciente y la incidencia y profundidad de la pobreza que conlleva en muchas comunidades.

### *Sobre el comercio*

Es necesario evaluar y, donde corresponda, revisar los resultados de la liberalización emprendida como parte de la membresía a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los acuerdos de libre comercio regionales y bilaterales. Las políticas comerciales deberían llevarse adelante dentro del contexto de estrategias de desarrollo integrales, construidas sobre evaluaciones de su sustentabilidad e impactos sobre los derechos humanos. Los gobiernos deberían asegurar que cualquier continuación de la ronda de Doha de la OMC garantice un tratamiento especial y diferencial real a los países en desarrollo, incluyendo un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados mediante la reducción de los subsidios.

Además, los gobiernos árabes deberían considerar medidas para examinar los acuerdos de comercio e inversión que limitan el espacio de las políticas y pueden impedir su capacidad de responder eficazmente a la crisis, sobre todo en el área de los flujos de capital y la liberalización de los servicios financieros.

La cooperación comercial y económica intrarregional en general debería conducirse sobre la base de un tratamiento y opciones especiales y diferenciales por parte de los países; deberían resolverse las limitaciones y barreras que dificultan la cooperación comercial y económica entre los países árabes, que resulta de la participación superpuesta de estos países en bloques económicos regionales múltiples. Esto incluye la urgente coordinación y armonización de las políticas de integración económica.

### *Sobre la ayuda y la IED*

Los gobiernos deberían establecer políticas claras que permitan dirigir la ayuda y la IED a áreas y sectores que contribuyen directamente a la erradicación de la pobreza, al aumento de las oportunidades de empleo, la igualdad de género y las prioridades de desarrollo humano.

Además, los recursos financieros regionales deben movilizarse a favor del desarrollo sustentable, en particular el acceso a la infraestructura económica y social básica de calidad. Por lo tanto, los países árabes deberían trabajar para aumentar la liquidez por canales regionales. Los acuerdos regionales

de cooperación pueden resultar particularmente eficaces debido a un mayor reconocimiento de las externalidades fronterizas y su mayor sensibilidad respecto a las condiciones particulares de los países vecinos.

### *Sobre el abordaje de la caída de los ingresos del Gobierno*

Los gobiernos árabes podrían aumentar sus fuentes estables de ingreso mediante un sistema de impuestos justo, eficaz y progresivo, que debe complementarse por sistemas y prácticas de gestión de las finanzas públicas eficientes, eficaces, transparentes y responsables a través de mecanismos participativos. La evasión fiscal debería abordarse por medio del apoyo a una mayor transparencia en los pagos impositivos, un estándar de información país por país para las corporaciones multinacionales y un acuerdo realmente multilateral para el intercambio automático de información fiscal.

### *Sobre la cooperación regional*

Al ser global la crisis, ningún país puede afrontar sus ramificaciones en forma individual; de ahí que el esfuerzo deba ser más colectivo en la región, tanto a nivel gubernamental como privado. Repensar la cooperación regional como una solución a la crisis puede dar un poderoso impulso a la construcción de un proyecto de desarrollo alternativo que sea más sustentable y equitativo. Tal cooperación permitiría mejorar la coordinación de las políticas laborales, entre otras prioridades. Dentro de este contexto, es necesario establecer mecanismos de implementación con plazos acordados para llevar a cabo las decisiones tomadas en la Cumbre Árabe de Desarrollo Económico y Social.<sup>20</sup>

A la luz de esta orientación, es necesario revisar y reformar los mandatos y mecanismos de las instituciones regionales existentes, entre ellos, los bancos de desarrollo regionales. Tal reforma debería servir para alcanzar vínculos más fuertes entre las finanzas y las necesidades de la economía real.

En conclusión, los gobiernos de la región árabe deberían fortalecer su coordinación, permitir a la ciudadanía participar en la elaboración de las prioridades de desarrollo y orientar sus políticas sociales hacia la reducción de la pobreza de un modo sustentable y equitativo. La convergencia actual de crisis presenta una oportunidad de revisar políticas anticuadas y fomentar acciones que impidan que la crisis se transforme en una catástrofe humana en la región. ■

<sup>20</sup> Esto incluye la implementación de proyectos acordados, como el programa de emergencia de seguridad alimentaria y los programas sobre ferrocarriles comunes, seguridad del agua, un proyecto de electricidad común, limitación del desempleo, implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los países menos adelantados de la región y educación y atención de la salud.

