

◎ INFORMES TEMÁTICOS



La crisis económica: hora de un nuevo acuerdo social

La noción de que la crisis financiera mundial es sólo un síntoma de un problema más sistémico – una crisis de la “economía real” – está cobrando cada vez más fuerza, si bien es algo que quienes están al frente de estos asuntos se niegan a reconocer. No es posible reformar o reparar el sistema capitalista mediante medidas de seguridad social insuficientes que dejan intacto el meollo de su lógica societal. Únicamente la transformación total de la sociedad, organizada en torno a una nueva lógica, puede conducir a un mundo en el que la prioridad sea cubrir las necesidades de los seres humanos y no las ganancias empresariales.

Edward Oyugi
Social Development Network, Nairobi, Kenia

El dinamismo y la riqueza global que el sistema capitalista ha logrado producir en los últimos 200 años se han conseguido a un costo elevado. La notable flexibilidad del sistema lo ha ayudado a superar numerosos desafíos internos y externos, pero a un costo importante para los grupos de interés humanos y, cada vez más, para el medio ambiente.

Al debilitarse su prosperidad histórica, tanto las víctimas como los beneficiarios del capitalismo se enfrentan a la difícil perspectiva de abordar el deterioro de la productividad, la falta de equidad, la pobreza generalizada y la agudización de la ineficiencia distributiva. Son cada vez más las personas que reconocen que la crisis financiera mundial de nuestros días constituye un mero síntoma de un problema más sistémico. La “economía real” está en crisis; una crisis del capitalismo que padece no ya de dolencias efímeras, sino de una enfermedad en fase terminal¹.

En el pasado, el capitalismo sobrevivía mediante el reiterado recurso de sanearse a sí mismo de la deuda y del endémico déficit social democrático traspasando el costo de los necesarios ajustes estratégicos hacia los débiles y los pobres. Las crisis finalizaban luego de una devaluación masiva o de la destrucción de capital, junto con el desempleo a gran escala y la caída de los salarios. Luego se restauraban las ganancias con renovadas o aun mayores perspectivas de tasas de crecimiento más elevadas.

Es así que el capitalismo destruye el tejido social al incrementar el desempleo, destruyendo barrios enteros y provocando tensiones sociales y violencia. Las consecuencias son la creciente desigualdad, el desempleo generalizado y niveles de pobreza inaceptables para la mayoría de la humanidad. Esta vez, las características genéricas son casi las mismas, pero los efectos del daño parecen resistirse a toda medida reparadora. Es así que:

- Las necesidades sociales y humanitarias continúan creciendo a medida que los recursos que se necesitan para paliarlas disminuyen en forma

constante o, en muchos casos, sencillamente se evaporan. La situación de Grecia en 2010 es un ejemplo de ello.

- La cohesión social padece niveles de estrés que no se han visto en decenios, debido sobre todo a que los grupos menos favorecidos compiten por servicios cada vez más escasos, mientras que hay más y más familias ‘nuevas’ que se vuelven vulnerables y por lo tanto requieren apoyo externo de fuentes no tradicionales.
- Los logros alcanzados en diferentes regiones durante el último decenio corren peligro de perderse por completo, no sólo en las economías menos adelantadas sino también en las más desarrolladas.
- Si el crecimiento se alimenta del desempleo, se trata de un crecimiento artificial.

El marco sistémico de la crisis

Las políticas neoliberales, que persiguen los intereses corporativos impulsados por los diferentes sectores, son las que han dado lugar a esta crisis. Sin embargo, no es del todo cierto que el neoliberalismo signifique la desregulación de los mercados; se trata más bien de la regulación no declarada del mercado a favor de los intereses de los dueños del capital, cosa que el tema de las patentes deja en evidencia. Desde tiempos inmemoriales, la “propiedad intelectual” no estaba regulada; los hombres y las mujeres que inventaron la rueda y las técnicas agrícolas no obtuvieron ganancias con sus inventos, a pesar de que todas las generaciones posteriores los han utilizado. Es sólo bajo el capitalismo que las corporaciones se apresuran a patentar no sólo sus propios descubrimientos e invenciones sino también los de otras personas. Así, por ejemplo, las compañías farmacéuticas obtienen ganancias escandalosas al vender medicamentos que salvan vidas a precios que condenan a la muerte a la mayoría de los pacientes que los necesitan. De modo que, cuando se habla de la regulación o falta de ella, es importante darse cuenta de que ambas modalidades podrán favorecer a los intereses hegemónicos en el marco de una economía política específica. Si se analiza más de cerca lo que aparenta ser una regulación leve, se podrá ver que en realidad se trata de una regulación sutil que favorece los intereses del segmento gobernante de la sociedad.

Por lo general, el neoliberalismo se ha asegurado de que se supriman las regulaciones que protegen en especial a los menos favorecidos económicamente y

a la población en general. Es por ello que, desde los años 1980 a la fecha se ha llevado a cabo una desregulación desenfundada en la mayoría de las economías capitalistas, que se ha extendido con rapidez en todos los regímenes que se encuentran bajo la influencia del FMI y el Banco Mundial. En 1999 se revocó la ley Glass-Steagall, allanando así el camino para que el neoliberalismo pudiera extender sus raíces en la economía mundial a través del Consenso de Washington. Esta ley se había aprobado en 1933 en medio del derrumbe del sistema bancario para separar la banca comercial (recibir depósitos y otorgar préstamos) del negocio mucho más riesgoso de la banca de inversiones (garantía y venta de bonos y acciones) y ayudó a detener la corrida bancaria. Luego de la desregulación, la enérgica “revolución de la securitización” que tuvo lugar a continuación ayudó a consolidar a los guerreros por excelencia de la economía capitalista mundial – los estafadores de Wall Street.

El sistema se basa en la interacción no planificada de miles de corporaciones multinacionales y de los principales gobiernos del norte. Se asemeja a un sistema de tránsito sin demarcación de carriles, señalización, semáforos, límite de velocidad y ni siquiera un código claro que establezca que todos deben conducir por el mismo lado de la calle. Debido a ello, será sin duda muy difícil evitar que el derrumbe del sector financiero se generalice y se convierta en algo mucho más serio en los próximos meses o años. Cuanto antes reconozcamos que sólo una minoría se beneficia del capitalismo, antes podremos generar una solución democrática para la mayoría. Si la causa de estas miserias sin fin es sistémica, la solución también debe serlo.

Los transmisores del impacto

Los procesos de la integración económica internacional dejan a los estados periféricos – y a los estados pobres en especial – con cada vez menos autoridad para regular las condiciones que definen las relaciones entre el capital y el trabajo, los mecanismos operativos y las condiciones de acceso a los mercados internos y el monto de la adjudicación presupuestaria para el desarrollo social equitativo. Dado que los estados aún constituyen el marco legítimo para los sistemas formales de participación política, amenaza el peligro de que se produzca un vacío de legitimidad a medida que estos procesos extiendan su influencia a toda suerte de jurisdicciones ilegítimas.

Para muchos de los países y sociedades del sur, la integración acelerada a la economía mundial se ha

1 Por más información sobre este tema, véase F. William Engdahl, *Financial Tsunami: The End of the World as We Knew It* (“El maremoto financiero: el fin del mundo tal como lo conocimos”), Global Research, 30 de septiembre de 2008.

visto acompañada de desigualdad y marginación cada vez mayores. Al afrontar los efectos de la globalización neoliberal, se han debilitado los marcos e instrumentos institucionales de política social tanto nacionales como locales, volviéndose ineficaces. Las entidades supranacionales como el FMI, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC) dan forma no sólo a la distribución, regulación y provisión sociales y mundiales, sino también a las exenciones de políticas sociales nacionales y locales, lo que trae como consecuencia el desempoderamiento de grandes segmentos de la sociedad².

Lamentablemente, son pocos los países del sur que cuentan con el pulso firme necesario para volver a empezar y recuperar el espacio político y así poder proteger a los sectores vulnerables de sus sociedades, o para cortar los canales de transmisión que han traído los efectos de la crisis a los hogares y lugares de trabajo de las y los desamparados. En ámbitos macroeconómicos, los países en desarrollo se han visto afectados por la crisis sobre todo a través de los siguientes mecanismos de transmisión:

- Los mercados financieros desregulados.
- El comercio internacional desequilibrado a favor de las poderosas economías industriales del norte.
- El flujo desregulado de capital hacia los refugios más atractivos para la acumulación de capital.
- La deficiente presupuestación gubernamental.
- La ayuda contraproducente.
- La corrupción.

Los mecanismos de protección social que podrían obviar la malévolenta influencia de todo esto se ubican en diversas categorías con sus respectivos instrumentos de intervención. En primer lugar, en cuanto a la protección, la ejecución de medidas tales como la asistencia social por medio de transferencias públicas y privadas, prestaciones por discapacidad, pensiones y servicios sociales podría brindar alivio inmediato a las personas más vulnerables de todas las sociedades. Por ejemplo, el Banco Mundial estima que en Kenia las remesas redujeron la cantidad de personas que vivían en la pobreza absoluta en 8,5%³. Aun así, el país experimentó una brusca caída de más del 10% en sus remesas internacionales en la segunda mitad de 2008.

En segundo lugar, en lo que se refiere a la prevención, poner en marcha mecanismos tales como seguros sociales, transferencias sociales y socieda-

des de ahorro podría contribuir a prevenir los perjuicios sufridos por las estrategias y los mecanismos tradicionales de afrontamiento. En tercer lugar, en el entorno de la promoción existe una gran variedad de oportunidades económicas que se podría poner a disposición de la población mediante instrumentos tales como el acceso fácil y sostenible al crédito, la exoneración de la matrícula escolar, programas de alimentación escolar, programas de obras públicas y paquetes de asistencia para la iniciación agrícola. Por supuesto que tales iniciativas promoverían la flexibilidad mediante el aumento de la diversificación de los medios de vida y de la seguridad social en general.

Por último, en cuanto a la transformación social, se podrían abordar los diferentes tipos de vulnerabilidad subyacente mediante mecanismos de protección social⁴ que van desde la promoción de los derechos de las minorías al establecimiento de los fondos sociales adecuados para el diseño de políticas antidiscriminatorias. Tales iniciativas facilitarían a su vez la conveniente transformación de las relaciones sociales, lo que conduciría a una notoria reducción de la exclusión social que se ha constituido en la causa de conflictos intermitentes.

Los desafíos de la protección social

La crisis actual ha afectado a muchos sectores de la sociedad, aunque de diferentes maneras y según la ubicación geográfica, la situación socioeconómica y la fuente primaria de medios de vida. Los países que cuentan con movimientos sociales sólidos y una notable tradición en procesar los reclamos sociales a favor de los más vulnerables (tales como Indonesia, Filipinas y algunos en América Latina) han construido sobre la base de las dinámicas de reforma en curso con extraordinario éxito.

En Indonesia, por ejemplo, el Gobierno vio la conveniencia de establecer una Unidad para el Control y la Respuesta a la Crisis como un primer paso en sus intentos coordinados de abordar los efectos de la crisis financiera. Además, se comprometió a revisar el presupuesto en forma drástica, para poder incluir los elementos adicionales de una estrategia de estímulo fiscal que perseguía tres objetivos principales: aumentar o mantener el poder adquisitivo de

la población, estimular el comercio y promover las actividades emprendedoras, y acelerar la creación de puestos de trabajo y fomentar el crecimiento de la pequeña empresa. Debido a las favorables condiciones iniciales y a las respuestas políticas oportunas, hasta el momento la economía de Indonesia ha sobrellevado la tempestad con tasas de crecimiento que continúan relativamente altas y tendencias que siguen siendo positivas con respecto a la reducción de la pobreza. Por el contrario, en la mayoría de los países africanos los movimientos sociales son débiles y existen pocas medidas concretas para aliviar la apremiante situación de los pobres.

No hay duda que uno de los problemas más graves que ha causado la crisis económica es el desempleo prolongado que parece haberse instalado. Por lo general, el ritmo de la recuperación económica va muy a la zaga del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). Sin embargo, existe una intervención prometedora que combina la creación de puestos de trabajo con la mejora de las opciones de medios de vida. Si se elabora teniendo en cuenta las necesidades de las personas más vulnerables, una política de protección social de este tipo puede favorecer tanto al desarrollo como a la equidad de género. Para ello será necesario establecer un marco político de seguridad social e instrumentos que promuevan el desarrollo social equitativo para que exista la posibilidad de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La protección social puede desempeñar un papel integral en la mitigación del impacto debilitante de la pobreza, sobre todo en una crisis como la actual. En ese sentido, constituye una importante política contracíclica. Sin embargo, las respuestas de la protección social a la crisis capitalista neoliberal en curso han sido, como mínimo, imperceptibles además de caóticas. Ciertos países han elegido una amplia gama de medidas de protección social y algunos han puesto en práctica su intención de cumplir con los compromisos asumidos antes de la crisis. Entre los países en desarrollo, Kenia y Uganda están en esta categoría. Otros, como Ghana, han hecho intentos aún mayores por exceder el nivel de cobertura anterior a la crisis, incluso a riesgo de aumentar el déficit fiscal ya casi insostenible. Sin embargo, una gran cantidad de países han pospuesto sus medidas de protección social y han optado en su lugar por abordar los desafíos de la estabilización macroeconómica. Por ejemplo, Nigeria ha preferido poner en marcha un régimen de estímulo fiscal y al mismo tiempo regular el déficit que es cada vez mayor. Ello sólo será posible mediante la cuidadosa reducción del gasto en el sector social que podría, de otro modo, dar lugar a conmociones microeconómicas.

Además de las presiones económicas, algunos países también sufren duros golpes que afectan el desarrollo humano y la estabilidad socioeconómica,

2 Bob Deacon con Michelle Hulse y Paul Stubbs, *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare* ("Política social mundial: las organizaciones internacionales y el futuro del bienestar"), Londres: Sage, 1997.

3 Kenia – Informe de Avance del País, Banco Mundial, 2008.

4 Por más información sobre este tema, véase: Andy Norton, Team Conway y Mick Foster, *Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development* ("Conceptos y enfoques de protección social: las consecuencias para la política y la práctica en el desarrollo internacional") Documento de trabajo 143, Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI, en inglés), Londres, 2001; Stephen Devereux, *Social Protection and the Global Crisis* ("La protección social y la crisis mundial"), Brighton: IDS, 2009; Charles Knox, *Response to 'Social Protection and Global Crisis'* ("Respuesta a la protección social y la crisis mundial") 14 de mayo de 2009, disponible en: <www.wahenga.net/sites/default/files/Response_to_Social_protection_and_the_global_crisis.pdf>.

debido a las restricciones a las políticas internas que se requieren para tomar medidas decisivas. Si bien las economías avanzadas y emergentes cuentan con cierta capacidad de maniobra, muchas de las economías en desarrollo se enfrentan a la doble traba de los déficits gubernamentales y de cuenta corriente. En consecuencia, su entorno político y fiscal se ha reducido. En un momento en que deberían estar poniendo en práctica políticas contracíclicas con objetivos precisos y extendiendo el gasto gubernamental en el sector social, se ven obligados a tomar el camino contrario.

Todos los países deben ser capaces de introducir políticas contracíclicas con ayuda internacional, para revertir las tendencias de la demanda insuficiente y el creciente desempleo. Para ello, es imperativo que haya facilidades especiales para el préstamo en condiciones favorables. Documentos recientes del FMI y el Banco Mundial parecen reconocer y valorar las lecciones aprendidas en las crisis anteriores y las políticas de ajuste estructural que les siguieron; no obstante, se oye nuevamente la afirmación de que se deben mantener las políticas macroeconómicas “prudentes”. Por eso la primera pregunta suele ser si los países en desarrollo pueden “afrontar” la adjudicación presupuestaria que se necesita para promover la seguridad social tanto para hombres como para mujeres.

Es necesario un nuevo acuerdo social

Existe una incitación apremiante a adjudicar, racionalizar y gastar los recursos para la protección social en forma más eficiente. En la actualidad, los intentos pertinentes siguen estando fragmentados y mal enfocados en lo que se refiere a la programación, a los objetivos estratégicos y a las formas de ejecución. Será necesario realizar gastos presupuestarios a gran escala y a largo plazo, además de obtener el apoyo de los donantes, para que los proyectos de protección social alcancen y beneficien a quienes se han visto empobrecidos por la crisis. Los desafíos sistémicos son varios, lo que está relacionado con la necesidad de integrar la seguridad social a las exigencias de reforma democrática y social. Será necesario realizar un reajuste general de los sistemas económicos, teniendo en cuenta los siguientes puntos:

- La estabilización del empleo.
- El equilibrio entre los sectores privado y público.
- La extensión de la cobertura de los sistemas de seguro social básicos a los sectores tanto privado como público.
- Nuevas relaciones laborales que busquen reincorporar un equilibrio de poderes adecuado entre el capital y el trabajo.
- La equidad de acceso y distribución de recursos para el desarrollo social.

La protección social ya no puede permanecer aislada e inconexa de la lucha de la sociedad por la renovación democrática. La exigencia para su cumplimiento debe estar entrelazada en la instalación democrática de la economía política de las naciones así como de su potencial democrático. Ese tipo de economía política requiere de un Nuevo Acuerdo que se fundamente firmemente en un nuevo contrato socialdemócrata que vaya más allá del sueño de Franklin D. Roosevelt, que era salvar al capitalismo de la depresión de 1929. Es claro que Roosevelt no fue electo por su programa del Nuevo Acuerdo, y que cuando asumió la presidencia de Estados Unidos no tenía intenciones de poner en marcha políticas relacionadas con este nuevo acuerdo. Se convenció de la necesidad de ello debido a las presiones intimidantes y la amenaza de disturbios masivos posteriores a las señales reveladoras de una crisis varias veces presagiada por los detractores del sistema. Evidentemente, se trató de una disyuntiva entre otorgar reformas y concesiones desde arriba o arriesgar una explosión social potencialmente incontrolable desde abajo.

A pesar de que el Nuevo Acuerdo de Roosevelt logró apaciguar los ánimos en cierta medida mediante la creación de empleos a través de la realización de enormes proyectos de obras públicas, no fue de ningún modo suficiente para garantizar la supervivencia a largo plazo de un sistema cuya lógica motriz se agota en sus fundamentos democráticos. Lo que realmente logró sacar a EEUU de la Gran Depresión fue la II Guerra Mundial⁵. Es decir, fue la producción para una guerra que mató a millones de personas y redundó en miles de millones en ganancias para la economía empresarial mundial lo que “salvó” al capitalismo estadounidense, convirtiéndolo en pionero de la economía de mercado mundial.

El papel de la seguridad social

En un futuro previsible, la protección social seguirá siendo un conjunto fragmentario de medidas paliativas sin coordinar, mal enfocadas y siempre reactivas, que ya no son suficientes para enfrentar los desafíos a largo plazo del capitalismo neoliberal. La situación exige repensar profundamente los principios, así como las políticas subyacentes de nuestro contrato social heredado y del paradigma político y económico que inspira su diseño y arquitectura. Es necesario comenzar de cero y repensar las funciones adecuadas de todos los sectores que conforman la economía: el estado, la sociedad civil, la ciudadanía y el medio ambiente.