# Respuesta europea a la crisis económica y financiera mundial

Para ser un actor global en la respuesta a la crisis, Europa debería trabajar en favor de una alianza inclusiva con todos los países y no solamente con los más poderosos. Debería asegurar que las medidas que instituye atiendan las necesidades de todos, especialmente de aquel los más vulnerables a los efectos de la crisis, tanto dentro de Europa como en los países en desarrollo. Éstos son los desafíos del nuevo Parlamento y la nueva Comisión Europea, cuyos mandatos comienzan ahora y finalizan en 2015, coincidentemente con el plazo establecido para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

---

**Mirjam van Reisen**  
Europe External Policy Advisors (EEPA)  
**Simon Stocker, Louisa Vogiazides**  
Eurostep

---

Desde el inicio de la crisis económica y financiera, la Unión Europea invariablemente se ha presentado a sí misma como un actor clave en la respuesta global a la crisis y para cualquier reforma de la arquitectura financiera mundial. Los líderes europeos citan los logros de la UE de los últimos 50 años y sus compromisos para con la justicia social y la solidaridad a fin de justificar su posición de liderazgo en el escenario mundial. Como afirmara el premier británico Gordon Brown en el Parlamento Europeo el 24 de marzo de 2009, la UE se encuentra “en una posición única” para liderar la “construcción de una sociedad realmente global, sustentable para todos, segura para todos y justa para todos”. Otros líderes, haciéndose eco de esas palabras, reconocen que la crisis financiera mundial tiene impactos sociales y humanos en todas partes del mundo, en particular en los países en desarrollo. Sus respuestas, dicen, reconocerán plenamente las necesidades y realidades de los países en desarrollo. Qué es lo que realmente significa esto en la práctica ya se está percibiendo en la forma en que la UE y sus Estados Miembro están abordando la crisis y sus impactos. A pesar de que son obvias las fallas sistémicas de los abordajes actuales para promover el desarrollo equitativo y sustentable, hasta ahora no hay mayores señales de compromiso en favor de un cambio real.

## La posición europea frente a la arquitectura financiera mundial

Los líderes europeos reconocen de buena gana que ha habido fallas en el sistema financiero global. Sin embargo, parece que las medidas que prevén para combatir esas fallas están muy lejos de comportar una transformación radical del sistema. Aunque no todos los líderes europeos integran el G-20, existe una amplia aceptación del liderazgo del G-20 en la respuesta a la crisis. Las medidas adoptadas en la Cumbre del G-20 de Londres en abril de 2009 reflejan el enfoque europeo del abordaje de la crisis económica y la reforma del sistema financiero mundial para prevenir futuras crisis. Estas medidas incluyen la recomendación de inyectar fondos adicionales en las institucio-

nes financieras internacionales (IFIs) por USD 1,1 billones, de los cuales apenas una pequeña proporción (USD 50.000 millones) se destina a “garantizar el desarrollo de los países de bajos ingresos”. Los USD 1,1 billones se reparten en USD 750.000 millones para el FMI, USD 100.000 millones para el Banco Mundial y USD 250.000 millones para apuntalar el comercio mundial. Los líderes europeos, junto con los demás líderes del G-20, acordaron inyectar cerca de USD 5 billones para fines de 2010 para impulsar sus economías y proteger el empleo.

La posición de la UE ciertamente incluye el compromiso de fortalecer la supervisión y regulación financiera, con varios niveles de apoyo para mejorar el monitoreo de las agencias de evaluación de créditos, el establecimiento de estándares regulatorios para poner fin a los paraísos fiscales y el secreto bancario, la necesidad de nuevas normas de contabilidad para colocar los bonos bajo contralor.

Si bien algunas de estas medidas son bienvenidas – en tanto sean suficientemente amplias – de todos modos no reflejan un compromiso de transformar la arquitectura financiera mundial. Por el contrario, reflejan la determinación de mantener intactas las estructuras y enfoques actuales, y de restaurar la estabilidad a través de una mejor gestión de los actuales modelos económicos y financieros globales. Es una respuesta que busca asegurar que el control sobre cualquier cambio se mantenga en manos de los principales actores económicos mundiales, entre los que se encuentra Europa. Debido a que el G-20 está integrado por países que se beneficiaron sustancialmente del sistema global vigente, existen muy pocos incentivos reales para una verdadera transformación. Y, ya que la arquitectura financiera mundial no sólo fracasó en eliminar las desigualdades sino que a menudo las aumentó, no es para nada seguro que mantener el modelo actual haya de traer los resultados que Gordon Brown y otros líderes europeos proclaman.

Para que la respuesta a la crisis sea verdaderamente global y efectiva debe involucrar no solo a las principales potencias y a las grandes economías emergentes, sino a toda la comunidad mundial, incluyendo a todos los países en desarrollo. La Comisión de expertos sobre las reformas al sistema monetario y financiero internacional, pre-

sentada por el economista Joseph Stiglitz, argumenta que “el bienestar de los países desarrollados y en desarrollo es mutuamente interdependiente en una economía cada vez más integrada”. Por lo tanto, “sin una respuesta verdaderamente inclusiva, que reconozca la importancia de todos los países en el proceso de reformas, no es posible restaurar la estabilidad económica mundial, por lo que tanto el crecimiento económico como la reducción de la pobreza se verán amenazados en todo el mundo”<sup>1</sup>.