El complejo – y en gran medida tácito – acuerdo entre el estado democrático, el mercado social y

5 Chalmers Johnson, *Going Bankrupt: The US's Greatest Threat* (“Caer en bancarrota: la mayor amenaza de los EEUU”) *Asia Times Online*, 24 de enero de 2008. Disponible en: <www.atimes.com/atimes/Middle_East/JA24Ak04.html>.

la sociedad no hegemónica debe proporcionar la seguridad social necesaria para empoderar a ciudadanos y ciudadanas de modo que puedan navegar en medio de una economía política dinámica que sirva a todos los integrantes de una sociedad. Sin embargo, existe una situación que empeora y que ha desafiado las explicaciones tradicionales de los apologistas del capitalismo neoliberal. Los programas de pensiones y oportunidades de empleo confiables desaparecen en la jungla de la economía de mercado desregulada, a la vez que las condiciones sanitarias de la mayoría de los ciudadanos se deterioran sin señales de que la recuperación que se aguarda con tanta impaciencia vaya a traer cambios positivos. El salario real permanece estancado, la desigualdad de ingresos y riqueza alcanza niveles sin precedentes y más familias descienden de la clase media. La situación exige un acuerdo totalmente nuevo, elaborado con el objetivo de renovar la moribunda economía de mercado neoliberal.

Esta nueva economía social de mercado deberá recomodar el equilibrio de poder entre el capital y el trabajo, el estado y la sociedad, el ámbito rural y el urbano, el norte y el sur, el centro y la periferia. Se deberá elaborar un contrato social que promueva el crecimiento a largo plazo y la prosperidad ampliamente compartida, además de brindar apoyo a individuos y familias no como empleados sino como ciudadanos. También deberá ser posible realizar propuestas políticas concretas con respecto a la atención sanitaria asequible para todos, la propiedad de activos de acceso general, la seguridad de las pensiones y la educación permanente.

Las necesidades humanas al frente

En algún momento los pueblos del mundo se darán cuenta de que la causa de tanta inestabilidad económica y miseria entre la mayoría de los integrantes de nuestras sociedades es el capitalismo en sí, y no este o aquel individuo o partido deshonesto o corrupto. No obstante, son muchos quienes aún se aferran, con poco sentido realista, a las ilusiones acerca de la eficacia de las diversas formas de paquetes de estímulo enfocados en salvar al capitalismo de su propia lógica autodestructiva. En cierto modo no podría ser de otra manera, dado el desequilibrio de las fuerzas sociales que se enfrentan en aras de una redefinición democrática del futuro de la humanidad. Si bien crece la presión ejercida por las fuerzas populares a favor del cambio, aún no cuentan con la fuerza suficiente para lograrlo.

De modo que si bien no se puede seguir actuando de manera imprudente en contra de las reformas, aun aquellas con un mínimo contenido socialdemócrata y que ofrecen más que nada medidas paliatorias, se debe mantener una postura firme en contra del reformismo, en especial del que aduce que el sistema capitalista neoliberal puede,

de alguna manera, transformarse en un sistema más amable, manso y sensible con respecto a la crecientemente grave situación de sus víctimas. Por su propia naturaleza, el sistema se basa en la explotación de muchos por unos pocos, en la propiedad

y el control de la vasta mayoría de las riquezas de la sociedad por un sector minúsculo de la población. No es posible reformar o reparar el sistema capitalista mediante medidas de seguridad social efímeras que dejan intacto el meollo de su lógica societal.

Únicamente la transformación total de la sociedad, organizada en torno a una nueva lógica, puede dar como resultado un mundo en el que la prioridad sea cubrir las necesidades de los seres humanos y no las ganancias empresariales. ■

El género en tiempos de crisis: se necesita un nuevo paradigma de desarrollo

A pesar de algunos avances, la aplicación de los compromisos en igualdad de género es todavía lejana. El progreso irregular hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) – todos los cuales tienen dimensiones de género – así como el aumento en la pobreza y la desigualdad se deben no sólo a impactos y crisis externos sino a desequilibrios estructurales subyacentes. Las autoridades responsables deben repensar la macroeconomía y reconocer que las economías dependen de una extensa economía del cuidado en la que la mano de obra es principalmente femenina. Ha llegado el momento de un nuevo paradigma de desarrollo con derechos y oportunidades iguales para todos y todas. ¿Podrá ONU Mujeres, la nueva entidad de la ONU para la igualdad de género, catalizar ese cambio?

Grupos de trabajo de Género de Social Watch¹

En 1979, muchos de los gobiernos del mundo asumieron compromisos jurídicos con los derechos de la mujer al firmar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por su sigla en inglés). Dieciséis años después, en 1995, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer adoptó un exhaustivo plan de acción para lograr la igualdad de género: la Plataforma para la Acción de Beijing. En septiembre de 2010, los líderes del mundo se reunieron en Nueva York en la Cumbre sobre los ODM para evaluar los avances hacia esos objetivos, entre los cuales figura la reducción de la pobreza y la desigualdad, y dialogar sobre cómo acelerar esos avances frente a las múltiples crisis superpuestas del clima, los alimentos, la energía, las finanzas y la economía.

A pesar de algunos avances, los compromisos asumidos en Beijing y la CEDAW están muy lejos de ser aplicados plenamente, y la igualdad de género no siempre es un componente de los programas de desarrollo económico y social sustentable. Desde cualquier perspectiva, incluido el Índice de Equidad de Género (IEG) de Social Watch, se necesitan progresos urgentes en esta área porque los gobiernos suscriben los instrumentos internacionales con prontitud pero son lentos en garantizar su aplicación.

La pobreza en aumento y el progreso irregular hacia los ODM – todos los cuales tienen dimensiones de género – se deben no sólo a impactos y crisis externas sino también a desequilibrios estructurales subyacentes. En épocas de crisis, son las mujeres quienes llevan la peor parte de la disminución de fondos para el desarrollo, pues deben encontrar formas de alimentar y cuidar a sus hijos y otros dependientes cuando el hogar cuenta con menos ingresos, y deben asumir más tareas no remuneradas cuando se recortan los servicios sociales. Las personas pobres – y las mujeres están entre los más pobres de los pobres – no tienen reservas para afrontar las crisis. Sin embargo, los mismos países que no encuentran dinero para el desarrollo movilizaron miles de millones de dólares para rescatar bancos y empresas.

En busca de un nuevo paradigma de desarrollo

Crisis como la de los alimentos, los combustibles y las finanzas no son neutrales frente al género. Exacerban las desigualdades existentes y ponen de relieve los efectos negativos sobre las mujeres y sobre las economías que dependen de ellas. Sin embargo, pocas de las medidas adoptadas por los países en respuesta a la crisis han dado prioridad al empleo y los medios de vida de las mujeres. Si no se toman medidas muy específicas, las mujeres pobres quedarán fuera del sistema: deberán buscar empleos precarios de menor productividad, con ingresos exiguos y sin protección social. Muchas se vuelven más vulnerables a la trata de personas y a formas de trabajo peligrosas o ilegales.

Es imprescindible establecer medidas para proteger a las mujeres de los peores impactos de las crisis. Sin embargo, también hay una gran necesidad de políticas de desarrollo social que asuman el género como un paso decisivo hacia la igualdad y el mayor bienestar de las personas. Como se vio en crisis anteriores en Asia y América Latina, los indicadores sociales demoran el doble en recuperarse de las crisis y es preciso vigilarlos atentamente, igual que al crecimiento económico. Este último ha dejado de ser una medida válida del bienestar humano y social. Se necesita un cambio de paradigma, y reflejarlo en la práctica. No se trata de tener la meta del crecimiento y formular algunas políticas para la mujer, o para las familias pobres, sino de diseñar y aplicar un nuevo paradigma de desarrollo con derechos y oportunidades iguales para todos y todas.

A pesar de los adelantos en los marcos jurídicos y políticos para la igualdad de género, en todo el mundo los movimientos de la mujer se han sentido frustrados porque los estados no han aplicado estos marcos y no han cumplido con sus compromisos. Como dijo Norah Matovu Wing, directora ejecutiva de la Red de Desarrollo y Comunicación de las Mujeres Africanas (FEMNET): “El cambio que se ha logrado en el estatus político, social y económico y la situación de la mujer africana es innegable. Sin embargo, nos preocupa que todavía sólo una minoría disfruta de estos beneficios”². Los cambios en la vida cotidiana de las mujeres son contados, especialmente para las

de las zonas rurales y las que deben migrar dentro de sus propios países y al extranjero.

Impactos de género de la crisis económica

La crisis económica de 2008 y los posteriores planes de recuperación en los niveles nacionales, regionales e internacionales no han logrado reconocer, comprender, analizar y corregir el impacto de género de la crisis financiera. La negación continua de su impacto de género, unida a la falta de inclusión de las mujeres como parte de la solución, acarrea el riesgo de que se vuelva a una estrategia de recuperación “como de costumbre” que, en el largo plazo, tendrá consecuencias perjudiciales para las vidas reales de mujeres, hombres y niños y también para el medio ambiente.

La crisis económica actual se diferencia de recesiones anteriores en que se trata de una recesión que ha tenido – y seguirá teniendo – un impacto mucho mayor, aunque distinto, sobre las mujeres. En comparación con períodos anteriores de desaceleración económica, las mujeres hoy en día “son la fuerza más importante – y menos reconocida – para el crecimiento económico en el planeta”, por lo menos según *The Economist*, que sugirió que en las últimas décadas las mujeres han contribuido más a la expansión de la economía mundial que las nuevas tecnologías o los mercados emergentes de China e India³. Sin embargo, se hace caso omiso de esta realidad. Además, el número sin precedentes de mujeres en el mercado laboral significa que contribuyen a los ingresos de los hogares como nunca antes. Por lo tanto, la integración de la mujer en el mercado laboral significará no sólo que la crisis tendrá un mayor impacto directo en las propias mujeres sino también en los hogares, donde los ingresos se verán afectados en forma considerable por las pérdidas de empleo femenino.

Pero lo más importante es que la situación económica de las mujeres al comienzo de la recesión no era de ningún modo igual a la de los hombres. En modelos laborales que se caracterizan por mercados segregados por sexos, brechas salariales entre hombres y mujeres, mayores niveles de empleo a tiempo parcial y una alta concentración en el llamado sector informal con menores ingresos y escasa o nula protección social,

1 Este artículo es elaboración del Grupo de trabajo de Género de Social Watch, basado en hallazgos del Social Watch 06 Cuadernos ocasionales, *La hora de la economía de género* (marzo de 2010). Fue redactado por Enrique Buchichio y Amir Hamed, del Secretariado de Social Watch.

2 African Women NGO Review Beijing +15, noviembre de 2009. Disponible en: <www.foroyaa.gm/modules/news/article.php?storyid=3913>.

3 Ruth Sunderland, “This mess was made by men. Now let the women have their say”. *The Observer*, 1^o de febrero de 2009. Disponible en: <www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/feb/01/davos-global-recession-gender>.

las mujeres no están en una posición ventajosa para enfrentar la crisis.

Es importante reconocer las dimensiones interdependientes y multifacéticas de la crisis financiera y económica para comprender su impacto total en las mujeres y en las relaciones de género ahora y en el futuro. En general, se han pasado por alto las dimensiones de género de esta crisis. Por ejemplo, en Europa, las predicciones oficiales de desempleo dan cifras similares para mujeres y hombres. Sin embargo, no tienen en cuenta que la proporción de mujeres con trabajo a tiempo parcial, un área que queda fuera de las estadísticas de desempleo, es excesiva. En 2007, el porcentaje de las mujeres que trabajaban a tiempo parcial en la UE era del 31,2%, cuatro veces más elevado que el de los hombres⁴. Las mujeres también son las principales proveedoras de servicios públicos y representan hasta dos tercios de la mano de obra en la educación, la salud y la asistencia social; por lo tanto, es probable que el desempleo femenino aumente en forma desproporcionada a raíz de los recortes de gastos del sector público.

Para comprender los efectos de los recortes de los gastos públicos sobre las mujeres, tanto en el corto como en el largo plazo, se debería hacer un análisis de impacto de género antes de aplicarlos. Las respuestas de los Estados a esta crisis se han centrado en los sectores dominados por la presencia masculina (p. ej., la industria automotriz y el sector de la construcción), pero los recortes de gastos públicos sin duda tendrán como consecuencia que servicios como la prestación de cuidados volverán a las mujeres, lo que limitará aún más su capacidad de participar plenamente en todos los aspectos de la vida. De la misma manera, el impacto de los recortes de gastos para servicios de asistencia en las comunidades en situación de desventaja socioeconómica tendrá como consecuencia una mayor dependencia de las mujeres tanto dentro de las familias como en la comunidad.

En todo el mundo, las tasas de desempleo de las mujeres están aumentando debido a conceptos de género anticuados y recortes en los gastos públicos, mientras que al mismo tiempo su participación en la economía informal y en el trabajo “voluntario” ha aumentado en la medida que se han eliminado las medidas de asistencia social y se espera que las mujeres cubran estos vacíos.

Desafíos globales un vistazo general

En Asia, África, Europa, América Latina y el Medio Oriente, los movimientos feministas han reconocido los efectos positivos de los acuerdos internacionales sobre las vidas de las mujeres y las niñas. Sin embargo, en algunas regiones se ha observado un aumento del extremismo religioso y/o el conservadurismo de derecha que se asocia a la perpetuación y propagación de leyes que discriminan a la mujer. Muchos estados y partidos políticos manipulan el derecho de las personas a la diversidad cultural y religiosa como un pretexto para violar los derechos humanos de las mujeres, las niñas, las personas portadoras de VIH/SIDA y las que

tienen orientaciones sexuales diferentes⁵. La opresión política de las mujeres y sus derechos se potencia por el conflicto armado y una concentración excesiva en la militarización en lugar del bienestar humano como forma de garantizar la seguridad.

Pueden observarse variantes de este fenómeno en África y otras regiones en desarrollo a las que las crisis han llegado por diversos canales de transmisión. También se ha vuelto necesario utilizar una perspectiva de género para decodificar situaciones que ocurren dentro de los hogares, ya que las personas que comparten el mismo techo tienen relaciones de poder asimétricas⁶. Además, a pesar de los cambios actuales en los roles sociales, la división del trabajo por sexo dentro de los hogares sigue siendo muy rígida. Las limitaciones que esta división del trabajo impone a las mujeres, y las jerarquías sociales que se basan en ella, determinan una situación desigual en tres sistemas estrechamente vinculados: el mercado de trabajo, el sistema de bienestar o las prestaciones sociales y el hogar.

América Latina y el Caribe: faltan políticas de género

En América Latina, las principales consecuencias negativas de la crisis económica mundial son la disminución de los intercambios comerciales – tanto en volumen como en valor –, la caída de las remesas y el desempleo, junto con un aumento de la pobreza. Más de 2 millones de personas perdieron el empleo en 2009 y, a pesar de las previsiones de un mayor crecimiento económico en 2010, será difícil recuperar estos empleos⁷. Esto se agrava por lo que informa la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): en 2009 las exportaciones cayeron en un 24% a consecuencia de la crisis⁸.

Por el momento, las respuestas a la crisis en la región se han centrado en la estabilización del sector financiero y en medidas para apuntalar la demanda, el empleo y la asistencia para las poblaciones vulnerables. Sin embargo, muy pocas de las medidas adoptadas por los gobiernos de América Latina y el Caribe mencionan a la mujer, a pesar de que la recesión tiene mayores efectos sobre ellas, en términos tanto de desempleo como de más trabajos precarios, con menor productividad y menos protección social. Es necesario que estas políticas tomen en cuenta la desigualdad de género pues la acumulación de ganancias se basa no sólo en la explotación de los recursos naturales sino también en la mano de obra barata, y la mano de obra femenina es la más barata de todas.

Aunque no se reconozca formalmente, el proceso de producción impone una carga doble a las mujeres:

dentro del hogar (o trabajo “voluntario”) y por los empleos con salarios más bajos para aumentar las ganancias. En las últimas décadas, los sueldos se redujeron en la mayor parte de los países de la región, sobre todo por la inclusión de más mujeres en el mercado laboral.

En la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en agosto de 2007, 33 gobiernos acordaron el Consenso de Quito que exigía la adopción de todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas y las medidas presupuestarias, para garantizar la participación y los derechos de las mujeres⁹. La incapacidad de aplicar los compromisos asumidos en Quito, demuestra las deficiencias de las políticas de igualdad de género, que se vinculan a la debilidad de los Estados al momento de adoptar y aplicar mecanismos para la promoción de la mujer, y al predominio de políticas de “bienestar” sesgadas, que se basan más en la caridad que en los derechos humanos.

En la reciente Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en julio de 2010 en Brasilia, Brasil, la CEPAL presentó un documento que analiza los logros en materia de igualdad de género y los desafíos que todavía enfrentan las mujeres de la región¹⁰. Propone un nuevo pacto social para redistribuir la carga laboral total (de trabajo pago y del no remunerado) entre los hombres y las mujeres, de manera de facilitar el acceso de las mujeres al mercado laboral¹¹.

La región africana: una gota en el océano

A pesar de los avances en la legislación orientada hacia la equidad de género y el proceso judicial, las mujeres africanas expresaron su desilusión con sus gobiernos, que suscribieron los instrumentos de derechos humanos y apoyaron las diferentes políticas internacionales y regionales con prontitud, pero son sumamente lentos en cumplir con sus compromisos.

El Informe Paralelo de las ONG africanas sobre Beijing +15 encontró que “las numerosas medidas prácticas que se tomaron en los últimos cinco años son una gota en el océano si se las compara con las múltiples promesas hechas por los gobiernos africanos sobre el asunto fundamental de lograr la igualdad de género, la equidad y el empoderamiento de la mujer. En pocas palabras, los líderes africanos están defraudando las expectativas de las mujeres africanas”¹².

Si bien hoy en día las políticas de los Estados reflejan algunos elementos de los marcos de “igualdad de género”, en general no llegan a abordar los asuntos

4 Lobby Europeo de Mujeres, *Mujeres y la crisis económica: la urgencia de una perspectiva de género*, 2010. Disponible en: <www.socialwatch.org/node/11611>.

5 Ver, por ejemplo: Social Watch, *La hora de la economía de género – A 15 años de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer*, marzo de 2010. Disponible en: <www.socialwatch.org/node/11578>.

6 Equipo de Investigación de Social Watch, *Género y pobreza: un caso de desigualdades entrelazadas*, 2005. Disponible en: <www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/genderpoverty2005_eng.pdf>.

7 OIT, *2009 Panorama Laboral de América Latina y el Caribe*, Ginebra, enero de 2010.

8 CEPAL, *El comercio internacional en América Latina y el Caribe en 2009: crisis y recuperación*. Enero de 2010. Disponible en: <www.eclac.org/publicaciones/xml/6/38276/Crisis_recuperacion_2009.pdf>.

9 “Latin American and Caribbean countries approve Quito consensus,” 14 de agosto de 2007. Disponible en: <www.caribbeanpressreleases.com/articles/2200/1/Latin-American-and-Caribbean-countries-approve-Quito-consensus/Page1.html>.

10 CEPAL, *¿Qué Estado para qué igualdad?*, julio de 2010. Disponible en: <www.eclac.org/publicaciones/xml/6/40116/Que_Estado_para_que_igualdad.pdf>.

11 Para más sobre esta región, ver: Social Watch, *América Latina y el Caribe: no hay solución a la crisis sin políticas de género*, 2010. Disponible en: <www.socialwatch.org/node/11615>.

12 FEMNET, “The Africa Women’s Regional Shadow Report on Beijing +15”, 10. Disponible en: <www.un-ngls.org/IMG/pdf_1272966511_196.200.26.62_Africa_NGO_Report_-_Beijing_15_FINAL-ENG.pdf>.

Nace ONU Mujeres: ¿estará a la altura de los desafíos?

Geneveva Tisheva y Barbara Adams

Las organizaciones y los grupos de mujeres de todo el mundo celebraron la resolución de la Asamblea General de la ONU, aprobada el 2 de julio de 2010, que establece la entidad de la ONU para la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer: ONU Mujeres. Esta nueva entidad estará dirigida por una Secretaria General Adjunta y consolidará y fusionará las cuatro entidades existentes dedicadas al género, aumentará la capacidad operativa a nivel de los países y tendrá más autoridad y recursos para impulsar el empoderamiento y la promoción de la mujer.

En esta resolución, llaman especialmente la atención los párrafos sobre la importancia de la participación de la sociedad civil en la nueva entidad. La nueva organización ampliará su capacidad operacional en los países: entre otras cosas, se relacionará con grupos de mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil dedicadas a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Esta resolución sólo fue posible por todo el trabajo de promoción y el compromiso firme de los movimientos de mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil en el transcurso de los últimos cuatro años. Esto comenzó con la aprobación del Informe Global sobre la Reforma de la ONU del Panel sobre la Coherencia de todo el Sistema, que incluyó la recomendación de establecer una nueva entidad para aumentar la autoridad, los recursos y la capacidad de la ONU en su trabajo por la igualdad de género. En el entendido de que se precisaba un esfuerzo más fuerte por parte de la sociedad civil para la conformación de la nueva entidad, varios de esos grupos se unieron en la Reforma de la Arquitectura para la Igualdad entre los Géneros o Campaña GEAR (por sus iniciales en inglés). Charlotte Bunch, ex directora ejecutiva del Centro para el Liderazgo Global de las Mujeres, miembro fundador de la campaña GEAR, declaró: "Tenemos grandes expectativas para esta nueva agencia: los grupos de mujeres y otras organizaciones dedicadas a la justicia social, los derechos humanos y las organizaciones de desarrollo que desempeñaron un papel fundamental en este esfuerzo deben trabajar ahora para asegurar que este nuevo organismo cuente con los recursos humanos y financieros necesarios para tener éxito".

Mucho depende de la persona que el Secretario General de la ONU nombre como nueva Secretaria General Adjunta al frente de la nueva organización. Hay consenso de que esta persona debe reunir la visión, la experiencia y la determinación no sólo de ampliar el trabajo de la entidad de la ONU para la igualdad de género sino también hacer que las otras partes del sistema de la ONU rindan cuentas de sus esfuerzos por impulsar la igualdad de género en todos los países. Esto es especialmente importante en esta época, cuando tanto la comunidad internacional como los países de todo el mundo aceleran sus esfuerzos para avanzar hacia el cumplimiento de los ODM para 2015, al mismo tiempo que enfrentan el impacto continuado de la peor crisis económica y financiera global de los últimos 40 años.

El primer desafío importante que deberá enfrentar ONU Mujeres es, pues, si adoptará el modelo tradicional de multilateralismo, por el que las decisiones se toman sólo por los gobiernos y el proceso político tiende a diluir las recomendaciones sobre las políticas. Este modelo no ha logrado impulsar el desarrollo sostenible en todos los países ni enfrentar el desajuste entre las políticas macroeconómicas y los enfoques de justicia de género. Los defensores de la igualdad de género en las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), los gobiernos y las agencias de la ONU deben empezar a cerrar esta brecha, y la prueba para ONU Mujeres es si podrá brindar la visión y el liderazgo necesarios.

Políticas divergentes

La crisis financiera y económica ha representado un desafío no sólo para los recursos para el desarrollo sino también a las políticas que buscan hacerlo inclusivo y sostenible. En tanto los gobiernos tratan de reducir sus presupuestos y sus gastos públicos en vista de la deuda que han generado para enfrentar la crisis, estos recortes se harán sentir en muchas áreas de los servicios sociales, como la educación y la salud, que son fundamentales para la promoción de las mujeres. Esto, a su vez, pone en peligro el empoderamiento ya logrado, no sólo porque estos servicios serán más limitados y más caros, sino porque los recortes aumentarán el trabajo no remunerado de las mujeres para compensar la falta de estos servicios con la llamada "economía del cuidado", que se basa en la suposición incierta de que las mujeres son por naturaleza más propensas a brindar cuidados y que tienen el tiempo y la capacidad para hacerlo.

Al mismo tiempo, estos son los sectores en los que más se concentran los empleos femeninos, lo que agrega a las pérdidas de empleo de las mujeres, pues se parte del supuesto de que si los gobiernos reducen el gasto en servicios públicos y, en cambio, subsidian las iniciativas del sector privado, ese sector brindará esos servicios y así creará empleos para mujeres y hombres. Este planteo supone no sólo la demanda sostenida, a pesar de la reducción de ingresos en los hogares y la necesidad de nuevos desembolsos, sino también que la principal fuente de ingresos del hogar es el empleo del hombre, mientras que los ingresos de la mujer son secundarios. Y esto en un momento en que la ONU ha afirmado – y las metas de los ODM lo reflejan – que la estrategia clave para reducir la pobreza es brindar empleo pleno, productivo y decente, especialmente para las mujeres y los jóvenes. Las políticas en respuesta a la crisis económica en muchos casos perpetúan todas estas suposiciones pasadas de moda y desacreditadas, colocan a las mujeres en una situación de desventaja desproporcionada y aumentan el desajuste entre las políticas.

Este y otros informes han destacado que se debe permitir a los gobiernos de los países en desarrollo, que no fueron responsables de causar esta crisis, un espacio político suficiente como para ampliar sus políticas fiscales para responder a la crisis de manera de poder fomentar el empleo y proteger el gasto social. En respuesta, las instituciones internacionales de crédito como el FMI y el Banco Mundial han indicado su mayor disposición a apoyar políticas fiscales más flexibles y la continuación del gasto social, por lo menos en algunos casos. Por lo tanto, lo que se necesita con más urgencia son esfuerzos concertados de la sociedad civil, incluso de las organizaciones de mujeres, para asegurarse de que los gobiernos ocupen ese espacio, de manera de proteger los derechos y promover el bienestar de todos los sectores de sus sociedades. Es en esta nueva dirección que la recién creada entidad de género, ONU Mujeres, debe proporcionar inspiración y liderazgo.

La red GEAR de organizaciones y redes de mujeres y de la sociedad civil se está comunicando con representantes de la ONU a todos los niveles para trabajar en el proceso de transición y asegurar a la nueva Secretaria General Adjunta su voluntad de apoyar a la nueva entidad para impulsar la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. "Sabemos que esto es sólo el comienzo", dijo Rachel Harris de la Organización de Mujeres para el Medio Ambiente y el Desarrollo (WEDO). "Debemos seguir garantizando que estamos construyendo una ONU que realmente sirva a todas las mujeres en la vida real. Eso exige la participación activa de todos los interesados". ■

relativos al empoderamiento de la mujer y, en especial, la salud y los derechos sexuales y reproductivos.

En el contexto de la crisis económica y financiera mundial, las primeras personas que perdieron sus empleos en el sector formal en África fueron las de los estratos inferiores, donde la mayoría son mujeres. Las mujeres todavía permanecen mayormente invisibles en la economía formal, y su trabajo no remunerado sigue sin ser reconocido y va en aumento, al mismo tiempo que deben asumir el peso del impacto social y económico de las políticas macroeconómicas.

Economistas feministas han observado reiteradamente que la crisis mundial tiene cada vez más efectos con dimensiones de género pues ocurren en un contexto político que afecta la carga horaria de las mujeres y las obliga a asumir más tareas de prestación de cuidados cuando los servicios privados o públicos se vuelven menos accesibles. Este contexto también incluye tasas de desempleo mayores para las mujeres y/o un aumento de la marginación de la mujer en el sector informal y un posible deterioro de sus condiciones de trabajo¹³.

La región árabe: el empoderamiento económico de la mujer

En contra del mito de un “mundo musulmán” único y homogéneo, los grupos de mujeres en la región árabe han estado impulsando las transformaciones desde el interior de sus comunidades, luchando contra las interpretaciones conservadoras del islam que niegan la igualdad de género y abogando a favor de la justicia de género en el ámbito local. A pesar de su cultura común, hay diferencias notables entre los países árabes en términos de la aplicación de la Plataforma de Beijing. Esto se debe a varios factores, entre los cuales figura la forma en que los diferentes países interpretan los textos religiosos sobre las mujeres, y que se refleja en las leyes sobre el estatuto personal y las responsabilidades que se les permite ejercer fuera de los límites del hogar y la familia.

Si bien todos los Estados Árabes han firmado y ratificado la CEDAW, lo han hecho con tantas reservas que se frustra el propósito de la convención. Otros países como Afganistán, por ejemplo, han ratificado la Convención pero nunca han presentado un informe al Comité de la CEDAW.

Se ha hablado mucho del papel que desempeña la religión en esta región, especialmente en lo que concierne a la promoción de la mujer. Hace mucho tiempo que las feministas de la región discuten el uso del término “fundamentalismos” para referirse a las interpretaciones conservadoras del islam¹⁴ y están emergiendo nuevas iniciativas para reformar el derecho de familia musulmán desde dentro¹⁵. Los grupos de mujeres de la región admiten que la falta de voluntad política – más que la tradición religiosa – es el principal obstáculo para aumentar la participación de la mujer en las posiciones de liderazgo.

En diciembre de 2009, varias organizaciones de mujeres celebraron una reunión regional de consulta en El Cairo para evaluar los logros y los desafíos en la región árabe desde la aprobación de la Plataforma de Beijing. Esta reunión regional, a la que concurrieron 235 mujeres de 14 países, líderes de movimientos por los derechos de la mujer y representantes de la sociedad civil, concluyó con la indicación de las prioridades futuras para la región árabe con miras al cumplimiento de la Plataforma de Beijing¹⁶.

Aunque la participación de la mujer en la fuerza laboral de la región ha aumentado, todavía es muy baja si se la compara con otras regiones, y existe una gran dependencia económica con todas las consecuencias sociales que eso implica. Es frecuente que las mujeres trabajen en el sector informal, y cuando son propietarias de negocios no los dirigen personalmente sino que deben encomendárselos a un hombre de la familia. Si bien pocos países recopilan estos datos, cuando las mujeres tienen empleos formales, generalmente se les paga menos que a sus colegas hombres¹⁷.

La región árabe no es inmune a los efectos de la crisis económica mundial que tuvo como consecuencia una desaceleración económica y afectó la capacidad de las personas de ejercer sus derechos humanos. Algunos defensores de los derechos de la mujer sostienen que la crisis actual les ha dado a los gobiernos la oportunidad de cambiar sus políticas macroeconómicas para favorecer más inversiones en impulsar la igualdad de género. Otros han cuestionado esta estrategia sosteniendo que en el contexto musulmán, las políticas y los programas en apoyo del empoderamiento de la mujer no pueden ser eficaces si su aplicación es frenada por fuerzas que se interponen entre las mujeres y las instituciones del Estado, tales como las costumbres y prácticas tradicionales y religiosas¹⁸.

Asia y el Pacífico: adelantos y asuntos pendientes

En octubre de 2009, organizaciones y redes de la región de Asia y el Pacífico que representaban una amplia gama de mujeres y niñas se reunieron en el Foro de ONG sobre Beijing +15 y reafirmaron su confianza en la Plataforma de Beijing como documento estratégico para la promoción de las mujeres y las niñas, los derechos humanos, la paz, la seguridad de las personas y un desarrollo que incluya a las mujeres. El Foro también identificó las crisis paralelas del desarrollo, la deuda, el cambio climático, la seguridad alimentaria, los conflictos y las finanzas, y una violencia creciente contra las mujeres como los elementos que tienen consecuencias más graves

para los derechos de las mujeres y las niñas de toda la región¹⁹.

El Foro también destacó la ratificación de la CEDAW por todos los países, a excepción de Brunéi Darussalam, Nauru, Palau y Tonga, como un paso positivo. Además, varios países de la región como Tailandia, Camboya y Filipinas en Asia Sudoriental; y la India, Nepal y Bangladesh en Asia Meridional ahora tienen Planes de Acción Nacionales para combatir la violencia contra la mujer²⁰. Se están aprobando leyes y políticas para fortalecer la seguridad y los derechos económicos de las mujeres en áreas fundamentales como el trabajo decente y el acceso al crédito y los mercados. Algunos países – por ejemplo Afganistán, Indonesia y Timor-Leste – aprobaron cupos u otras medidas de acción positiva para aumentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas, mientras que otros adoptaron medidas para mejorar los resultados en salud de las mujeres y las niñas e implementar mecanismos para reducir las brechas de género en la alfabetización y la enseñanza primaria y secundaria.

A pesar de estos avances, el Foro reconoció los desafíos inmensos y complejos que todavía deben enfrentar las mujeres y las niñas de la región y su lucha por afrontar las crisis recurrentes. Se expresó una preocupación especial por el impacto de estas crisis en los derechos de la mujer. Se reclamó una integración económica subregional y la creación de planes de desarrollo nacionales que se funden en los principios y las prácticas de la sostenibilidad ecológica, la soberanía alimentaria, la inclusión financiera, la protección social universal, la solidaridad económica y el comercio justo.

Conclusión

En la actualidad las necesidades de las mujeres y las niñas van más allá de promover la Plataforma para la Acción de Beijing y la aplicación de la CEDAW, e incluyen la planificación de un desarrollo sostenible que tenga al ser humano como centro. Los foros regionales como el Foro de ONG de Asia y el Pacífico señalan que se necesita una integración económica subregional y la creación de planes de desarrollo nacionales que se funden en los principios y las prácticas de la sostenibilidad ecológica, la soberanía alimentaria, la transparencia financiera, la protección social universal, la solidaridad económica y el comercio justo.

Esta recesión global es el momento perfecto para crear un nuevo modelo de desarrollo en el que la igualdad de género y la inclusión social deben ser prioridades fundamentales. Es necesario repensar los modelos macroeconómicos que se basan en mantener baja la inflación y la balanza de pagos controlada, y reconocer que una economía en crecimiento requiere salarios mínimos vitales y que todas las personas contribuyan a la productividad económica. Esto también requiere el reconocimiento de que una economía productiva depende de una amplia economía del cuidado en la que la mano de obra es predominantemente femenina. Ha llegado el momento de un nuevo paradigma del desarrollo con derechos y oportunidades iguales para todos. ■

19 Final Declaration of the Asia Pacific NGO Forum on Beijing +15. Disponible en: <apww.isiswomen.org/index.php?option=com_content&view=article&id=65.final-declaration-of-the-asia-pacific-ngo-forum-on-beijing-15&catid=2:ap-ngo-forum-15&Itemid=25>.

20 Noeleen Heyzer, discurso principal, Foro de ONG de Asia y el Pacífico sobre Beijing +15, Manila, octubre de 2009.

13 Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN), “Re-imagining Feminist Politics and Strategies in the Global South”. Disponible en: <www.dawnnet.org/resources-news.php?id=92>.

14 Por más información ver Anita Nayyar, “Para pensar sobre fundamentalismos”, en Social Watch, “La región árabe: 30 años de la CEDAW”, 2010. Disponible en: <www.socialwatch.org/node/11599>.

15 Ver Musawah—For equality in the family, <www.musawah.org>.

16 Regional Beijing+15 NGO Shadow Report Issued by Women's Rights Experts, El-Karama, 2010. Disponible en: <www.el-karama.org/content/regional-beijing15-ngo-shadow-report-issued-women%E2%80%99s-rights-experts>.

17 Mona Chemali Khalaf, *Women's control over economic resources and access to financial resources*, UN Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), 31 de agosto de 2009. Disponible en: <www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/levw-09-2-e.pdf>.

18 Vivienne Wee, Farida Shaheed et al., “Women empowering themselves: A framework that interrogates and transforms”, *Women's Empowerment in Muslim Contexts*, 2008. Disponible en: <www.wemc.com.hk/web/rf/3_WEMC_Research_Framework.pdf>.

El clima planetario: el derrumbe de Copenhague

En la 15ª Conferencia de la ONU sobre Cambio Climático que se llevó a cabo en Copenhague en diciembre de 2009, no se alcanzó ni un acuerdo equitativo y vinculante que fijara objetivos sustantivos para la reducción de emisiones, ni el financiamiento y el apoyo tecnológico o una ruta detallada para el desarrollo ecológico con el fin de evitar los peligrosos impactos del cambio climático. El Acuerdo de Copenhague no es un intento colectivo por combatir la crisis climática ni tampoco un marco exhaustivo que requiera la participación eficaz, transparente y responsable de todos los grupos de interés – gobiernos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones financieras – de manera integral.

Md Shamsuddoha
Equity and Justice Working Group Bangladesh¹

La 15ª Conferencia de las Partes (CoP15) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que se celebró en Copenhague en diciembre de 2009, no arrojó el acuerdo vinculante que se requiere para limitar el aumento de la temperatura promedio mundial a no más de 2° Celsius. Los diferentes intereses de las partes dividieron a la CMNUCC en dos grupos: los 40 países industrializados y economías en transición del Anexo I, y los países que no forman parte del Anexo I. Los 26 miembros del supuesto “grupo representativo de líderes”, la mayoría de los cuales provienen de países del Anexo I, sólo lograron establecer un Acuerdo mediante un proceso no transparente, verticalista y muy restrictivo.

El mecanismo de “revisión y compromiso de abajo hacia arriba” para la reducción de emisiones², que establece el Acuerdo no cumplirá los objetivos de reducción que aconseja el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático: entre el 25% y el 40% por debajo del nivel de 1990. Los compromisos que se han asumido hasta el momento bajo el Acuerdo no reflejan las exigencias de los delegados con respecto a acciones o compromisos “ambiciosos” y “enérgicos” para la mitigación. De hecho, la aprobación de un Acuerdo “no vinculante” es un logro diplomático para los países desarrollados y los países en desarrollo más avanzados.

Copenhague: expectativas defraudadas

Desde que se aprobó el Plan de Acción de Bali en la 13ª Conferencia de las Partes en diciembre de 2007, miles de delegados han trabajado en el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Acción Cooperativa a Largo Plazo (AWG-LCA, en inglés) y el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre los Futuros Compromisos de las Partes del Anexo I bajo el Protocolo de Kioto (AWG-KP, en inglés). Incluso en Copenhague, a pesar de sus múltiples diferencias, los delegados trabajaron intensamente para acortar al máximo las distancias y luego presentaron al plenario final los documentos más actualizados que surgieron de ambos grupos de trabajo.