La falta de voluntad de Europa de incluir efectivamente a los países en desarrollo en el esfuerzo global para abordar la crisis se evidencia en su compromiso con el proceso del G-20, más que con otros foros internacionales, especialmente la ONU. En general, el enfoque de Europa ha sido confinar el rol de la ONU al abordaje de los impactos de la crisis en los países en desarrollo. Para los gobiernos europeos, el G-20 es el foro en el que cualquier modificación al sistema global reflejará mejor sus intereses. La mayoría de ellos no demostró interés alguno en la Conferencia de la ONU sobre la Crisis Económica Mundial y sus Impactos sobre el Desarrollo.

Esta preferencia también queda de manifiesto en la falta de compromiso real de los líderes europeos en favor de aumentar la representación de los países en desarrollo en las estructuras de las IFIs. A pesar de haber acordado, en el marco del G-20, asignar USD 750.000 millones al FMI para apoyar a los países afectados por la crisis, esto no se vio acompañado por un compromiso fuerte para transformar el sistema de gobernanza de las IFIs a fin de resolver su déficit democrático. El comunicado del G-20 hizo un llamado a reformar “los mandatos, el alcance y la gobernanza [de las IFIs] para reflejar los cambios en la economía mundial y los nuevos desafíos de la globalización”, y añadió que “las economías emergentes y en desarrollo, incluyendo las más pobres, deberían tener más voz y representación”. Los miembros del G-20 reiteraron su compromiso con la implementación de un paquete de reformas relativas a la voz, acordado por el directorio del FMI en abril de 2008, y

---

<sup>1</sup> Comisión de expertos sobre las reformas al sistema monetario y financiero internacional. *Recomendaciones*, 19 de marzo de 2009. Disponible en: <[www.un.org/ga/president/63/letters/recommendationExperts200309.pdf](http://www.un.org/ga/president/63/letters/recommendationExperts200309.pdf)>.

acordaron que “las principales autoridades” de las IFIs deberían designarse mediante un “proceso de selección abierto, transparente y en base a méritos”. No obstante, esto está muy lejos de comportar un compromiso para cambiar las instituciones en favor de una mayor representación y participación, en la toma de decisiones, de los países en desarrollo.

Muchas de las propuestas y comentarios públicos sobre la reforma de la gobernanza del FMI fueron planteados por gobiernos que provienen de regiones del mundo que tienen muy poca representación real. Los líderes europeos han venido argumentando a favor del *status quo*. En una entrevista para Reuters, el Ministro de Finanzas belga Didier Reynders declaró que, “de momento, la representación en la mesa de discusión es atractiva. Los países europeos están financiando muy significativamente al Fondo, así que tenemos que tomar en consideración el tamaño de la participación de cada país en el Fondo”. En otras palabras, debe mantenerse el principio de que los derechos de voto tienen que reflejar las contribuciones financieras. Los cambios en la gobernanza solo deben reflejar los cambios en la riqueza global: si las economías emergentes realizan una contribución financiera pueden opinar. Los pobres seguirán siendo excluidos.

La posición europea respecto a la gobernanza del FMI y el papel de la ONU indica con claridad el deseo de mantener la arquitectura del sistema financiero mundial prácticamente intocada. Por supuesto, los gobiernos están aprovechando la oportunidad para implementar cambios que fortalezcan la posición respectiva de sus propias economías dentro del sistema financiero, como los que tienen que ver con los paraísos fiscales o el secreto bancario, lo cual, al mismo tiempo, les permite evitar cambios más abarcadores.

## Impactos sociales de la crisis en Europa

Desde su creación en 1957, la Comunidad Económica Europea (CEE) ha traído mayor prosperidad y mejorado las condiciones de vida de la mayoría de sus ciudadanos. Fundada con uno de sus objetivos centrales en la integración de las economías de sus Estados Miembro, ha evolucionado gradualmente hacia un mercado común europeo, que implica el libre movimiento de bienes, servicios y personas<sup>2</sup>.

En paralelo con el crecimiento de la economía de mercado, la CEE buscó disminuir las desigualdades económicas entre las regiones a través de subsidios y otras formas de ayuda,

para promover la justicia social y la solidaridad. En general, los países europeos comparten una visión común sobre cómo mejorar el bienestar de sus ciudadanos; esta visión, que se conoce como el “Modelo Social Europeo”, implica la promoción del pleno empleo, trabajo decente, igualdad de oportunidades, y protección social e inclusión social universales.

En los últimos años, la creciente desregulación financiera y las privatizaciones pusieron en riesgo el Modelo Social Europeo. En el nuevo paradigma, el bienestar de los ciudadanos queda a cargo, cada vez más, del mercado, lo que resulta en un progresivo retroceso del Estado de diversas esferas sociales y económicas. Y aunque la economía de mercado contribuyó con éxito a mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los ciudadanos europeos, también trajo problemas. Esto queda bien ilustrado con la desregulación y privatización de los sistemas de pensiones. Con el fin de solucionar el agobio creciente del sistema público de pensiones, muchos Estados europeos recurrieron a la privatización y liberalización. Se alentó a la ciudadanía a confiar cada vez más en los fondos de pensiones privados que, a su vez, dependen de las vicisitudes del mercado. Antes de la crisis, los fondos de pensiones gozaban de buena salud porque el valor de sus activos crecía constantemente. En forma colectiva, los fondos de pensiones se convirtieron en actores sustanciales del mercado de valores. Sin embargo, la crisis económica y financiera actual redujo significativamente el valor de muchos fondos de pensiones, poniendo en riesgo las jubilaciones futuras de muchos europeos.

La recesión económica resultante de la crisis amenaza aun más el enfoque europeo del bienestar social. La UE pronostica una recesión del 4% en 2009 en la eurozona y, según algunas estimaciones, 8,5 millones de personas perderán sus empleos en Europa entre 2009 y 2010. Esto se traduce en una tasa de desempleo de 11,5% en 2010, su nivel más alto desde la Segunda Guerra Mundial. La crisis también tiene un fuerte impacto en los presupuestos. Se espera que el déficit público en la eurozona alcance 5,3% en 2009 y 6,5% en 2010<sup>3</sup>.

¿Cuál es la respuesta de Europa? Desde el comienzo de la crisis la Comisión Europea y sus Estados Miembro han tomado una serie de medidas para contrarrestar los efectos del declive económico, principalmente mediante planes de recuperación y paquetes de rescate que, en su mayor parte, se enfocaron en el sector financiero. En abril de 2009 la UE indicó que el costo de las medidas aprobadas por la Comisión para apoyar a las instituciones financieras asciende a un estimado de EUR 3 billones. Esta cifra comprende el monto total de las garantías (hasta EUR 2,3 billones), planes de recapitalización (EUR 300.000 millones) y apoyo para el rescate y la reestructura de bancos

individuales e instituciones financieras (cerca de EUR 400.000 millones).<sup>4</sup>

La lógica del apoyo al sector financiero es que las garantías y recapitalizaciones estatales permitirán que los bancos puedan disponer del dinero necesario para conceder más préstamos y estimular así un aumento de las inversiones, que se espera que creen y mantengan más empleos. Sin embargo, no está nada claro que la asignación de esas enormes cantidades de recursos públicos para apoyar al sistema bancario sirva para atender las necesidades de la mayoría de los ciudadanos. Hay muchas razones para el escepticismo. Primero, la financiación y el apoyo a los bancos provienen de los aportes de los contribuyentes, quienes a su vez se encuentran en una situación más insegura debido a la recesión económica. Segundo, la mayoría de las medidas tienden a aumentar la disponibilidad de crédito, a través de la prestación de EUR 2,3 billones en garantías estatales. Con el mismo objetivo, el Banco Central Europeo bajó las tasas de interés a menos de 1%, un nivel históricamente bajo. No obstante, fueron precisamente las laxas políticas de crédito las que contribuyeron a crear las condiciones para el colapso financiero. Es irónico que los contribuyentes, muchos de los cuales están sufriendo severamente la crisis, estén proporcionando dinero a esas instituciones en problemas – y a muchos de sus directores – que contribuyeron al colapso del sistema.

La creciente crisis de desempleo sugiere que los impactos sociales de la crisis exigen ser abordados con mayor energía. Son necesarias diversas medidas para integrar a aquellos que se encuentran excluidos del mercado de trabajo, invertir en servicios sociales y de salud y mejorar los sistemas de protección social. Pero el tamaño de los paquetes de estímulo financiados desde el Estado y el importante aumento de los déficits presupuestarios de los gobiernos europeos reducen severamente su capacidad de financiar planes de bienestar social e inversiones en servicios sociales, no solo en el corto plazo sino en el futuro previsible.

Víctima de la crisis fue la sesión extraordinaria del Consejo Europeo sobre empleo que hubiera congregado a los ministros de trabajo de todos los Estados Miembro de la UE. En su lugar, se celebró una reunión de la llamada “troika social” (España, República Checa y Suecia), el CE y actores sociales. Esta “degradación” de la cumbre sobre el empleo no fue vista con buenos ojos por los que han perdido sus trabajos como consecuencia directa de la crisis. Según John Monks, presidente de la Confederación Europea de Sindicatos, esta renuncia “da la impresión de que los políticos de Europa no están demasiado preocupados por el tema del desempleo”<sup>5</sup>.