- 1 Este documento no constituye la expresión de la postura de ningún país parte o grupo.
- 2 Este mecanismo exige una forma dinámica de cooperación internacional en la que los países deben estar capacitados para asumir compromisos renovados en relación con la reducción de emisiones en forma continua.

Con este trasfondo, hubo un intento paralelo por parte de la presidencia danesa de imponer una propuesta del “grupo representativo de líderes”. Cuando Lars Løkke Rasmussen, el primer ministro danés, presentó el Acuerdo de Copenhague ante la CoP y solicitó su aprobación, fue duramente criticado por apelar a un procedimiento de toma de decisiones verticalista que violaba la carta de la ONU y desafiaba las costumbres tradicionales e históricas de toma de decisiones de la organización.

Si bien las conversaciones sobre el clima habían sido hasta el momento de las negociaciones internacionales más transparentes, la reunión de Copenhague restringió mucho la participación de representantes de la sociedad civil, a pesar de estar debidamente acreditados y existir un mandato para que participaran en todo el proceso. En los últimos días los representantes de la sociedad civil fueron reducidos a unos pocos cientos. Aunque algunos países en desarrollo y algunos países menos adelantados (PMA) apoyaron la aprobación del Acuerdo, muchos de los países en desarrollo condenaron el proceso enérgicamente por ser “no transparente” y “antidemocrático”, y se negaron a dar su respaldo al Acuerdo en tanto decisión de la CoP.

Finalmente, durante una negociación informal facilitada por Ban Ki-Moon, Secretario General de la ONU, las partes acordaron aprobar una decisión de la CoP en la que la Conferencia “toma nota” del Acuerdo, lo que significa que no fue aprobada ni admitida por la reunión. El Acuerdo no puede entonces considerarse como un “esfuerzo colectivo” para combatir la crisis climática. La construcción de un esfuerzo colectivo requiere la participación eficaz, transparente y responsable de todos los grupos de interés – gobiernos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones financieras – de manera integrada, garantizando que todos trabajen en forma equitativa al servicio de la prosperidad, el bienestar y la sustentabilidad mundiales.

Un objetivo de mitigación contundente

La estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impediría las interferencias antropogénicas peligrosas (DAI, en inglés)³ con el sistema climático constituye el

objetivo fundamental de la CMNUCC. Por lo general se acepta, sobre la base de pronósticos científicos, que el aumento de la temperatura debe ser inferior a los dos grados Celsius⁴. El mundo en desarrollo ha convocado a los países industrializados a comprometerse a reducir sus emisiones entre el 40% y el 45% para 2020, con respecto al punto de referencia de 1990⁵.

Durante las conversaciones, todas las partes solicitaron una reducción de emisiones “enérgica” y “ambiciosa”, aunque no quedó muy claro lo que esas palabras implicaban. Asimismo, el Acuerdo no se refirió a cifras cuantitativas de reducción de emisiones a las que los países desarrollados se comprometían después de 2012, ya sea como objetivo integral o como objetivos específicos nacionales. Si bien la vasta mayoría de los países relacionados con el Acuerdo reafirmó el hecho de que el cambio climático constituye el desafío mundial más apremiante de la actualidad, no se establecen en él objetivos preceptivos o vinculantes.

Más de 120 países, responsables por más de cuatro quintos de las emisiones de GEI del mundo, han optado por dar su respaldo al Acuerdo, y muchos han presentado una notificación de reducción de emisiones voluntaria por medio del procedimiento de “compromiso y revisión”. Sin embargo, aunque los compromisos están sujetos al escrutinio internacional, no existen mecanismos para asegurar que se realicen acciones para lograr los objetivos. Es más, aun si los compromisos actuales se cumplen en su totalidad, es posible que la temperatura media mundial aumente en tres grados o más para fin de siglo⁶.

4 CMNUCC, “Informe de la Conferencia de las Partes en su sesión Nº 15, celebrada en Copenhague del 7 al 9 de diciembre de 2009, Apéndice. Parte Dos: Medidas tomadas por la Conferencia de las Partes en su sesión Nº 15”, FCCC/CP/2009/11/Add.1, 30 de marzo de 2010, 5.

5 El Protocolo de Kioto fijó 1990 como año de referencia para la medición de las reducciones de emisiones acordadas. Sin embargo, el Cuarto Informe Evaluativo de 2007 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, en inglés), calculó los objetivos de reducción de emisiones tomando al 2000 como año de referencia.

6 Wolfgang Sterk et al., *Something Was Rotten in the State of Denmark – Cop-Out in Copenhagen* (“Algo huele mal en el Estado de Dinamarca – falta de responsabilidad en Copenhague”), Instituto de Clima, Medio Ambiente y Energía de Wuppertal, abril de 2010.

Erosionando el espíritu de la Convención

La CMNUCC establece fundamentos sólidos para un régimen inclusivo, equitativo y eficaz para el cambio climático internacional que aborde con firmeza el imperativo de estabilizar el sistema climático a la vez que reconozca el derecho de los países a desarrollarse para hacer frente a la pobreza y la seguridad alimentaria. La Convención se basa en el principio de equidad según el cual los países desarrollados, que son quienes cargan con la mayor responsabilidad por el problema del cambio climático, deben “tomar la delantera”, así como en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas para todos los países. De hecho, la aprobación de un Acuerdo no vinculante es un logro diplomático para los países desarrollados y los países en desarrollo más avanzados.

Los intentos de los países desarrollados por fortalecer y extender el modelo de “compromiso y revisión” bajo el disfraz del Acuerdo de Copenhague les hubiera permitido evadir su responsabilidad y la deuda del carbono que mantienen con los países en desarrollo por el uso histórico y excesivo que han hecho del espacio atmosférico del planeta. Este exceso del consumo ha dado lugar a una deuda de adaptación, ya que son los países en desarrollo los que han padecido – y continúan padeciendo – los peores impactos del cambio climático, y también a una deuda de emisiones. Por lo tanto, son los países desarrollados quienes deben abocarse a la reducción energética de las emisiones internas y permitir a los países en desarrollo que aumenten las suyas para que puedan cumplir con sus necesidades de desarrollo sostenible.

Financiando la adaptación: nubes enormes pero poca lluvia

Las más amplias estrategias para combatir el cambio climático (por ejemplo, la mitigación, la adaptación y el apoyo al desarrollo y crecimiento existentes) se vinculan entre sí y constituyen un verdadero desafío para los países en desarrollo, que necesitarán recursos financieros nuevos, adicionales e incrementales para su ejecución.

Es necesario proporcionar financiación para la adaptación – financiar la adaptación de los países en desarrollo al cambio climático – para que puedan construir su capacidad social y económica y absorber los impactos actuales y futuros. Entre los aspectos a considerar se cuentan: el desarrollo de la “adaptación al cambio climático”⁷, el crecimiento económico, la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) e infraestructura existente; inversiones adicionales para infraestructura nueva; el costo de la adaptación en ámbitos comunitarios; la construcción de capacidades; la restauración de los servicios del ecosistema; la atención al desplazamiento masivo; y la integración de la adaptación a las estrategias de reducción de la pobreza y otros programas y políticas gubernamentales pertinentes. Es así que

el monto de la financiación para la adaptación es una preocupación fundamental de los PMA, los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID)⁸ y los países africanos que tienen mayores probabilidades de sufrir los impactos del cambio climático.

Diversos estudios han estimado el monto de la financiación que se requiere para la adaptación. Oxfam lo estima en más de USD 50.000 millones⁹, el PNUD en USD 86.000 millones¹⁰ y la CMNUCC entre USD 28 y 67.000 millones¹¹ al año. Otro informe sobre flujos financieros elaborado por la Secretaría de la CMNUCC estimó que los recursos financieros que se necesitarán para 2030 serán de USD 130.000 millones para actividades de mitigación y varios cientos de miles de millones para la adaptación, sólo en los países en desarrollo. En contraposición a estas estimaciones diferentes, en su mayor parte basadas en diversas metodologías “verticalistas”, los países en desarrollo han pedido entre el 1% y el 1,5% del Producto Interno Bruto (PIB) de los países desarrollados, además del compromiso de AOD ya asumido. China sugirió que los países desarrollados se comprometan a aportar el 0,5% del PIB para tales pagos por cambio climático, además del 0,7% para la AOD establecido por el Consenso de Monterrey¹² (es decir, USD 260.000 millones en 2007)¹³.

Dado este contexto, el Acuerdo de Copenhague prevé que la cifra de USD 30.000 millones para “recursos nuevos y adicionales” en el período 2010-2012 puede constituir el compromiso colectivo de los países desarrollados “con adjudicaciones equilibradas entre la adaptación y la mitigación”¹⁴. Si bien los PMA y los PEID, así como África en general, tendrán acceso preferencial a los fondos para la adaptación, el compromiso actual es insignificante. Más aun, no hay señales de qué monto se dedicaría al financiamiento de la adaptación después de 2012. En el Acuerdo de Copenhague, las proyecciones de financiación a largo plazo para la adaptación en los países más vulnerables son sencillamente ignoradas.

La situación es sombría: mientras que los países desarrollados han demostrado un interés común e indiferente en la resolución de la crisis financiera causada por el fracaso de los mercados, han sido reticentes a mostrar el mismo interés en resolver la crisis climática de la cual son responsables. No obs-

tante, en comparación con los USD 20 billones en operaciones de rescate y garantías sin condiciones que los gobiernos de los países desarrollados ofrecieron al sector privado durante la crisis, el monto que se necesita para abordar el cambio climático es relativamente pequeño¹⁵.

Legitimización del instrumento neocolonial

Sea cual fuere la cifra, la ideología de la financiación climática es una preocupación crucial para los países en desarrollo. Durante el plenario final de la CoP15, muchos de los delegados occidentales quisieron vincular los fondos que ofrecían a los países en desarrollo a la condición preliminar de que aceptaran el Acuerdo – cosa que los delegados de los países en desarrollo catalogaron como “intento de soborno”. Ed Miliiband, Ministro de Energía y Clima del Reino Unido, dijo en forma muy específica que si los delegados no aceptaban el Acuerdo ellos no “pondrían el fondo en funcionamiento”¹⁶. El delegado de EEUU se expresó en forma similar.

Estos intentos por vincular la financiación a la aceptación del Acuerdo no adhirieron al concepto de financiación de la CMNUCC al que se comprometieron los países desarrollados. Es más, algunos se refirieron otra vez a la AOD como la fuente más factible de fondos – a pesar de que en los últimos 30 años los países donantes no han cumplido siquiera los compromisos ya existentes de AOD. En estos momentos, todos los instrumentos internacionales de financiación para la adaptación – con excepción del Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto que entró en funcionamiento hace poco tiempo – se reabastecen por medio de donaciones bilaterales al estilo de la AOD, en su mayoría a través de arquitecturas financieras existentes.

La batalla entre los países desarrollados y en desarrollo para establecer una arquitectura financiera para el financiamiento de la adaptación y la mitigación ha sido larga. Los países desarrollados querían mantener la arquitectura financiera existente, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), para la administración de los fondos, mientras que los países en desarrollo exigían que se estableciera una institución diferente, ya que consideraban que el modelo de financiación del FMAM es de difícil acceso. El tema se resolvió mediante el establecimiento consensuado de una Junta del Fondo de Adaptación cuyos integrantes son elegidos por las Partes de la Convención y están bajo su autoridad directa.

Dados los modelos de responsabilidad histórica diferenciales, el costo de la adaptación se percibe como una deuda que debe afrontar el mundo industrializado ya que carga con gran parte de la responsabilidad. Las deudas no se pueden saldar mediante préstamos, ni siquiera mediante subvenciones; el concepto va más allá de la supuesta relación “donante-receptor” o “patrocinador-cliente”. Por otra parte,

15 Antonio Tricarico, *If Keynes could sit at the climate negotiations table... Proposal for an 'International Climate Union' and a SDR-based 'Global Climate Fund'*. Notas para conversaciones GCRN 1, 2010.

16 Reuters, “US-led climate deal under threat in Copenhagen” (“Acuerdo liderado por EEUU bajo amenaza en Copenhagen”), 19 de diciembre de 2009.

7 La “adaptación al cambio climático” es una frase que identifica los riesgos de un proyecto de desarrollo, o cualquier otro activo natural o humano específico, como consecuencia de la variabilidad y el cambio climático y asegura que tales riesgos se reduzcan a niveles aceptables.

8 Hay 52 PEID – estados integrantes y no integrantes de la ONU – de los cuales diez son PMA.

9 Oxfam, *Adapting to climate change: what's needed in poor countries, and who should pay*, Documento informativo Oxfam 104, 2007.

10 PNUD, *Human Development Report 2007/2008: Fighting climate change. Human solidarity in a divided world* (“Informe de desarrollo humano 2007/2008: la lucha contra el cambio climático. La solidaridad humana en un mundo dividido”) Nueva York, 2007.

11 CMNUCC, *Investment and financial flows to address climate change*, documento de referencia, 2007.

12 Aprobado durante la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey, México, del 18 al 22 de marzo de 2002.

13 Se basa en el hecho de que la AOD de la OCDE/CAD de 2007, de USD 104.000 millones ascendió a 0,28% del ingreso nacional bruto de CAD (INB). Fuente: OCDE (2008).

14 CMNUCC, “Informe sobre la Conferencia de las Partes en su Sesión Nº 15”, *op. cit.*

la financiación se otorga a países que ya cumplen con los requisitos para recibir préstamos blandos de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), o sea que los países participantes deben cumplir con las condiciones para préstamos establecidas por los BMD. Estas instituciones carecen de credibilidad para la administración de tales fondos debido a sus malos antecedentes con relación a la protección social y ambiental, a su falta de gobernanza democrática o compromiso hacia la transparencia y la rendición de cuentas y a los significativos préstamos realizados en la actualidad y en el pasado a los hidrocarburos¹⁷. Los BMD son instrumentos neocoloniales; legitimarlos como entidades operativas para la financiación climática no es otra cosa que remodelar las políticas de ayuda de los países desarrollados.

La "muerte" de Kioto

Luego de los frustrantes resultados de la Conferencia de Copenhague, ha surgido una nueva polarización en torno a la diplomacia sobre el clima. Por otra parte, el Acuerdo tampoco aporta mayor claridad respecto a cómo avanzará el proceso de negociaciones.

En lo que se refiere al Plan de Acción de Bali, que se aprobó durante la CoP 13 en diciembre de 2007, las negociaciones se llevan a cabo por dos vías: la del AWG-LCA, que negocia el incremento de las acciones para garantizar la ejecución plena, eficaz y sostenida de la Convención, y la del AWG-KP, que tiene la tarea de fijar objetivos de reducción para el período de compromisos posterior a 2012, en un momento en que pruebas científicas exigen que se realicen reducciones decisivas de por lo menos entre el 25% y el 40% para 2020. Sólo el Protocolo de Kioto estipula un período de compromisos entre 2008 y 2012 y fija objetivos colectivos e individuales vinculantes para las Partes del Anexo I, con variaciones de país a país, para reducir las emisiones de GEI.

Casi todos los países desarrollados alzaron sus voces en conjunto para desmantelar el Protocolo de Kioto, agrupar las dos vías en una y producir solo un resultado legal asegurando la inclusión de los países en desarrollo más avanzados. Estados Unidos, por ejemplo, no tiene intenciones de ratificar el Protocolo ni de aceptar un acuerdo vinculante. Prefiere en su lugar algún tipo de "acuerdo de ejecución" de abajo hacia arriba, que formalice y fortalezca, mediante un conjunto de decisiones claras en base a la CMNUCC, las estipulaciones actuales de la Convención sobre el Cambio Climático con respecto a compromisos para reducir la emisión de GEI que sean voluntarios, no vinculantes y que abarquen a toda la economía, e informar acerca de las emisiones. Este enfoque de "compromiso y revisión" contradice abiertamente el Protocolo de Kioto y les brinda a los países libertad de acción para decidir qué tipo de objetivos adoptar y cómo cumplirlos. Si bien el enfoque de Kioto prevé ciertos objetivos para períodos específicos, así como evaluaciones sobre cómo se han cumplido, el proceso que se pide en el Acuerdo de Copenhague se asemeja a las negociaciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en las que cada pocos años los países asumen nuevos

La financiación climática y los ODM

Ian Percy

El monto de USD 30.000 millones para la financiación "nueva y adicional" que se defiende en el Acuerdo de Copenhague dista mucho de estar asegurado. Puede que la cifra refleje las prioridades de la ONU y el compromiso con relación a la mitigación y adaptación para el cambio climático, pero las tendencias históricas no son alentadoras. Los países desarrollados donantes no están en vías de cumplir con el objetivo del 0,7% del Ingreso Nacional Bruto (INB) de AOD para 2015. Ya existen informes de la sociedad civil finlandesa, por ejemplo, acerca de que la financiación climática se está retirando del presupuesto para el desarrollo¹. La situación es similar en la mayoría de los países que asumieron los compromisos. Por otra parte, la organización BetterAid informa que se prevé que las recaudaciones para la ayuda disminuyan en más de USD 2.000 millones cuando los fondos climáticos para países de ingresos medios comiencen a erosionar el presupuesto destinado a la ayuda².

1 BetterAid. Disponible en: <www.betteraid.org/index.php?option=com_content&view=section&id=110&Itemid=60&lang=en>.

2 *Ibid.*

Al no cumplirse con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) el desarrollo queda muy rezagado en relación a otros objetivos en muchas partes del mundo. A menudo se señala la falta de financiación para el desarrollo como la causa de la lentitud de los avances en la realización de los objetivos. Teniendo en cuenta las tendencias actuales, es fácil imaginar una caída brusca de la AOD destinada a actividades no climáticas. Los líderes políticos, sobre todo en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se ven sometidos a crecientes presiones para mostrar que la ayuda que proporcionan obtiene resultados. Existe el peligro real de que se hagan a un lado las metas de desarrollo menos cuantitativas en beneficio de las estrategias verificables de mitigación y adaptación al cambio climático.

En la 16ª Conferencia de las Partes en Cancún deberán establecerse líneas de base para la financiación climática, como forma de garantizar que los donantes y los países en desarrollo no pierdan de vista los compromisos vinculados al desarrollo. Si no se contara con calificaciones verificables y concisas con respecto a los fondos "nuevos y adicionales", existe el peligro de que la educación y otras prioridades de desarrollo pasen a desempeñar un papel secundario con relación a los parques eólicos y los proyectos de biomasa. ■

compromisos para la reducción de sus barreras comerciales¹⁸.

El Protocolo de Kioto, que estableció una coalición mundial entre políticos, expertos, funcionarios, organizaciones de la sociedad civil y personas de todo el mundo, describía un enfoque integral para afrontar los desafíos del cambio climático. En la actualidad, el enfoque selectivo de las opciones preferibles que adoptan los países desarrollados recuerda las palabras de la administración Bush: "Kioto ha muerto"¹⁹. En ese entonces, la afirmación fue muy criticada en los países de todo el mundo; ahora, esos mismos países deben esforzarse para que el Protocolo de Kioto siga funcionando hasta llegar a la próxima fase.