2 La CEE se creó en 1957 para llegar a la integración económica (incluyendo un mercado único) entre Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos. Más tarde se amplió para incluir a otros seis países y, a partir de 1967, sus instituciones también pasaron a gobernar la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA o Euratom) bajo el nombre de Comunidades Europeas. Cuando se creó la Unión Europea (UE) en 1993, la CEE se transformó en la Comunidad Europea, uno de los tres pilares de la UE; las instituciones de la CEE continuaron como instituciones de la UE.

3 Comisión Europea. *Economic forecasts Spring 2009*. Disponible en: <ec.europa.eu/economy\_finance/publications/publication15048\_en.pdf>

4 Comisión Europea (2009). *State Aid Scoreboard – Spring 2009 update*. Disponible en: <ec.europa.eu/competition/state\_aid/studies\_reports/2009\_spring\_en.pdf>

5 Anon. “Exit le sommet sur l’emploi”. *Le Soir*. 21-22 de marzo de 2009, p. 17.

La crisis provocó reacciones inesperadas entre los políticos europeos. Los que antes de la crisis promovían políticas desenfundadas de libre mercado ahora trabajan sin descanso para asegurar los rescates estatales. El Comisario de Competencias Neelie Kroes, conocido como un ferviente promotor de las políticas de libre mercado, dijo que “los últimos seis meses mostraron que el control de la ayuda por parte del Estado desempeña un papel clave en el abordaje de los desafíos de la crisis económica de forma coordinada a través de Europa... Ahora le toca al sector financiero la responsabilidad de ordenar sus cuentas y reestructurar para asegurar un futuro viable”<sup>6</sup>. En este marco, la intervención estatal ya no se considera un obstáculo para el desarrollo y el crecimiento económico. Por el contrario, en general hay acuerdo en que los Estados tienen la responsabilidad de afrontar la recesión actual mediante la activa intervención en el mercado. Este cambio de paradigma sugiere que, cuando los beneficios y el crecimiento están asegurados, se alienta al Estado a retirarse, mientras que durante las recesiones se impulsa la intervención estatal como la solución imprescindible. En otras palabras, las ganancias siguen siendo privadas y las pérdidas se socializan. Esto es una clara contradicción con los principios de justicia social y solidaridad que se basan en la idea de que las ganancias y pérdidas deben repartirse por igual.

En otro nivel, la crisis puede haber disparado un aumento del “europeísmo”. Una encuesta de opinión de la CE realizada entre mediados de enero y mediados de febrero de 2009 señala que cerca de dos tercios de la población de la UE cree que los europeos estarían mejor protegidos si los Estados Miembro adoptaran un enfoque coordinado, mientras que sólo un 39% cree que la coordinación existente es suficiente<sup>7</sup>. Esto sugiere un amplio acuerdo en la necesidad de cooperación a nivel europeo para abordar la crisis financiera.

Los recientes resultados electorales en Islandia sugieren que el creciente sentimiento de europeísmo no se limita a los ciudadanos de la UE. Después de que el país quedó al borde de la bancarrota, los islandeses eligieron por amplio margen un presidente que está a favor de la integración a la UE. El presidente de la Comisión, Sr. Barroso, argumenta que los países que actúan por su cuenta, como Irlanda, Reino Unido, Francia o Alemania, tienen muchas menos herramientas para combatir la crisis que si actuaran en conjunto: “Creo que, de existir algún impacto de la crisis en la actitud hacia

“ Cuando observamos los sistemas de bienestar y protección social, la capacidad de los Estados Miembros de la UE para abordar la creciente demanda de seguridad social varía considerablemente. En algunos casos, tenemos un aumento de los beneficios de desempleo, extensión de la cobertura por desempleo como también beneficios sociales, rebajas o exenciones impositivas para grupos específicos, entre ellos, los pensionistas. Por otro lado, otros Estados están recortando los beneficios. Hungría redujo los subsidios, los salarios del sector privado, y canceló los planes de gastos jubilatorios; y en Finlandia también se espera una reducción del gasto de los servicios sociales. Para contrarrestar los efectos en el mercado de trabajo, algunos países también están tratando de instaurar políticas de empleo proactivas al mantener a los trabajadores mediante tiempo flexible, pero, a pesar de estos esfuerzos, los efectos siguen siendo muy drásticos.”

Verena Winkler (*Eurostep, Bélgica*)

el Tratado de Lisboa, probablemente sería a favor del tratado”<sup>8</sup>.

### El papel de Europa en la promoción del desarrollo

La UE también reclama un papel protagónico en los esfuerzos para aliviar los efectos sociales de la crisis en los países en desarrollo. Según el presidente de la CE Barroso, “Europa ha asumido el liderazgo para asegurar que el G-20 sienta las bases para la recuperación justa y sustentable de todos, incluyendo los países en desarrollo”<sup>9</sup>. Sin embargo, existe una asimetría entre las medidas de la CE para abordar los efectos de la crisis a nivel interno y las que se establecen para ayudar a los países en desarrollo, como lo demuestran los fondos inyectados en las economías europeas comparados con los fondos disponibles para ayudar a los países en desarrollo. Esta asimetría también se puede ver en su apoyo al FMI, que ha impuesto condicionalidades muy duras para los préstamos a países pobres, lo que les impide implementar políticas económicas anticíclicas para lidiar con la crisis.