El camino hacia Cancún

En la CoP 15 de Copenhague, así como en la CoP 13 de Bali, los países partes negociaron en tres bloques principales: (a) la Unión Europea, (b) EEUU, con el apoyo de Canadá y Japón, y (c) el G77 y China. El último de ellos es el más numeroso ya que lo integran

132 naciones, incluyendo a países en desarrollo, PMA y la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS, en inglés). Es la plataforma de casi todos los países no Anexo I que en términos históricos no son responsables de la actual crisis climática. No obstante, dadas las disparidades en cuanto a la comparabilidad económica y el crecimiento del PIB, es también el grupo más heterogéneo y casi en su totalidad impelido por los intereses de los países en desarrollo más avanzados (China, Brasil, India y Sudáfrica).

La existencia de estos tres bloques condujo a una "diplomacia climática triangular". Por ejemplo, la UE adoptó una postura en apoyo de un único resultado legal e intentó impulsar a EEUU principalmente, pero también a los países en desarrollo más avanzados, a que acepten compromisos vinculantes. Por otro lado, como ya se mencionó, EEUU quiso promover un "acuerdo de ejecución". Por su parte, los países en desarrollo más avanzados hicieron hincapié en la responsabilidad histórica de los países industrializados, entre ellos EEUU, alentándolos a tomar las riendas en la lucha contra el cambio climático de acuerdo con los compromisos asumidos según el artículo 3.1 de la CMNUCC.

Se produjeron también discrepancias de entidad entre otros integrantes del bloque del G77 y China; los PEID y los PMA exigieron establecer negociaciones para la Acción Cooperativa a Largo

17 ActionAid, *Cereal Offenders*, Informe político, julio de 2008.

18 Harro van Asselt, *Copenhagen chaos? Post-2012 climate change policy and international law*, Amsterdam Law Forum, 2(2), 2010.

19 Dick Thompson, "Why U.S. Environmentalists Pin Hopes on Europe", *Time*, 26 de marzo de 2001.

Plazo con el fin de elaborar un protocolo que opere junto con el Protocolo de Kioto. Este grupo de países también exigió la adjudicación preferencial de la financiación para la adaptación, cosa que los otros países en desarrollo más avanzados no apoyaron. A diferencia de lo que ocurre en la geopolítica mundial, las posturas de EEUU y China parecen aproximarse en lo que se refiere a la diplomacia climática, ya que ambos países dan prioridad a los intereses nacionales por encima de los mundiales.

La múltiple polaridad que está surgiendo en la diplomacia climática mundial tiene como resultado que diversos actores clave puedan obstaculizar todos los avances significativos en las futuras negociaciones para la CoP 16, que se llevará a cabo en noviembre de 2010 en Cancún (México). Sin una postura política complementaria entre los países en desarrollo más

avanzados y los desarrollados, EEUU entre ellos, es poco probable que se logren conquistas y resultados positivos con respecto a la política climática. Es más, la escisión de las partes del CMNUCC en dos grupos – países Anexo I y no Anexo I – ya no resulta adecuada, dada la complejidad de la política climática mundial. Si bien muchos de los países en desarrollo y economías emergentes insisten en que se debe mantener tal dicotomía, es necesario establecer algún tipo de diferenciación entre el grupo de países no Anexo I para agilizar el proceso de negociaciones.

Conclusión

En un análisis reciente del PNUD sobre los resultados de Copenhague²⁰, se señala que la conferencia no logró establecer un acuerdo integral para un marco futuro sobre cambio climático. Sin embargo, si

las partes usaran el Acuerdo de Copenhague a modo de guía de política general para los temas centrales, sería posible lograr avances significativos en las negociaciones técnicas del AWG-KP y del AWG-LCA, y los textos se concluirían con más rapidez. Al mismo tiempo, se tendrían en cuenta las inquietudes de los países que no apoyaron el acuerdo.

Mientras tanto, la primera reunión de los países parte desde la Conferencia de Copenhague ha extendido el mandato de los dos grupos de trabajo ad hoc – el AWG-LCA y el AWG-KP. Este enfoque en dos vías presenta, de hecho, ventajas significativas ya que gran parte del marco institucional que se requiere ya existe. Si no se adoptara este enfoque, correrían peligro los avances que ya se han logrado en el proceso de negociación. ■

20 Alina Averchenkova, *The Outcomes of Copenhagen: The Negotiations and the Accord* ("Los resultados de Copenhague: las negociaciones y el Acuerdo"), Serie sobre la política climática del Grupo para el Medio Ambiente y la Energía del PNUD, febrero de 2010. Disponible en: <www.preventionweb.net/files/13330_UNDPBRMCopenhagenfinalweb.pdf>.

Participación accionaria crítica: cómo apoyarse en las finanzas para promover los derechos humanos y el medioambiente

En varios países, las organizaciones y redes de la sociedad civil han comenzado a comprar algunas acciones de empresas acusadas de producir impactos sociales y medioambientales negativos, particularmente en el Sur global, a fin de participar activamente en la vida de la empresa. Esta es una nueva forma de cabildeo y una nueva herramienta de campaña: la participación accionaria crítica. Se critica a las empresas seleccionadas por su mala gobernanza democrática y su polémico historial de sostenibilidad y desempeño. Si los actores y administradores financieros todavía quieren invertir en empresas no sostenibles, que violan los derechos humanos y dañan el medioambiente jugando en una economía de casino, dejémosles en claro que no queremos ser sus cómplices y evitemos que ellos jueguen con nuestras fichas.

Andrea Baranes
Campagna per la Riforma della Banca Mondiale (CRBM)
Mauro Meggiolaro
Fundación Cultural Responsabilidad Ética

El “Pioneer Fund”, creado en Boston en 1928 se considera habitualmente como el primer caso de un inversor institucional que consideró parámetros no económicos en sus estrategias de inversión. El fondo alentó la inversión de acuerdo con creencias religiosas, prescindiendo de las “acciones pecaminosas” de empresas que operaban en sectores como el tabaco, el juego y las armas.

A fines de la década de 1960 surgió en los Estados Unidos una nueva concepción de finanzas éticas cuando los derechos civiles, y posteriormente las protestas contra la guerra, comenzaron a generalizarse. En 1968, los estudiantes de la Universidad de Cornell exigieron que el consejo se deshiciera de las acciones de empresas dedicadas al comercio con Sudáfrica. Unos años más tarde se creó el “Pax World Fund”, que excluyó a las empresas involucradas en la guerra de Vietnam.

El fundamento para excluir algunas inversiones fue ampliado, y comenzó a incluir consideraciones sociales. Más importante aún, desde finales de la década de 1960, no sólo se excluyeron algunos sectores específicos como armamento o juegos de azar, sino a las empresas y bancos que participaban en dichas actividades. Más tarde comenzaron a tenerse en cuenta algunos nuevos criterios, específicamente el historial de las empresas en cuanto a derechos humanos y medioambiente. Esta resultó ser una poderosa manera de boicot a las empresas que hacían negocios con regímenes racistas (por ejemplo, Sudáfrica durante el Apartheid) o con dictaduras (como Chile bajo Pinochet).

Boicot versus participación

Históricamente, estos primeros casos fueron extremadamente importantes para poner de relieve el papel que pueden desempeñar los accionistas para influir en el comportamiento de una empresa. Varios casos de desinversión y boicot a empresas específicas, países o sectores lograron resultados impresionantes. Es un hecho ampliamente reconocido, por ejemplo, que la campaña masiva contra empresas que mantenían relaciones económicas y

comerciales con el régimen del Apartheid en Sudáfrica jugó al menos cierto papel en impulsar el cambio a un sistema moderno y democrático.

Sin embargo, la desinversión en acciones de una sociedad significa cortar toda relación con la misma, junto con la oportunidad de intentar influir en su comportamiento. En contraste, ser accionista significa poseer una parte de la sociedad, por pequeña que sea, manteniendo así una relación y participando activamente en la vida de la misma para tratar de cambiar su historial social en general.

El papel de los mercados financieros

Esta idea se está volviendo cada vez más importante en el contexto de los mercados financieros modernos. El alcance y el papel de las finanzas han crecido enormemente en los últimos años, como se ve en la llamada “financiarización” de la economía global. Más allá de unas pocas excepciones, la mayoría de las acciones de las empresas que cotizan en las bolsas de valores de hoy son propiedad de los fondos de inversión, fondos de pensiones y otros inversores institucionales. En consecuencia, para satisfacer las demandas y expectativas de estas instituciones, el valor diario de las acciones de la compañía se convierte en el objetivo principal de sus directores, reemplazando lenta pero sostenidamente al objetivo a largo plazo del desarrollo sostenible. Las opciones de compra sobre acciones y otros beneficios para la alta dirección han aumentado drásticamente esta tendencia.

En términos más generales, el “interés de los accionistas” está reemplazando rápidamente al “interés de las partes interesadas”. Algunas de las peores consecuencias de las finanzas modernas, inclusive la excesiva volatilidad y especulación, podrían estar al menos parcialmente vinculadas con este cambio. A la vez, el enorme poder del mundo financiero podría ser utilizado para desafiar el comportamiento social y medioambiental de las empresas individuales.

Los principios de la participación accionaria crítica

En varios países, las organizaciones y redes de la sociedad civil han comenzado una nueva forma de cabildeo y una nueva herramienta de campaña: la “participación accionaria crítica”. La idea es muy simple: comprar algunas acciones de empresas acu-

sadas de tener un impacto social y medioambiental negativo, particularmente en lo que respecta a sus inversiones en el Sur global, a fin de participar activamente en la vida de la empresa. En general, las empresas se seleccionan por su historial negativo social, medioambiental y de derechos humanos, su polémico impacto en los procesos de desarrollo locales y nacionales, su falta de transparencia, débil gobernanza democrática y por su total falta de rendición de cuentas.

El objetivo de la participación accionaria crítica es por lo menos triple:

En primer lugar, ofrece la oportunidad de hacer llegar directamente la voz de las comunidades del Sur y de las organizaciones internacionales de la sociedad civil a los directorios y accionistas de la empresa. Demasiados proyectos llevados a cabo por empresas transnacionales del norte producen un impacto negativo en la vida y los derechos fundamentales de grupos locales en el Sur global. Estos últimos no tienen oportunidad de hacer oír su voz en el país donde tiene su sede la empresa matriz. La iniciativa de participación accionaria crítica puede, por tanto, ser una herramienta eficaz para intentar hacer llegar esta voz directamente a los directorios, administradores y accionistas de la empresa. Desde un punto de vista de campaña, habida cuenta del papel destacado de los mercados financieros y el valor de las acciones, la actuación directa como accionista obtendrá una mayor atención de la empresa. Esto es tanto más cierto para los altos directivos, cuyo ingreso anual depende cada vez más de las opciones de compra sobre acciones y otros beneficios directamente vinculados al comportamiento de la compañía en el mercado de valores. Este tipo de compromiso puede, por tanto, servir para destacar el desempeño social y medioambiental de la empresa con el fin de reducir las mayores repercusiones negativas sobre el desarrollo y fomentar un diálogo más activo entre la compañía y todos los interesados.

En segundo lugar, con respecto a la cultura financiera general, la participación accionaria crítica es un instrumento de “democracia económica” que aumenta el conocimiento y la participación de pequeños accionistas y del público en general en cuestiones financieras. Ser accionista no significa meramente buscar los beneficios y dividendos más altos en el menor tiempo. La crisis actual ha puesto

de manifiesto las amenazas de un sistema financiero basado en la maximización de los beneficios a corto plazo. Ser accionista implica derechos así como deberes, como la participación activa en la vida de la empresa, lo que se considera fundamental en todo proceso de desarrollo tanto en el norte como en el sur, dado el papel destacado que desempeña el sector privado en la mayoría de las sociedades.

Por último, desde el punto de vista de los inversores, la participación accionaria crítica aumenta la representación de los pequeños accionistas en la vida de la empresa. Un informe de 2009 de la OCDE señala que una de las principales razones de la crisis fue la mala planificación de la gobernanza corporativa de muchas compañías¹. Este mismo informe de la OCDE se compromete a aumentar la participación de los pequeños accionistas en la vida y las decisiones de las empresas. La participación accionaria crítica va precisamente en esa dirección y puede contribuir al aumento de la democratización y rendición de cuentas del sector privado.

Redes internacionales y resultados iniciales

En varios países europeos, así como en los Estados Unidos, el compromiso activo de los accionistas se ha convertido en una práctica generalizada. Las intervenciones y propuestas de los pequeños accionistas activos han ayudado en muchos casos a mejorar la responsabilidad medioambiental y social, la gobernanza, rendición de cuentas y la sostenibilidad a largo plazo de las empresas. Esta estrategia ya ha sido utilizada en campañas orientadas a la responsabilidad de corporaciones del norte, en solidaridad con las comunidades afectadas en el Sur global, a fin de promover su derecho al desarrollo.

El pionero en las prácticas de participación de los accionistas es sin duda el Interfaith Center on Corporate Responsibility (Centro Interreligioso sobre Responsabilidad Corporativa, o ICCR por su sigla en inglés) con sede en Nueva York². Como coalición de 275 órdenes religiosas, católicas, evangélicas y judías, el ICCR involucra a compañías estadounidenses en las que invierte, presentando y votando resoluciones en las Asambleas Generales Anuales (AGA) de las empresas y reuniéndose con los directores y administradores de las mismas. La primera de esas resoluciones se presentó a principios de la década de 1970, solicitando a compañías como General Motors que retiraran su apoyo financiero y comercial a la Sudáfrica del Apartheid. Las resoluciones de ICCR sobre Sudáfrica, presentadas por la Iglesia Episcopal, nunca obtuvieron más del 20% de los votos de los accionistas, pero sí ayudaron a influir

en la opinión pública y a poner el Apartheid bajo la atención de los mercados financieros. En los años previos al fin del Apartheid (1994), las inversiones directas de compañías estadounidenses en Sudáfrica se redujeron en un 50% y, como expresó Timothy Smith, uno de los primeros directores ejecutivos de ICCR: “Sin iniciativas de participación accionaria responsables la lucha contra el Apartheid habría sido mucho menos eficaz”.

La declaración de misión del ICCR expresa: “Creemos que las inversiones deberían ofrecer algo más que un retorno financiero aceptable... En lugar de vender las acciones de compañías que actúan en contra del medioambiente, los derechos humanos o la gobernanza, preferimos actuar como accionistas y presionar por un cambio”. A partir de 2010 ha presentado más de 200 resoluciones diferentes en las AGA de compañías estadounidenses en cuestiones tales como compensaciones excesivas a los ejecutivos, sustancias químicas tóxicas en los productos, experimentación con animales, utilización del espacio con fines militares o ventas de armas en el extranjero. Se han retirado muchas resoluciones antes de las asambleas generales porque las compañías aceptaron negociar con los miembros de ICCR. El porcentaje de accionistas que votaron resoluciones del ICCR a favor varía desde casi el 40% – en las resoluciones presentadas en las AGA del Bank of America, Citigroup y Goldman Sachs, pidiendo más transparencia en las transacciones con derivados financieros – al porcentaje récord de 97,9% en las resoluciones sobre VIH/SIDA presentadas en la AGA de Coca Cola en 2004, pidiendo a la multinacional que divulgara un informe sobre las posibles repercusiones económicas del VIH/SIDA y otras pandemias en el balance y estrategias comerciales de la compañía en los países en desarrollo. Después de la resolución, que estaba pensada para concientizar a Coca Cola sobre la emergencia del VIH/SIDA en el este de África, la compañía comenzó a publicar un informe detallado, como requirieron los accionistas activos, invirtiendo en prevención y atención sanitaria para sus empleados en los países pobres.

Resoluciones similares del ICCR han convencido al gigante de la vestimenta de Estados Unidos, The Gap, de revelar la lista completa de sus subcontratistas en los países en desarrollo así como a realizar una evaluación de riesgos sociales y medioambientales para cada uno de ellos.

Pero no sólo los inversores religiosos están poniendo a las empresas bajo el foco en las asambleas de accionistas. En los últimos 10 años también los grandes fondos de pensiones han comenzado a alzar su voz. En Estados Unidos el más conocido es Calpers (Sistema de Jubilación de Empleados Públicos de California). Calpers, con 1,4 millones de miembros y casi 200.000 millones de dólares en administración, ha comenzado a utilizar sus inversio-

nes en acciones como una forma de comprometer a las corporaciones estadounidenses. Las campañas de Calpers, dirigidas principalmente a condenar las malas prácticas de gobernanza (por ejemplo, compensaciones excesivas a los ejecutivos), han obtenido un éxito amplio e inesperado, por lo que Sean Harrigan, presidente de Calpers hasta 2004, tuvo que renunciar debido a la creciente presión de las multinacionales estadounidenses. En septiembre de 2006, el gobernador de California, Arnold Schwarzenegger, que apoyaba al Equipo de Trabajo para la Desinversión en Sudán, adoptó una política dirigida de desinversión en las compañías que operan en el sur de Sudán (donde continúa la guerra civil en Darfur) para el Sistema de Jubilación de Empleados Públicos de California (Calpers) y para el Sistema de Jubilación de Maestros del Estado de California (Calstrs) y decidió compensar a los consejos de administración de ambos fondos por esta acción.

Además de Calpers y Calstrs, muchos otros fondos de pensión de empleados públicos han comenzado a ejercer presión sobre las empresas de Estados Unidos en las AGA, incluido el Fondo de Jubilación Comunitario del Estado de Nueva York, los Planes de Jubilación y Fideicomiso de Connecticut y la Oficina del Contralor de la Ciudad de Nueva York. “En los últimos años”, según una encuesta realizada por el Foro de Inversión Social de los Estados Unidos, “estos fondos han presentado decenas de resoluciones sociales basadas en las Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre cuestiones de cambio climático o igualdad de oportunidades”.

En Canadá la atención de los fondos de pensión para asuntos sociales y medioambientales es estimulada por Batifrente, los fondos de pensión de la Caja de Economía Desjardins con sede en Quebec (un banco creado y totalmente controlado por los sindicatos)³. Batifrente administra cerca de EUR 350 millones, tiene más de 20.000 miembros y selecciona las acciones en las que invierte de acuerdo con criterios medioambientales, sociales y de gobernanza. “Al principio apoyamos las resoluciones presentadas por otros fondos u organizaciones”, dice Daniel Simard, coordinador de Batifrente. “Pero en los últimos años hemos comenzado a presentar nuestras propias resoluciones”. Junto con Oxfam, Batifrente ha convencido a Metro, una tienda en la que el fondo invierte, para que venda café de comercio justo, al tiempo que ha pedido a Sears, otra cadena minorista, que publique un informe social de acuerdo con los lineamientos de la GRI (Iniciativa Mundial para la Elaboración de Informes).

Con la excepción de Gran Bretaña, donde algunas instituciones financieras como el Banco Cooperativo, Hermes o F&C Asset Management han promovido la participación accionaria, en Europa

1 Kirkpatrick, Grant, *The corporate governance lessons from the financial crisis*. OCDE, 2009. Disponible en: <www.oecd.org/dataoecd/32/1/42229620.pdf>.