Con la brusca caída de los ingresos de las exportaciones, flujos de inversión extranjera y remesas, países en desarrollo se ven duramente afectados por la crisis económica y financiera mundial. El Banco Mundial estima que estos países deberán enfrentar una brecha financiera de entre USD 270.000 millones y USD 700.000 millones, y que aproximadamente 53 millones de personas caerán en la pobreza en 2009<sup>10</sup>. El presidente del Banco,

reunión del G-20 que aproximadamente “200.000 a 400.000 recién nacidos morirán este año debido a la caída del crecimiento”<sup>11</sup>. La ONU estima que la financiación necesaria para mitigar los efectos de la crisis pueda alcanzar USD 1 billón. Muchos países en desarrollo tienen un espacio fiscal muy limitado para reaccionar frente a la crisis y necesitan urgentemente de apoyo externo.

Aunque Europa reconoce que los países en desarrollo enfrentarán una paralizante brecha financiera, la ayuda oficial para desarrollo (AOD) comprometida sigue siendo insuficiente. Casi EUR 50.000 millones se desembolsaron en 2008, pero los volúmenes de la ayuda son exiguos comparados con los recursos inyectados en las economías europeas para rescatar a los bancos e impulsar el crecimiento. En abril de 2009, los gobiernos de la UE se comprometieron con EUR 3 billones para apoyar las instituciones financieras a través de garantías o ingresos en efectivo. Si se puede disponer tan rápidamente de ese volumen de financiamiento para apoyar a las instituciones financieras, es muy difícil entender por qué los gobiernos europeos no pueden aumentar el presupuesto de la ayuda.

En mayo de 2009, los Estados Miembro de la UE confirmaron su intención de cumplir su promesa colectiva de asignar 0,56% del PNB europeo en 2010 y 0,70% del INB europeo en 2015 para AOD<sup>12</sup>. No obstante Italia, Irlanda, Letonia y Estonia ya recortaron sus presupuestos de ayuda como resultado de la crisis.

Al mismo tiempo, la CE propuso acelerar el envío de ayuda mediante el adelanto de una porción significativa de las transferencias financieras

Robert Zoellick, dijo en Londres en la víspera de la

a los países en desarrollo, por un monto de EUR 4.300 millones en 2009. Esto incluye EUR 3.000

6 Comisión Europea (2009). *State aid: latest Scoreboard reviews Member States' action to fight economic crisis*. Disponible en: <europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/554&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

7 Parlamento Europeo (2009). *European Parliament Eurobarometer hears calls for coordinated EU action in fight against financial crisis*. Disponible en: <www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress\_page/042-54004-110-04-17-907-20090420IPR54003-20-04-2009-2009-false/default\_en.htm>.

8 Smyth, J. “Crisis likely to favour Lisbon Yes – Barroso”. *The Irish Times*, 8 de mayo de 2009. Disponible en: <www.irishtimes.com/newspaper/world/2009/05/08/1224246132086.html>.

9 Comisión Europea (2009). *Commission first to act on G20 with strategy to support developing countries*. Disponible en: <europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/550&format=HTML>.

10 World Bank News, 12 de febrero de 2009.

11 Eurodad (2009). *Not much on offer for poor countries to counter the crisis*. Disponible en: <www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=3599&LangType=1036>.

12 Consejo de la Unión Europea. Comunicado de Prensa, 18-19 de mayo de 2009. Disponible en: <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\_data/docs/pressdata/en/gena/107921.pdf>.

millones correspondientes al apoyo presupuestario, EUR 800 millones para las necesidades alimentarias y EUR 500 millones a través de un mecanismo FLEX *ad hoc* diseñado para ayudar a los países más vulnerables. Sin embargo, no se trata de nueva financiación; si los países acuerdan recibirla ahora, habría menos fondos disponibles en los próximos años. Además, los Estados Miembro que tendrán que proporcionar los recursos ya están dando señales de resistencia.

Paralelamente con sus compromisos de ayuda, los países europeos contribuyeron con cerca de USD 100.000 millones a los USD 1,1 billones de dinero extra para las IFIs. Los USD 50.000 millones previstos para apoyar el desarrollo en los países de bajos ingresos no parecen verse acompañados de una mayor flexibilidad de las políticas fiscales y monetarias para acceder a los préstamos del FMI. A pesar de la reciente “modernización” de las políticas de condicionalidades del FMI, se siguen aplicando las mismas viejas recetas de estricta disciplina fiscal y recortes de los gastos del gobierno. En este contexto, la posibilidad de invertir en el sector social sigue siendo reducida<sup>13</sup>. Una vez más, hay una clara contradicción entre las políticas anticíclicas aplicadas dentro de Europa y las restricciones fiscales que se imponen a los países en desarrollo<sup>14</sup>. Si los europeos piensan que las políticas financieras y monetarias expansivas son el camino para salir de la crisis, ¿por qué promueven exactamente lo opuesto en los países más pobres?

### La crisis: ¿un medio para promover los intereses europeos?

Otro impacto de la crisis sobre la relación de Europa con los países en desarrollo parece ser el impulso de medidas controversiales como el apoyo presupuestario y la conclusión de los Acuerdos de Asociación Económica (AAE).

#### Apoyo presupuestario

En reconocimiento de que las economías más pobres necesitan urgentemente financiación externa como resultado de la crisis, las propuestas de adelantos de la CE prevén un aumento del uso del apoyo presupuestario que incluye cerca de EUR 500 millones del 10º Fondo Europeo de Desarrollo para apoyar a aquellos países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) más golpeados por la crisis. La CE también señaló que revisaría las operaciones en curso de apoyo presupuestario en los países más vulnerables a fin de evaluar las posibilidades de desembolsos por adelantado. El argumento de la CE en favor del apoyo presupuestario se basa en que se trata de un instrumento de impacto rápido que permite una financiación predecible a largo plazo para los gastos del gobierno, incluyendo los

sectores sociales como salud y educación.

Sin embargo, el apoyo presupuestario plantea una serie de preocupaciones. Primero, la mayoría de los países no dispone de capacidad interna y oportunidades para monitorear la asignación de los recursos del presupuesto, que es un tema crucial para la rendición de cuentas democrática. El empleo de empresas de contabilidad internacionales para monitorear la implementación tiende a mejorar la imagen del gobierno en el exterior en relación a la implementación del presupuesto, pero socava la “apropiación” interna y la rendición de cuentas democrática frente al parlamento nacional. Segundo, la CE identificó una serie de condiciones que deberían cumplirse antes de que se considere el apoyo presupuestario, por ejemplo, democracia y respeto por los derechos humanos. Sin embargo, en diversos estudios sobre varios acuerdos de apoyo presupuestario no se encontró evidencia ninguna de que se realizaran evaluaciones exhaustivas para comprobar que se cumplieran esas condiciones<sup>15</sup>. Finalmente, la CE incluye el apoyo presupuestario en sus cálculos para cumplir con el requerimiento legal establecido por el Parlamento Europeo de que se debe usar el 20% de la ayuda para salud y educación básicas, aunque incluso el CAD de la OCDE, que maneja el sistema de clasificación de la ayuda al desarrollo, considera que el apoyo presupuestario debería clasificarse independientemente de las asignaciones a los sectores de la salud y la educación.

#### EPAs

El establecimiento de los Acuerdos de Sociedad Económica (EPAs, por su sigla en inglés), que crean un régimen de libre comercio entre la UE y los países ACP, es uno de los elementos más polémicos del Acuerdo de Cotonou. La intención de los EPAs es suplantarse los acuerdos de comercio preferencial de la Convención de Lomé, porque éstos se consideran incompatibles con las reglas de la OMC sobre barreras comerciales. En un principio, se esperaba que los EPAs hubieran sido establecidos para comienzos de 2008, pero a mediados de 2009 siguen siendo centro de acalorados debates<sup>16</sup>.

La CE siempre ha presentado a los EPAs como acuerdos de desarrollo, pero sus términos contradicen tal afirmación. Primero, es probable que tengan como resultado una pérdida importante de tarifas aduaneras para muchos países ACP, para los cuales la UE es a menudo su principal socio comercial. Segundo, los países ACP carecen de la infraestructura necesaria para competir en una economía de mercado abierto. Como un agregado al paquete financiero original provisto por la CE, se proyecta una ayuda de adaptación al EPA “ayuda por comercio”, pero algunos análisis indican que la mayoría de esa ayuda no será adicional. Tercero,

con la inclusión de áreas de comercio en donde no hay acuerdo, tales como servicios y adquisiciones, se dejan abiertas partes de la economía de los países ACP a las empresas europeas.