2 Por más información ver: <www.iccr.org>.

3 Ver: <www.batifrente.qc.ca>.

esta práctica es aún marginal y rara vez alcanza los titulares. En el continente del capitalismo familiar y bancario, las bolsas de valores nunca han jugado un papel importante. Y, como consecuencia, los activistas han preferido otras maneras de presionar a las empresas. Pero algo está cambiando también en la Europa continental. La noticia más interesante viene de Suiza. Su nombre es Ethos. Nacida en 1997 por iniciativa de dos fondos de pensiones públicas, la Fundación Ethos para la inversión sostenible administra en la actualidad EUR 500 millones en nombre de unos 90 fondos de pensiones públicas en Suiza. Los fondos de pensiones delegan en Ethos el ejercicio del derecho de voto (asociado a las acciones en las que los fondos invierten) en las AGA de compañías suizas. Las remuneraciones excesivas de los gerentes, la reputación y la mala gestión de los directores, y la escasa transparencia a la hora de negociar con productos financieros “tóxicos”, son los principales problemas que presenta Ethos. La mayor parte de los objetivos son sociedades financieras o farmacéuticas, como UBS o Roche. En algunos casos las propuestas de Ethos están respaldadas también por otros inversionistas o por accionistas ordinarios y son capaces de obtener más del 50% de los votos de los accionistas, como sucedió este año en la Asamblea General Anual de UBS, en la que el Directorio propuso que se liberara a los miembros del anterior directorio de UBS de su responsabilidad en el colapso financiero de la empresa. Ethos votó en contra, y con ella la mayoría de los accionistas, quienes ahora están considerando demandar a la empresa por mala gestión y perjuicios financieros a sus clientes. Ethos vota en más de 100 asambleas generales de compañías suizas cada año. Para las empresas que no son suizas delega en sus socios internacionales que pertenecen al European Corporate Governance Service (ECGS, Servicio Europeo de Gobernanza Corporativa).

En algunos casos la participación de los accionistas está asociada con las estrategias tradicionales de campaña. En marzo de 2010, una coalición de sindicatos del Reino Unido, ONG e inversores intentó conseguir que miles de miembros de los planes de pensiones se unieran a una campaña de bombardeo de correos electrónicos destinada a forzar a los gigantes petroleros BP y Royal Dutch Shell a reconsiderar inversiones en la explotación ambientalmente polémica de arenas petrolíferas en la provincia de Alberta, Canadá. La coalición incluía a UNISON, el sindicato del sector público más grande del Reino Unido y Europa, con más de 1,3 millones de miembros y al Public and Commercial Services Union (PCS, Sindicato de los Servicios Públicos y Comerciales), el quinto sindicato más grande del Reino Unido. En lo que llamaron una “movilización pública sin precedentes”, la coalición pidió a los ahorristas que enviaran correos electrónicos a los

administradores de sus fondos de pensiones para obligarlos a apoyar las resoluciones de los accionistas en contra de los proyectos de arenas petrolíferas que debían votarse en las AGA de BP y Shell en mayo. Otros miembros de la coalición incluían a Greenpeace, la World Wildlife Foundation y el grupo de la banca cooperativa. Más de 140 planes de pensiones, administradores de los fondos e inversores privados unieron fuerzas con FairPensions, un grupo de cabildeo con sede en Londres, para presentar una resolución de accionistas en la asamblea general de Shell el 18 de mayo.

En Italia, la Fondazione Culturale Responsabilità Etica (Fundación Cultural de Responsabilidad Ética, FCRE), controlada por el banco ético-ecológico Banca Etica, también ha decidido combinar las herramientas tradicionales de campaña de las ONG con una nueva forma de participación a través de la inversión en grandes compañías⁴. Ya en 2008, FCRE compró algunas acciones de empresas petroleras y de servicios públicos italianas (Eni y Enel, respectivamente) con el fin de participar en sus Asambleas Generales Anuales, dando voz a las ONG medioambientales y sociales, como Greenpeace Italia y CRBM, con sede en Italia y en países en desarrollo. En los últimos tres años, la Fundación ha cuestionado el historial social y medioambiental de ambas compañías apoyada por una serie de asociaciones en Nigeria, Chile, Congo-Brazzaville, Kazajistán y otros países donde Eni y Enel tienen actividad, junto con sus operaciones subsidiarias en países señalados como paraísos fiscales.

La participación accionaria crítica como herramienta de campaña

Si bien se han logrado varios resultados mediante la participación activa de pequeños accionistas, no se pueden subestimar algunos aspectos críticos. En primer lugar, no hay que reconocer que el diálogo con una compañía debe pasar únicamente a través de la propiedad de acciones. Este supuesto reforzaría precisamente la idea de que los accionistas están ganando cada vez más peso con respecto a las demás partes interesadas. Ser inversionista podrá garantizar algunos derechos, pero de ninguna manera debe sustituir otros canales de diálogo y formas de presión sobre una empresa. Esto es tanto más cierto si el diálogo o la confrontación con la empresa abordan algo tan fundamental como los derechos humanos.

Por el contrario, la participación accionaria crítica debe ser considerada como una herramienta más entre una serie de instrumentos diferentes que tienen que ponerse en marcha en una campaña, y debería utilizarse en conjunto y reforzar otras herramientas de campaña.

4 Ver: <www.fcrc.it>.

Es más, los pequeños accionistas no deberían esperar resultados impresionantes y cambios en el comportamiento de las empresas por el simple hecho de participar en apenas algunas asambleas. La participación accionaria crítica es un instrumento que podría dar resultados en el largo plazo, insistiendo año tras año en un diálogo difícil con la empresa y los demás inversores.

Otro aspecto crítico importante es la dificultad de reunir información ajustada sobre empresas o proyectos específicos. Esto es tanto más cierto dado el flujo de la información que hay que abordar. La mayor parte de la información sobre la compañía, y que se entrega a los inversores y medios especializados, generalmente proviene de la propia empresa.

Casi todas las empresas que cotizan en los mercados de valores han desarrollado fuertes políticas de responsabilidad social corporativa con el fin de mostrar que se comportan correctamente, y a menudo se describen a sí mismas como “verdes” o “sostenibles”. Más aun, el papel importante y creciente de las agencias especializadas en calificar a las empresas según su historial social y medioambiental no debería subestimarse. Estar definitivamente incluido en algunos índices, como el Índice de Sostenibilidad Dow Jones o el FTSE, se destaca a menudo como un argumento trascendental para “demostrar” el compromiso con la sostenibilidad. De hecho, aunque varios de estos índices y agencias calificadoras han sido criticados por no proporcionar un análisis serio entre las compañías, y por no investigar a fondo el comportamiento general, representan una importante fuente de información para la comunidad financiera.

Para superar este flujo de información, las actividades deberían por tanto llevarse a cabo en estrecha cooperación con las comunidades afectadas. En términos generales, es necesario un trabajo formal de investigación para obtener resultados.

Conclusiones

La mayoría de las compañías que cotizan en bolsa son propiedad de una multiplicidad de accionistas: inversores institucionales, fondos de inversión, fondos de pensiones y accionistas minoritarios. Esta extrema fragmentación, entre otras cosas, proporciona un enorme poder a los grupos financieros que tienen apenas un pequeño porcentaje de participación en diferentes compañías. Un problema relacionado tiene que ver con el excesivo poder en manos de los altos directivos con respecto a los accionistas. Por otra parte, esta misma multiplicidad de pequeños accionistas abre nuevas oportunidades. En los últimos años, millones de mujeres y hombres en todo el mundo han comenzado a virar hacia un consumo más responsable. Cada vez las personas están más conscientes de que tienen el poder de “votar por medio de la canasta del super-

mercado". Podemos elegir los productos de algunas compañías y no de otras, dependiendo de su comportamiento. El movimiento por un comercio justo ha demostrado cuán importante se ha vuelto el consumo crítico. Este es un cambio cultural trascendente, que comenzó hace algunas décadas y que aún se está desarrollando.

Ahora debe producirse un cambio cultural similar en relación con nuestro dinero e inversiones. ¿Cuántas personas le prestarían dinero a alguien para financiar un negocio de armas anti-personales o de bombas de racimo? ¿Cuántas personas prestarían su dinero a alguien que tuviera la intención de apostar en un casino? Por otra parte, ¿cuántos de nosotros preguntamos a nuestros bancos, fondos de pensiones o de inversión en qué se utiliza nuestro dinero? En pocas palabras, nuestro dinero, canalizado a través de inversiones financieras, tiene un enorme poder y puede influir en gran medida, tanto positiva como negativamente, en el historial social y medioambiental de empresas y bancos.

Se requiere una fuerte alianza para tomar el control de este poder. Los inversores responsables tienen la capacidad técnica para intervenir en la participación accionaria crítica. Las ONG tienen el conocimiento y las relaciones con las comunidades

afectadas por las inversiones de las corporaciones transnacionales. Los medios de comunicación tienen la oportunidad de informar a los pequeños inversores y a los trabajadores sobre el uso que podrían hacer de sus ahorros. Potencialmente, se podría movilizar una enorme cantidad de personas y capital para actividades de participación accionaria crítica, lo que llevaría a cambios concretos en el comportamiento de las compañías más grandes del mundo.

La participación accionaria activa ya ha producido algunos resultados en varios casos, y ha llevado a una mejor gobernanza corporativa y más participación de los pequeños accionistas. Al mismo tiempo, se necesita un mayor involucramiento y coordinación de la sociedad civil, inversores socialmente responsables y pequeños accionistas a fin de lograr mejoras concretas en el historial social y medioambiental de las empresas en el mediano plazo.

Por último, pero lo más importante, participación accionaria crítica no significa únicamente mejorar el historial social y medioambiental de las compañías que cotizan en bolsa. La promoción de una "democracia económica" significa mucho más. La reciente crisis financiera ha demostrado que nuestros ahorros fueron puestos en riesgo en

una economía de casino. Tenemos que recuperar el control de nuestro dinero y nuestras inversiones. A través de la participación accionaria crítica se puede aumentar la cultura financiera de los pequeños inversores. No es sólo una cuestión de mejorar el comportamiento de una empresa. Hace falta una nueva cultura financiera.

Para resumir el impacto de la crisis financiera: primero, nuestro dinero no se utilizó para promover una mejor economía; segundo, se lo puso en riesgo; tercero, la inversión en el casino financiero contribuyó a explotar la burbuja y precipitar la crisis financiera; cuarto, la crisis ha tenido un impacto enorme en la vida de las personas en todo el mundo; quinto, se han producido enormes operaciones de rescate para salvar al sistema financiero que causó la crisis. En definitiva, estos rescates se pagarán con el dinero de nuestros impuestos.

Ya es suficiente. Si los actores financieros y los directivos desean seguir invirtiendo en empresas insostenibles, violando los derechos humanos y perjudicando el medioambiente, si todavía insisten en utilizar nuestro dinero para jugar en una economía de casino, levantemos nuestra voz y dejemos en claro que no queremos ser sus cómplices e impedamos que ellos jueguen con nuestras fichas. ■

Privatización de las finanzas europeas para el desarrollo: el rol del Banco Europeo de Inversiones

La arquitectura de las finanzas de la UE para el desarrollo necesita renovarse, en razón de los cambios generados por la crisis global. La sociedad civil plantea sus preocupaciones acerca de la ambigüedad fundamental con respecto al estado de instituciones públicas como el Banco Europeo de Inversiones (BEI), que claramente no es un banco de desarrollo regional aunque pretende financiar el desarrollo a través de operaciones de inversiones accesibles. Existe el riesgo de que el debate para repensar la ayuda europea y el rol más amplio de la financiación para el desarrollo pueda verse influido por los enfoques de las corporaciones.

Antonio Tricarico (coordinador)

Campagna per la Riforma della Banca Mondiale (CRBM)

Las finanzas europeas para el desarrollo están en una encrucijada. El impacto de la crisis económica y financiera sobre las finanzas públicas en la mayoría de los estados miembros de la UE está revirtiendo la tendencia de la última década de creciente Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD)¹. A pesar de que los gobiernos europeos siguen siendo los principales donantes y suministran más de la mitad de la AOD global, está cada vez más claro que la UE en su conjunto no alcanzará sus objetivos para 2015. Al mismo tiempo, están en riesgo los esfuerzos para aumentar la calidad y efectividad de la ayuda, apoyados fuertemente por los donantes europeos en los foros internacionales².

En este contexto negativo, surge un discurso nuevo y oportunista en los círculos oficiales en Bruselas y en otras capitales europeas sobre la necesidad de un enfoque más “holístico” de la cooperación internacional y las finanzas para el desarrollo. Esta visión pretende ampliar la definición de finanzas para el desarrollo para incluir las actividades comerciales y de inversión y priorizar la intervención del sector privado como motor del crecimiento económico y, posiblemente, del desarrollo en general.

A primera vista, este tipo de enfoque puede parecer como una reformulación del estilo del “efecto de filtración” del Consenso de Washington. Sin embargo, a pesar del sesgo ideológico en favor de los mercados privados se están desarrollando tanto una nueva visión como una estrategia que se ocupan de la asociación entre lo público y lo privado y sus roles recíprocos. Las finanzas para el desarrollo no son vistas simplemente como un instrumento para impulsar la reforma de la política macroeconómica en el Sur Global – como sucedió en las últimas décadas – sino cada vez más como la palanca pública para mover el capital privado. En el contexto de la crisis económica y la renovada importancia asignada por el G20 a las finanzas para el desarrollo y a las instituciones financieras internacionales como instrumentos

clave de las finanzas públicas internacionales, este enfoque también contribuye decisivamente al apoyo del comercio europeo en todo el mundo cuando se han agotado los mercados de capital privado.

De este modo, las finanzas europeas para el desarrollo corren el riesgo de convertirse en parte de un plan de rescate a largo plazo para beneficiar al comercio europeo – acusado por alguien de “asistencia corporativa” – en vez de ayudar a los pobres del Sur Global que no tienen responsabilidad en la creación de la crisis pero sufren la mayor parte de su impacto.

La participación del sector privado

La financiación del sector privado por parte de los bancos multilaterales de desarrollo³ (BMD) aumentó diez veces desde 1990, desde menos de USD 4.000 millones hasta más de USD 40.000 millones al año. Las finanzas del sector privado son ahora una parte importante de la cartera global de muchas multilaterales y constituye cerca de la mitad de la AOD.

Desde el Consenso de Monterrey en 2002, las principales instituciones de desarrollo han implementado la premisa de que la financiación para el desarrollo se debe extraer cada vez más de los mercados internacionales de capital, con un rol cada vez más residual y secundario para la ayuda al fortalecimiento de las instituciones y las capacidades, promoviendo un entorno propicio para la inversión privada, tanto nacional como extranjera. Estas ideas fueron reiteradas en la Conferencia de Revisión de la Financiación para el Desarrollo de Doha en diciembre de 2008.

El desarrollo es mucho más que el gasto en ayuda, por supuesto, y el sector privado puede ser un motor de vital importancia para el desarrollo sostenible, pero las empresas privadas también pueden tener un impacto negativo sobre la pobreza, los derechos humanos y el medio ambiente, en particular en el contexto de las inversiones privadas internacionales. Además, se debe aclarar a cuál sector privado – extranjero o nacional, con fines de lucro u otros actores – se le debe otorgar principalmente la escasa ayuda pública internacional para alcanzar los objetivos de desarrollo y en qué condiciones.

La sociedad civil internacional ha destacado recientemente que el planteamiento de los BMD con respecto al sector privado y el desarrollo no siempre estuvo suficientemente centrado en la promoción del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza⁴. Tanto la selección de proyectos por parte de los BMD, como sus procedimientos de control y evaluación tendieron a priorizar los retornos comerciales frente a los sociales y ambientales. El rápido crecimiento de las inversiones del sector financiero en condiciones de mercado a través de intermediarios como los bancos privados o empresas de capital privado es objeto de particular preocupación. Según muestran nuevas investigaciones, varios intermediarios respaldados por los BMD operan a través de centros financieros en paraísos fiscales y pueden contribuir a la fuga de capitales desde el Sur Global hacia el Norte⁵.

Nuevo enfoque

Esta tendencia culminó a nivel de la UE en la propuesta para un enfoque para “la totalidad de la Unión”⁶ – inspirada en la idea auspiciada por el G8 bajo la Presidencia de Italia en 2009 de un “enfoque para la totalidad de un país”. Esto significaría que no sólo la AOD sino también los créditos de exportación, las garantías de inversión y las transferencias de tecnologías se cuentan como contribución de la UE para el desarrollo. Los instrumentos de promoción de la inversión y el comercio serían usados para impulsar la inversión privada extranjera en los países en desarrollo como motor principal del desarrollo.

Este tipo de enfoque se inspira en transformaciones que ya han tenido lugar dentro de las finanzas europeas para el desarrollo. El “banco doméstico” de

1 CONCORD, “Broken EU aid promises push Millennium Development Goals out of reach, says CONCORD as OECD announces aid figures,” comunicado de prensa, Bruselas, 14 de abril de 2010.

2 Organización de Cooperación y Desarrollo Económico/Comité de Asistencia al Desarrollo (OCDE/CAD), *Development Cooperation Report* (París, 2010).

3 Agencias intergubernamentales internacionales o regionales como el Banco Mundial o el Banco Africano de Desarrollo.

4 Action Aid, Bretton Woods Project, Christian Aid, CRBM, European Network on Debt and Development (Eurodad) y Third World Network (TWN), *Bottom Lines, Better Lives? Multilateral Financing to the Private Sector in Developing Countries – Time for a New Approach*, marzo de 2010. Disponible en: <www.brettonwoodsproject.org/doc/private/privatesector.pdf>.

5 Richard Murphy, “Investment for development: derailed to tax havens,” borrador del informe sobre el uso de paraísos fiscales por parte de las instituciones financieras para el desarrollo, preparado por IBIS, NCA, CRBM, Eurodad, Forum Syd y Tax Justice Network, abril de 2010.

6 Comisión de las Comunidades Europeas, “Supporting Developing Countries in Coping with the Crisis,” Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, Bruselas, 8 de abril de 2009.

la UE, el BEI, que desde 1980 aumentó su volumen de operaciones fuera de la UE en forma lenta pero sostenida, se ha convertido en un actor de las finanzas para el desarrollo comparable con la ayuda de la Comisión Europea (CE) y uno de los principales donantes bilaterales europeos. El BEI puede ser considerado como una “Corporación Financiera Internacional Europea” dado su mandato de prestar casi siempre en forma directa al sector privado para operaciones de proyecto. Al mismo tiempo, instituciones similares de tipo bilateral – las llamadas Instituciones Europeas de Finanzas para el Desarrollo (IEFD) – dan apoyo financiero primariamente a las operaciones del sector privado de los países miembros en el extranjero, en nombre del desarrollo, y están ampliando sus negocios y su campo de acción.

Los gobiernos europeos ya han puesto su atención en cómo impulsar este mecanismo, más que en repensar la infraestructura de AOD a través de mecanismos financieros para el desarrollo. Tanto énfasis en el apoyo a la inversión internacional como motor principal del desarrollo – en un momento en el que la UE está evaluando su política general de inversiones⁷ – también está minando las oportunidades de activar la movilización de los recursos domésticos. Este sería el enfoque más sostenible a largo plazo para el desarrollo por su capacidad para reducir la dependencia de la ayuda y de la inversión extranjera de los países en desarrollo y aislarlos del impacto de las crisis y las conmociones exógenas.

Al mismo tiempo, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a fines de 2009 ha establecido de manera estructural las metas de desarrollo y en particular la reducción de la pobreza y su erradicación a largo plazo, como objetivos de la acción exterior general⁸ de la UE – así como la protección de los derechos humanos y la promoción de la democracia. Sin embargo, la implementación del nuevo Tratado abrió una discusión más amplia sobre cómo se harán operativos los temas de desarrollo en el nuevo servicio de acción exterior de la UE, con el asesoramiento del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Políticas de Seguridad recientemente establecido y consecuentemente cómo se pueden subordinar las políticas y metas de desarrollo – definidas en el Consenso Europeo para el Desarrollo⁹ de 2005 – a las más amplias prioridades comerciales, de seguridad y geopolíticas de la Unión. En este contexto, el uso

de parte del limitado presupuesto a escala europea para el nuevo servicio exterior se ha vuelto un asunto político controvertido¹⁰.

En este nuevo contexto político, la evaluación del préstamo externo del BEI, que comenzó en 2009 y se espera que esté terminada en 2011, ha generado un debate mucho más amplio que el futuro de los préstamos del banco a los países en desarrollo y provocó una nueva reflexión sobre la necesidad de cambiar la arquitectura europea de finanzas para el desarrollo. Es muy probable que se convierta en un importante motivo de disputa entre la sociedad civil y las instituciones europeas – entre otros interesados – en los próximos años y en las etapas previas a la definición del nuevo presupuesto de la UE para el período 2013-2020. Vale la pena prestar más atención al debate actual y hacer preguntas y propuestas audaces sobre cómo evitar la creciente privatización de la cooperación europea para el desarrollo en cuanto a sus objetivos y sus prácticas.

El Banco Europeo de Inversiones: un caso de estudio

La tarea del BEI es contribuir a la integración, el desarrollo equilibrado y la cohesión económica y social de los estados miembros de la UE¹¹. Fuera de la UE opera bajo diversos mandatos. En diciembre de 2006, el Consejo Europeo aprobó un nuevo Mandato de Préstamos Externos (MPE) del BEI para 2007-2013. Éste proporciona hasta EUR 27.800 millones en garantías de la UE – un aumento de más de EUR 7.000 millones comparado con el mandato anterior – para proporcionar préstamos a países fuera de la UE, excepto de África, del Caribe y del Pacífico (ACP).

En términos de ACP, el BEI opera bajo el Acuerdo de Cotonou entre la UE y los 79 países de ACP que asigna EUR 1.700 millones de sus fondos propios y EUR 2.000 millones bajo el Mecanismo de Inversión, un fondo financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo (compuesto por contribuciones de los estados miembros de la UE administrado por la CE) y gestionado por el BEI.

Las organizaciones de la sociedad civil que controlan los préstamos del BEI han planteado su preocupación durante la última década acerca de la ambigüedad fundamental con respecto al estado de este banco público, que claramente no es un banco de desarrollo regional ya que financia operaciones de inversión supuestamente accesibles para el desarrollo sin respetar las políticas y los objetivos europeos de desarrollo de acuerdo al estatuto. En resumen, los préstamos fuera de la UE se han concentrado principalmente en la cofinanciación de operaciones de in-

fraestructura y proyectos energéticos de gran escala orientados al incremento de la seguridad energética para la UE y en intervenciones de desarrollo del sector privado – incluido el sector financiero privado del Sur global – de modo que la mayoría de los préstamos han favorecido a las empresas europeas y a los exportadores antes que atender a las necesidades de las comunidades locales.

En ocasión de la aprobación del nuevo MPE en 2006 se incluyó por primera vez una disposición específica para hacer una evaluación a mediano plazo de la implementación del mandato¹² bajo presión de unos pocos estados miembros de la UE. Estos países expresaron su preocupación acerca del creciente desplazamiento de la misión del BEI a través de la ampliación frecuentemente inconsistente y poco clara del alcance de las acciones del Banco fuera de la UE.

El proceso de revisión también introdujo dos evaluaciones externas, la más importante de las cuales fue realizada por un comité de dirección *ad hoc* de “consejeros” establecido por el Banco y el CE y presidido por Michel Camdessus, ex director del FMI. Entre las recomendaciones del informe final¹³, se plantearon preocupaciones que incluyen el hecho de que las políticas de la UE sólo se traducen en forma muy limitada en las estrategias de préstamos y en el análisis económico y sectorial de las necesidades de los países por parte del BEI; que los esfuerzos del BEI para monitorizar la implementación de los proyectos, asegurar la presencia local y hacer un seguimiento de los aspectos medioambientales y sociales aún parecen insuficientes; y que la capacidad del BEI de cumplir con los requisitos del mandato en los aspectos de desarrollo es sólo indirecta¹⁴.

Sin embargo, el informe de Camdessus restablece al final la supremacía del apoyo al sector privado como objetivo principal del Banco. Incluso, de manera contradictoria, pide una expansión importante del rol del BEI en las finanzas para el desarrollo, aumentando el tope de su mandato con EUR 2.000 millones (USD 2.500 millones) para un nuevo mandato de finanzas para el clima, el aumento de la inversión del Banco más allá de la garantía de la UE (incluidos los sectores sociales) y la gama de instrumentos financieros ofrecidos y pone en práctica préstamos blandos con dinero del BEI mezclado con las subvenciones de la UE.

7 Seattle to Brussels Network, “Reclaiming public interest in Europe’s international investment policy,” declaración de la sociedad civil sobre el futuro de la política de inversión internacional en Europa, Bruselas, 12 de mayo de 2010.

8 Treaty on the Functioning of the European Union. Disponible en: <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:EN:PDF>.

9 Disponible en: <www.europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_en.htm>.

10 Cidse, Eurostep, CONCORD y Approdev, “Lawyers reveal Ashton’s EEAS proposal breaches EU law,” declaración de prensa, Bruselas, 26 de abril de 2010.

11 Consultar: <www.eib.org/about/index.htm>.

12 “Council Decision of 19 December 2006,” *Official Journal of the European Union*, 30 de diciembre de 2006. Disponible en: <www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:400:0243:0271:EN:PDF>.

13 Michael Camdessus *et al.*, “European Investment Bank’s external mandate 2007–2013 Mid-Term Review: Report and recommendations of the steering committee of ‘wise persons,’” febrero de 2010. Disponible en: <www.eib.org/attachments/documents/eib_external_mandate_2007-2013_mid-term_review.pdf>.

14 *Ibid.*, 26.

Asistencia corporativa y decepciones del desarrollo

El BEI fue fundado como un banco de inversiones. Es difícil transformar la institución en una de desarrollo dada la dificultad para cambiar su cultura, como ha mostrado claramente el ejemplo del FMI en los últimos diez años¹⁵.

Sin embargo, al BEI se le ha otorgado un rol importante en el enfoque para “la totalidad de la Unión” desde 2009 en el contexto de la crisis económica y financiera. Como se necesitaban más recursos y los estados miembros de la UE no estaban interesados en aumentar sus contribuciones de AOD, el BEI era la única institución que podía fácilmente prestar más a través de la emisión de bonos en los mercados de capital y del aumento del esquema de garantía comunitaria para sus préstamos externos. La sociedad civil está muy preocupada con respecto a la propuesta de que el BEI cumpla el rol de desarrollo que los estados miembros de la UE no pudieron ejercer en el contexto de la crisis¹⁶. El BEI presta a tasas casi comerciales y genera así una nueva deuda externa en los países en desarrollo. Además, como banco de inversión, el BEI no está bien posicionado para darle a los países en desarrollo una respuesta holística y significativa en tiempos de crisis. Esto es particularmente cierto para los países de bajos ingresos, que deben recibir subsidios para cubrir las necesidades creadas por la crisis y que, en el peor de los casos, deben recibir préstamos blandos, pero nunca una deuda comercial¹⁷.

A pesar de que la inversión extranjera directa (IED) puede contribuir con los procesos de desarrollo endógenos, esto sólo se cumple hasta cierto punto y bajo condiciones muy específicas, según lo documenta en detalle la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)¹⁸. Las intervenciones financieras contracíclicas en el contexto de las crisis requieren un enfoque mucho más ambicioso que un mero apalancamiento de las finanzas del BEI en el Sur. Los actuales intentos de limitar los efectos negativos medioambientales y sociales sobre las comunidades locales son bienvenidos, pero son un pobre sustituto del refuerzo de otros mecanismos más eficaces de la asistencia

para el desarrollo dentro de la estructura de ayuda de la UE. Estos principios también son válidos en caso de la promoción de bienes públicos globales como las finanzas para mitigar el clima y las medidas de adaptación. A pesar de que las finanzas para el clima deben mantenerse claramente separadas de la ayuda, se deben tomar en cuenta una serie de lecciones aprendidas sobre cómo canalizar y entregar la ayuda para hacerla más eficaz.

Forzar la transformación de algunos préstamos del BEI en instrumentos financieros adecuados para el desarrollo por medio del establecimiento de vínculos operativos con el sistema de ayuda de la UE – Fondo Europeo de Desarrollo, instrumento de financiamiento de la cooperación para el desarrollo (FCD) y EuropeAid – puede ser demasiado arriesgado si se hace precipitadamente y sin las adecuadas garantías de que el BEI podrá cumplir con los estándares de la ayuda de la UE. La naturaleza intrínsecamente diferente de estas instituciones y mecanismos podría poner en peligro los progresos logrados con esfuerzo y aún limitados que se han alcanzado dentro de Europa, en relación con la implementación de las prioridades claves para eficacia de la ayuda (entre las cuales están la propiedad del país receptor, la alineación con las estrategias del país receptor y la transparencia).

El BEI no debe ampliar su rol a otras áreas de las finanzas para el desarrollo como la asistencia técnica. En un informe de 2007, la Corte de Auditores de la Unión encontró que la asistencia técnica de la UE sigue siendo altamente ineficaz¹⁹. Estudios recientes mostraron que es principalmente un vehículo para el apoyo de empresas occidentales y no moviliza la implantación de recursos efectivos en el Sur. La asistencia técnica, por el contrario, debe estar, como mínimo, basada en la demanda, adaptada a las necesidades del país receptor y tener un fuerte componente de fortalecimiento de las capacidades²⁰.

A corto plazo, se deben poner en práctica rigurosas políticas no dañinas para alinear los préstamos del BEI con los objetivos transversales de la UE para el desarrollo y los derechos humanos que deben guiar todas las acciones externas de la UE y minimizar el impacto negativo del desarrollo en el terreno. Los recursos generados por el BEI – que se pueden mezclar con subsidios – se deben transferir a otros mecanismos europeos existentes u otras instituciones financieras internacionales (IFI).

Arquitectura de las finanzas de la UE para el desarrollo

Esta recomendación desencadena a mediano plazo la necesidad de redefinir la arquitectura general de las finanzas de la UE para el desarrollo. Este enfoque está alineado con la prioridad clave del plan de eficacia de la ayuda para reducir la fragmentación y la duplicación entre las instituciones dirigidas por donantes.

En este sentido, el comité de dirección de “consejeros” fue más allá del cometido de su trabajo e hizo claras sugerencias con respecto a la integración del BEI con la renovada arquitectura de las finanzas europeas para el desarrollo. Identificó la necesidad de desarrollar una filial del BEI para poder gestionar los préstamos externos del Banco y al mismo tiempo una “plataforma de la UE para la cooperación exterior y el desarrollo”, y brindar un mecanismo de coordinación integral basado en un modelo óptimo para mezclar subsidios y préstamos sobre los principios de confianza mutua entre las instituciones financieras. Debe estar abierto a la participación del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), el consejo del Banco Europeo de Desarrollo y las instituciones financieras bilaterales europeas – en particular IEFD – y contar con el adecuado compromiso de los beneficiarios. Este mecanismo aceleraría las necesidades identificadas por el Consejo Europeo a fines de 2008²¹ con respecto a las directivas comunes para combinar subsidios con préstamos a nivel europeo, e impulsar así recursos adicionales para las finanzas para el desarrollo.

Al mismo tiempo, con respecto al mediano plazo y el próximo período de presupuesto de la UE el Informe de Camdessus destaca dos posibles soluciones que – alineadas con los desarrollos a corto plazo – cambiarían drásticamente la arquitectura de las finanzas europeas para el desarrollo: el establecimiento de una “Agencia Europea para la Financiación Exterior” que integraría las actividades de financiación exterior del BEI y las actividades de financiación relacionadas con la inversión exterior administradas por la Comisión (excluyendo así la mayoría del presupuesto de desarrollo de la UE) o la creación de un Banco Europeo para la Cooperación y el Desarrollo que sería un instrumento muy importante en Europa para poner las actividades del BEI bajo un mismo paraguas accionario junto con las actividades externas del CE y del BERD.

Hasta el momento, las instituciones europeas han estado discutiendo las propuestas internamente, sin tomar posición en forma pública. Sin embargo, hay un interés creciente por usar el BEI como

15 Eurodad and Counter Balance coalition, “Joint submission of the European Network on Debt and Development and the Counter Balance coalition to the Wise Persons Panel in the context of the mid-term review of the European Investment Bank’s external mandate,” Bruselas, 28 de enero de 2010.

16 Alex Wilks, *Corporate welfare and development deceptions. Why the European Investment Bank is failing to deliver outside the EU* (Bruselas: Counter Balance, febrero de 2010).

17 Eurodad and Counter Balance coalition, *op. cit.*

18 UNCTAD, “Economic development in Africa. Rethinking the role of foreign direct investment” (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2005) Disponible en: <www.unctad.org/en/docs/gdsafrika20051_en.pdf>.

19 “Special Report 6/2007 of the European Court of Auditors on the effectiveness of technical assistance in the context of capacity development,” *Diario Oficial de la Unión Europea*, 21 de diciembre de 2007. Disponible en: <www.eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/673583.PDF>.

20 Eurodad and Counter Balance coalition, *op. cit.*

21 Consejo de la Unión Europea, “Framework on loans and grants blending mechanisms in the context of external assistance,” Grupo de trabajo de los consejeros financieros, 11 de diciembre de 2008.

vehículo principal de un servicio más amplio de acción exterior del CE, posiblemente en combinación con recursos adicionales y manteniendo el carácter central del apoyo financiero para el desarrollo del sector privado dentro de la acción general. Mientras tanto, las IEFD han declarado su interés en cooperar estrechamente con el BEI y promover la idea de una plataforma conjunta con algunas actividades piloto en el campo de las finanzas para el clima.

La sociedad civil cree que la UE no necesita establecer su propio banco de desarrollo²². No hay necesidad de agregar otro BMD a los existentes a nivel global y regional, cuando todavía queda mucho por hacer para reformarlos y mejorar su eficacia. Hasta el momento, la firma de memorándum de entendimiento entre el BEI y las IFI ha producido resultados limitados. En cambio, la UE podría considerar la transferencia de más recursos a las IFI existentes si se pusieran en práctica las reformas adecuadas. En este sentido, las IFI deben implementar estrictos estándares de finanzas responsables y los gobiernos europeos deben responder con acciones más coordinadas y más efectivas en sus comisiones.

En cuanto a la propuesta para una agencia, es muy cuestionable que la UE estructure mejor y posiblemente amplíe la dimensión de los préstamos del sector privado de las finanzas para el desarrollo, recurriendo parcialmente a su presupuesto de desarrollo para hacer algunos préstamos blandos al sector privado, mientras no haga un esfuerzo similar para mejorar el verdadero núcleo de la arquitectura de las finanzas para el desarrollo y sus instrumentos de cooperación para el desarrollo.

El futuro de las finanzas de la UE para el desarrollo

Es necesario repensar la arquitectura de las finanzas de la UE para el desarrollo a la luz de los cambios importantes que ha provocado la crisis, la posibilidad de que no se cumplan las pautas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los nuevos desafíos impuestos por la cooperación internacional y la promoción de bienes públicos globales.

Desde esta perspectiva, es crucial que se aborde la transformación del BEI para impulsar las finanzas de la UE para el desarrollo en la dirección correcta. A corto plazo, el BEI debe permanecer sólo como vehículo de inversión, a pesar de que el alcance de sus acciones fuera de la UE debe restringirse (tanto en sentido geográfico como sectorial). La acción exterior del BEI se debe alinear estrictamente con los objetivos generales de la UE para el desarrollo y los derechos humanos. Por otra parte, los principios de eficacia del desarrollo van más allá de la ayuda y se deben aplicar también a las actividades bancarias de inversiones con respaldo público en los países en desarrollo, incluidas aquellas promovidas por las IEFD.

Además, el BEI debe garantizar que todas las inversiones tengan resultados claros para el desarrollo, en particular en los sectores en los que es más activo, como infraestructura, energía y actividades extractivas. Como institución pública, también debe garantizar que las empresas e inversiones que apoya cumplan con los más altos estándares financieros con el fin de terminar con la evasión de impuestos y la fuga de capitales a la UE y ayudar a restituir los activos robados a sus países de origen.

Sin embargo, en el largo plazo – comenzando con el nuevo período de presupuesto 2013-2020 – se deben encontrar alternativas institucionales más eficaces que esta institución para los préstamos fuera de la UE. En particular, se deben detener los préstamos a Asia y a América Latina y priorizar el aumento del apoyo para el desarrollo de los países de bajos ingresos de esas regiones a través de los mecanismos existentes de la UE (FCD), IFI y nuevas instituciones regionales. En cuanto a los préstamos para Asia Central, el BEI solo debe financiar las intervenciones de apoyo decididas por el BERD, siempre que el BEI ya sea un accionista del BERD junto con el CE y los estados miembros de la UE. Con relación a los préstamos a regiones vecinas (al este y al sur) el BEI como banco de inversiones debe adoptar una perspectiva rigurosa del desarrollo y los derechos humanos y prioridades claras alineadas con los objetivos generales y horizontales de la UE para el desarrollo y los derechos humanos en las acciones externas.

La eficacia de las acciones del BEI y su relación con el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación en estas regiones deben ser evaluadas nuevamente antes de adoptar un nuevo mandato externo en 2013. Por último, con respecto a los préstamos de ACP, en el contexto de la evaluación de los mecanismos de inversión en 2010, el CE y los estados miembros deben explorar todas las posibles alternativas posteriores a 2013 para gestionar los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo que actualmente administra el BEI, incluidas las IFI regionales, los mecanismos existentes en la UE y otros mecanismos que puedan ser establecidos²³. ■

22 Eurodad and Counter Balance coalition, *op. cit.*

23 *Ibid.*

El Tratado de Lisboa y las nuevas perspectivas para la política de desarrollo de la UE

El Tratado de Lisboa contiene disposiciones para enfrentar la pobreza y la exclusión social dentro de la UE, algo particularmente importante en este 2010 que ha sido declarado como Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, y en un momento en que el 16% de su población es pobre. Los fondos europeos de cooperación para el desarrollo han seguido aumentando en años recientes. Sin embargo, los aportes al sector social de los países en desarrollo, especialmente en África Subsahariana, se han reducido considerablemente. La disminución drástica del aporte de la Comisión Europea a la educación y la salud en los países en desarrollo es inaceptable y debe ser revertida.