A pesar de estas preocupaciones, la CE sostiene que, en la crisis actual, los AAE contribuirán a promover el crecimiento económico y el desarrollo en los países socios. João Aguiar Machado, uno de los principales negociadores de la CE sobre los AAE, explica que los acuerdos apoyarán al desarrollo al crear un ambiente comercial predecible que, a su vez, impulsará las inversiones y creará empleos. A fin de apaciguar a los desconfiados gobiernos de los ACP, la Comisaria de Comercio Catherine Ashton reconoció la necesidad de dar mayor flexibilidad a las negociaciones y prometió que la negociación de una EPA total reflejará y respetará las particularidades regionales de las partes del acuerdo. Sin embargo, en su discurso ante la Asamblea Parlamentaria Conjunta en Praga en abril de 2009, expresó su deseo de llegar rápidamente a un acuerdo aceptable para todas las partes y que todos los AAE provisorios fueran firmados antes del fin del mandato de la actual Comisión en octubre de 2009. Las negociaciones por los AAE estuvieron estancadas por largo tiempo, pero parece que la urgencia por abordar los efectos de la crisis financiera y económica se está usando como excusa para acelerar el proceso y aumentar la presión sobre los gobiernos ACP para que se den por vencidos. ■

13 *Ibid.*

14 Aunque los países en transición como Letonia y Rumania también se ven obligados a solicitar préstamos del FMI, están en mejor posición para hacerlo porque la CE ha recolectado un fondo de EUR 50.000 millones para ayudar a los países europeos que están fuera de la eurozona con sus obligaciones de balanza de pagos.

15 Alliance2015. “The EU’s contribution to the Millennium Development Goals Poverty Eradication: From Rhetoric to Results?” Ed. EEPA, Bruselas, septiembre de 2008.

16 A junio de 2009, sólo los países de CARIFORUM (15 países en el Caribe) habían firmado un AAE completo, y sólo Botswana, Camerún, Costa de Marfil, Lesotho y Swazilandia habían firmado un AAE provisorio.



Panel sobre Derechos Indígenas.

## Audiencia Popular sobre la Crisis\*

El 20 de junio de 2009, en la Iglesia de la Santísima Trinidad de Nueva York, la iniciativa de la *Audiencia Popular sobre la Crisis* reunió a activistas de más de 30 organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y grupos de base a nivel local, nacional e internacional para analizar las consecuencias sociales y ambientales de la crisis financiera y económica en hombres y mujeres, trabajadores o desempleados, de todo el mundo. Durante el evento, activistas por los derechos sociales, económicos, de género, laborales y ambientales



Miguel D'Escoto Brockmann en la Audiencia Popular

ofrecieron testimonios sobre cómo la crisis afecta a las comunidades locales, desde Sudán hasta San Salvador y el sur del Bronx.

Este foro fue también una oportunidad para que líderes de la sociedad civil compartieran ideas y experiencias sobre cómo construir un movimiento mundial con raíces locales que pueda incidir en la creación de un nuevo sistema económico basado en los derechos humanos y la sustentabilidad ambiental.

La *Audiencia Popular sobre la Crisis* se llevó a cabo en el contexto de la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Crisis Financiera y Económica y su Impacto en el Desarrollo, el primer foro realmente multilateral convocado para abordar los impactos sociales del actual colapso financiero. El orador principal de la Audiencia Popular fue el Padre Miguel D'Escoto Brockmann, presidente de la 63ª Sesión de la Asamblea General de la ONU, quien agradeció el apoyo de la sociedad civil a las soluciones de la crisis que están tomando forma en el corazón de la ONU y exhortó a los participantes “a inyectar un nuevo espíritu de responsabilidad y solidaridad” hacia la gente que está sufriendo los efectos de la crisis de manera desproporcionada. El evento concluyó con un llamamiento del Coordinador de Social Watch, Roberto Bissio, en favor de una reforma de la actual arquitectura financiera mundial que ayude a sacar a la gente de la pobreza, en lugar de reforzar las desigualdades económicas y sociales existentes tanto dentro como a través de las fronteras.

A lo largo de la Sección Temática del Informe 2009 de Social Watch usted ha leído intervenciones clave de participantes en esta actividad, junto con algunos testimonios sobre el impacto de la crisis en la gente común que la red de Social Watch recogió en países del Sur. ■

\* Organizaciones adherentes a la *Audiencia Popular sobre la Crisis*: Social Watch, Eurostep, LDC Watch, Institute for Policy Studies, Global Policy Forum, Center of Concern, Red-DESC, Institute for Agriculture and Trade Policy, Global-Local Links Project, Jubilee USA Network, Jubilee South, GCAP Feminist Task Force, Alliance for Responsible Trade, Women's Environment and Development Organization, Consejo Internacional de Educación de Personas Adultas, Servicio de Enlace de Naciones Unidas con Organizaciones No Gubernamentales, Global Action on Aging, Latindadd, US Human Rights Network, CONGO Social Development Committee, Sub-Committee on the Eradication of Poverty, Hemispheric Social Alliance, Women's Working Group on Financing for Development, Medical Mission Sisters International, World Federation of United Nations Associations, International Youth and Student Movement for the United Nations, Enlazando Alternativas, Transnational Institute, Our World Is Not For Sale Network.

Los videos de la *Audiencia Popular sobre la Crisis* están disponibles en el canal de Social Watch en YouTube: <[www.youtube.com/SocWatch](http://www.youtube.com/SocWatch)>.