Mirjam van Reisen
EEPA
Simon Stocker
Eurostep

Se esperaba que el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1º de diciembre de 2009, dotara a la Unión Europea (UE) de "instituciones modernas y métodos de trabajo perfeccionados" para enfrentar los retos del mundo actual de manera tanto eficiente como eficaz¹. El Tratado ha incorporado cambios para atender la gran necesidad que tenía la UE de métodos de trabajo simplificados y también la necesidad de transparencia, y ha establecido nuevas reglas democráticas. En términos de política exterior se han destacado los objetivos políticos y la creación de nuevos instrumentos de relaciones internacionales para enfrentar los problemas de nuestro mundo en rápida evolución e impulsar a la UE como actor en la escena global.

Después de la ratificación del Tratado de Lisboa por todos los estados miembros de la UE, se ha definido con claridad el objetivo de la política de cooperación para el desarrollo. El Tratado dispone que se orientarán todos los esfuerzos de políticas para "la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza" (Art. 208).

El Tratado también contiene disposiciones específicas para enfrentar la pobreza y la exclusión social dentro de la UE. Según el Artículo 9, "en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana". Además, el Artículo 3 establece claramente que la Unión "combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales"². Se ha declarado a 2010 el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. Esto reviste especial importancia en 2010 ya que Europa está en vías de determinar cómo respon-

derá al reto de la estabilidad financiera del euro, que ha desafiado a la UE en su totalidad.

Se han dado nuevos poderes al Parlamento Europeo para la aprobación de acuerdos comerciales; ahora el Parlamento Europeo tiene un comité de comercio para garantizar mayores controles en el monitoreo de las relaciones comerciales de la UE con terceros países. Además, el Parlamento Europeo ha logrado un papel más importante en las relaciones internacionales, y la baronesa Catherine Ashton, Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, se ha comprometido a presentar informes periódicos al Parlamento Europeo.

Relaciones de la UE con los países en desarrollo

Las relaciones de la UE con los países en desarrollo se basan en el principio de no discriminación, y un objetivo fundamental es la erradicación de la pobreza. El Tratado también identifica cuatro elementos clave: coherencia, consistencia, complementariedad y coordinación. El principio de "coherencia" es de importancia fundamental para lograr los objetivos de las políticas de cooperación para el desarrollo, ya que establece que "La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo" (Tratado de Lisboa, artículo 208). Este objetivo se aplica a todas las instituciones de la UE, incluso al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). En noviembre de 2008, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) emitió un fallo por el que las operaciones del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en los países en desarrollo deben priorizar el desarrollo sobre cualquier objetivo económico o político.

La aplicación del Tratado de Lisboa prevé el establecimiento del SEAE, cuyos cometidos han sido muy discutidos. El establecimiento del SEAE marca un cambio considerable en el marco actual de la política europea de desarrollo. Su objetivo primordial es darle a la UE un solo servicio diplomático, que apoyará a la baronesa Ashton. En una opinión jurídica para Eurostep redactada por Daniel R. Mekonnen se señala que: "La UE necesita un sistema de asistencia para el desarrollo y cooperación que contenga este sistema de controles. En su calidad de socio que declara los criterios de la buena gobernanza en sus relaciones con los demás, especialmente con contrapartes más débiles,

la UE estará en mejor posición si puede abogar por la buena gobernanza no sólo como principio sino también en la práctica"³. Existe un amplio consenso acerca de que el SEAE debe fomentar la coherencia de las políticas para el desarrollo, puesto que el Tratado de Lisboa—que fija la erradicación de la pobreza como objetivo central de las relaciones de la UE con los países en desarrollo—se aplica a sus competencias.

La comunicación de la Comisión Europea sobre "Coherencia de las Políticas a favor del Desarrollo—Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio" subrayó el hecho de que la ayuda por sí sola no es suficiente para alcanzar los ODM⁴. Abarca 12 ámbitos principales: comercio, medio ambiente, cambio climático, seguridad, agricultura, acuerdos de pesca bilaterales, políticas sociales (empleo), migraciones, investigación e innovación, tecnologías de la información, transporte y energía. Este documento sobre la coherencia de las políticas señala que el comercio y la agricultura son los dos ámbitos en que deben aplicarse las mejoras del Sistema Generalizado de Preferencias de la UE y su actual patrón de producción agrícola.

Resulta sorprendente que en esta lista de prioridades no se mencione el cambio climático dada la preocupación de los ciudadanos europeos por este asunto. Según el Eurobarómetro, el sistema de encuestas de la UE, el 63% de los ciudadanos considera el cambio climático un problema muy serio y el 24%, bastante serio. La mayoría de los europeos (el 62%) cree que el cambio climático no es inevitable; sólo el 10% considera que no es un problema serio y el 3% no sabe. Además, el 47% de los entrevistados considera que el cambio climático es uno de los dos problemas más serios que enfrenta el mundo hoy en día. Es interesante notar que sólo la pobreza preocupa más, ya que el 69% de los encuestados la ubicaron entre los dos problemas más serios. Por este motivo, un abordaje conjunto de la protección ambiental/cambio climático y la pobreza es particularmente atractivo y pertinente. Se acepta que el

1 Texto completo disponible en: <www.europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_es.htm>.

2 Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Disponibles en: <register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st06/st06655.en08.pdf>.

3 Daniel R. Mekonnen, "The draft council decision on the establishment of the European External Action Service and its compliance with the Lisbon Treaty—Legal Opinion Drafted for European Solidarity Towards Equal Participation of People", Eurostep, mayo de 2010. Disponible en: <www.eurostep.org/wcm/dmdocuments/Mekonnen_Legal_Opinion_100511.pdf>.

4 Disponible en: <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0134:FIN:EN:PDF>.

desarrollo sostenible es un componente clave de la erradicación de la pobreza, pero es urgente impulsar una visión conjunta de la UE y los países en desarrollo que incluya buenos ejemplos y oportunidades que muestren cómo llevar los principios a la práctica.

De acuerdo con la comunicación de la CE, en mayo de 2010 el Parlamento Europeo aprobó una resolución sobre Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo (CPD) con más de 70 recomendaciones. La resolución señaló que:

- Los denominados “temas de Singapur”⁵, tales como la liberalización de los servicios, la inversión y las adquisiciones gubernamentales, las nuevas normas de competencia y un mayor respeto de los derechos de propiedad intelectual, no colaboran en alcanzar los ocho ODM.
- Los subsidios de la UE a la exportación de productos agrícolas europeos tienen un efecto desastroso sobre la seguridad alimentaria y el desarrollo de un sector agrícola que sea viable en los países en desarrollo.
- Las contribuciones financieras de la UE en el marco de los Acuerdos de Asociación en el Sector Pesquero (AAP) no han contribuido a la consolidación de las políticas pesqueras de los países asociados, debido en buena medida a la falta de seguimiento de la aplicación de estos acuerdos, la lentitud con que se entrega la asistencia y hasta la no utilización, a veces, de esa asistencia.
- Como uno de los grandes exportadores de armas, la UE exporta o facilita el envío de armas a los mismos países donde se gastan millones en asistencia para el desarrollo; la UE-15 gasta unos EUR 70.000 millones por año en asistencia para el desarrollo, mientras que el valor de las exportaciones de armas de la UE es de unos EUR 360.000 millones por año.
- “Una Europa global: competir en el mundo”, un documento que resume la estrategia comercial de la UE, muestra que las estrategias de acuerdos de libre comercio bilaterales y regionales promueven el acceso de la UE a los mercados de materias primas de los países en desarrollo, incluso los de productos agrícolas básicos, abriéndolos a las grandes empresas de la UE a costa de los pequeños agricultores y las industrias incipientes.
- La liberalización financiera, que incluye flujos financieros especulativos y volátiles, sobre la cual los países en desarrollo carecen de control, ha

generado una inestabilidad considerable a escala internacional con efectos desastrosos sobre las economías de los países en desarrollo⁶.

El Parlamento Europeo concluyó que hay muchos casos más de incoherencia que impactan negativamente en la consecución de los ODM y que la Comisión Europea debería abordarlos.

El impacto de la crisis financiera sobre la pobreza en la UE

El Tratado de la UE establece un marco legal claro para erradicar la pobreza dentro y fuera de la Unión Europea; pero, en realidad, la pobreza ha aumentado en Europa y en los países en desarrollo a causa de la crisis financiera. Las estadísticas de Eurostat indican que los efectos de la crisis sobre el mercado laboral europeo están lejos de disiparse. De hecho, en 2009 el desempleo aumentó en más de 5 millones de personas para alcanzar unos 21,4 millones en la UE, en buena medida debido a los empleos perdidos en los últimos 12 meses⁷. Según la UE, unos 80 millones – o el 16% de la población – viven hoy en la pobreza⁸.

La crisis de los préstamos hipotecarios de alto riesgo, con sus importantes consecuencias desfavorables para los bancos, los mercados financieros y la economía real en todo el mundo, arroja luz sobre las ineficiencias de la normativa de la UE y su capacidad para tomar medidas adecuadas que protejan de las especulaciones contra el euro. Después del efecto inicial de la crisis en Europa y el colapso financiero en Grecia, la UE ha fortalecido su enfoque común de ejercer mayor control sobre los presupuestos nacionales europeos. Se ha amenazado a los gobiernos de Europa con la posibilidad de sanciones por la gestión de sus economías; y los líderes europeos han subrayado la intención de ser más estrictos en la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que fija un límite al déficit excesivo y la deuda de los estados miembros.

Sin embargo, aparte de reforzar los controles a los presupuestos nacionales y establecer un sistema de “vigilancia preventiva”, la UE no tiene un plan para proteger a los ciudadanos pobres de la UE de las consecuencias de las medidas de austeridad, ni una política sobre la protección de los sectores sociales de Europa. Como subrayó Lázlo Andor, comisionado

europeo para empleo y asuntos sociales, “todos deberíamos darnos cuenta de que todavía estamos en una etapa de recuperación frágil”. Andor hizo hincapié en que hasta que vea “un crecimiento robusto en todos los estados miembros” su preocupación será que “la austeridad prematura pueda socavar tanto la recuperación económica como el aumento de empleos”⁹.

Ciertamente, están apareciendo nuevas formas institucionales que no están previstas en el Tratado de Lisboa. Un buen ejemplo es que Herman Van Rompuy, el presidente del Consejo Europeo, encabeza un grupo de trabajo sobre asuntos económicos europeos formado por los ministros de finanzas de casi todos los 27 estados miembros y representantes de las instituciones de la UE (como Jean Claude Trichet, presidente del Banco Central Europeo). Si bien este grupo trabaja sobre la sostenibilidad fiscal y la mayor disciplina presupuestaria, una de sus prioridades es “la necesidad de fortalecer nuestro conjunto de reglas fiscales: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, como señaló Van Rompuy¹⁰. El marco institucional evoluciona, pues, hacia las políticas de austeridad.

Hay preocupación de que el rechazo a un enfoque nekeynesiano de adoptar medidas anticíclicas contra la recesión conduzca a un aumento de la pobreza en los países europeos y profundice la recesión económica en Europa. En un reciente discurso a inversores, Van Rompuy destacó la fortaleza de la UE al combinar una economía sólida y un sistema de apoyo social bien desarrollado, que incluye una población altamente educada, además de “lo atractiva que es Europa para inversores y emprendedores... De hecho, este doble atractivo es lo que hace excepcional a nuestro continente. El mensaje de Europa al mundo es que se puede tener las dos cosas. Crecimiento económico y justicia social. Decisiones políticas eficientes y responsabilidad democrática. Adaptación a la época y conservación del patrimonio de cada uno. Un buen lugar donde invertir y donde vivir”.

El presidente de la UE también indicó que no se aceptarán recortes en asuntos de educación, clima e inclusión social: “Nos aferraremos a cinco metas principales, todas cuantificables. Investigación y desarrollo e innovación, educación, empleo, clima e inclusión social. (...) Debemos preservar este tipo de gastos (por ejemplo en educación) y deducciones impositivas en una época de recortes presupuestarios. Esto no es una alternativa fácil”¹¹.

5 Se refiere a cuatro grupos de trabajo establecidos en la Conferencia Ministerial de 1996 de la Organización Mundial del Comercio en Singapur.

6 Comisión de Desarrollo del Parlamento, *Report on the EU Policy Coherence for Development and the ‘Official Development Assistance plus’ concept: explanatory statement*, 2009, 17. Disponible en: <www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0140&language=EN#title2>.

7 Remko HJMAN, “Population and social conditions”, *Eurostat Statistics in Focus*, 79/2009, 1. Disponible en: <www.epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-013/EN/KS-SF-10-013-EN.PDF>.

8 Comité de las Regiones, *Local and regional responses to poverty and social exclusion*, junio de 2010.

9 European Voice, “Andor warns of hasty austerity measures”, 24 de junio de 2010, 2.

10 Discurso de apertura de Herman Van Rompuy, presidente del Consejo Europeo, en la Conferencia Mundial de Inversiones, “Europe’s Attractiveness in a Changing World”, La Baule, Francia, 2 de junio de 2010, 3. Disponible en: <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/114883.pdf>.

11 *Ibid.*

Repercusiones fuera de la UE

En una época de crisis económica, los países en desarrollo necesitan el apoyo de la UE más que nunca. Está claro que la Comisión Europea y los estados miembros de la UE deberán cargar con el peso de las asociaciones. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, el hecho de que los estados miembros europeos respondan a la crisis con austeridad económica tendrá efectos negativos muy fuertes en sus golpeadas economías. Según el Banco Mundial: “en los países pobres, la recesión ha causado un recorte brutal de las rentas públicas. A menos que los donantes acudan a tapan la brecha, las autoridades de esos países pueden verse obligadas a reducir la asistencia social y humanitaria precisamente cuando es más necesaria”¹².

Los fondos europeos de cooperación para el desarrollo han seguido creciendo de USD 11.200 millones en 2005 a USD 15.400 millones en 2009¹³. Sin embargo, los aportes al sector social en los países en desarrollo, especialmente en África Subsahariana, se han reducido considerablemente. En su informe de 2009, el Tribunal de Cuentas Europeo indicó que “en el África Subsahariana, los ODM de salud fueron los que más se salieron de curso”¹⁴. Según un reciente artículo, “la asistencia para el desarrollo destinada

a la salud (DAH) que se entregó al Gobierno tuvo un efecto tan negativo e importante sobre el gasto público nacional en salud que, por cada USD 1 de DAH, los gastos del Gobierno en salud a partir de recursos internos se redujeron en USD 0,43 a USD 1,14”¹⁵. Parecería que el apoyo al sector social por medio del apoyo presupuestario general no da como resultado un aumento automático del gasto en esos sectores.

Un estudio de los compromisos europeos indica que las asignaciones para atención básica de la salud y educación han disminuido en forma constante desde 2005. Como indicó Alliance 2015: “en consecuencia, en 2008 sólo el 5,7% de toda la asistencia gestionada por la Comisión Europea ha sido asignada para la atención básica de salud y educación, lo que es menos que el 11% asignado en 2005”¹⁶. En África Subsahariana las asignaciones para atención básica de la salud y educación han caído del 8% del total de la asistencia asignada en 2005 al 1,5% en 2008¹⁷. Las cifras muestran que el porcentaje asignado para alimentos cayó del 4% del total de los fondos en 2005 al 1,5% en 2008; para atención básica de la salud del 4,7% (2005) al 1,3% (2008) y para educación básica del 2,7% (2005) al 1,1% (2008)¹⁸. Según Alliance 2015, para

alcanzar los ODM a tiempo “la CE debería aumentar los fondos de EUR 605 millones a EUR 971 millones por año para educación y de EUR 460 millones a EUR 1.500 millones para salud, a fin de cubrir esta brecha no financiada”¹⁹.

En 2009 se alcanzó para Asia y América Latina la meta presupuestaria de destinar el 20% de la asistencia total para atención básica de la salud y la educación. Sin embargo, como se ha señalado, la preocupación es que con relación a África el objetivo de gastos está cayendo en picada. Sobre la base del principio fundamental de no discriminación consagrado en el Tratado de Lisboa, la comunidad europea debe aplicar el objetivo del 20% a todas las demás regiones.

La resolución sobre Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo tiene como objetivo central que la Unión Europea aplique su norma de equilibrar lo económico y lo social como una medida del progreso tanto hacia adentro como en el extranjero. La Comisión Europea y el SEAE deberán enseñar con el ejemplo, especialmente porque cada vez más van a representar a toda la UE en el exterior. La drástica disminución del aporte de la Comisión Europea a la educación y la salud en los países en desarrollo es inaceptable y debe ser revertida. ■

12 Banco Mundial, *Global Economic Prospects 2010: Crisis, Finance, and Growth*, Washington, DC, 2010. Disponible en: <sitesources.worldbank.org/INTGEP2010/Resources/GEP2010-Full-Report.pdf>.

13 Mirjam Van Reisen, ed., *The EU's Contribution to the Millennium Development Goals: Keeping the goals alive* (Praga: Alliance 2015, 2010).

14 European Public Health Alliance, “European Court of Auditors slams EC development health financing”. Disponible en: <www.epha.org/a/3373>.

15 Lu, C. et al., “Public financing of health in developing countries: A cross-national systemic analysis”, *The Lancet*, 9 de abril de 2010.

16 Alliance 2015, *op cit.*, 21, table 2.1.

17 *Ibid.*, tabla 2.2.

18 “Alliance 2015 calls on the EU to agree to binding aid targets to reach MDGs,” 2 de junio de 2010. Disponible en: <www.alliance2015.org/index.php?id=25&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=69&tx_ttnews[backPid]=9>.

19 *Ibid.*

Los Estados árabes y los ODM: no habrá avances sin justicia social

Si se sigue avanzando al ritmo actual, la región árabe no alcanzará los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el año 2015. Las razones fundamentales de este ritmo lento son el débil apoyo de la comunidad internacional al Objetivo 8 sobre alianzas mundiales para el desarrollo, y el escaso interés político en lograr la justicia social y económica en la región. Otros obstáculos regionales importantes para el logro de los objetivos son la falta de compromiso con el respeto a los derechos humanos y el principio de buena gobernanza – además de la frágil estabilidad política, la democracia deficiente, y la carencia de un marco pacífico y sostenible para la acción.

Ziad Abdel Samad, Director ejecutivo
Arab NGO Network for Development (ANND)

El año 2010 es muy importante para el proceso de realización de los ODM porque marca los diez años desde la adopción de la Declaración del Milenio y los cinco años antes del final del período de ejecución propuesto. En junio de 2010 se hizo en la ONU un seguimiento preparatorio en audiencias con grupos de la sociedad civil, y todo el proceso será analizado por la Asamblea General de la ONU en septiembre.

Por lo tanto, este es un momento oportuno para hacer una evaluación objetiva de los esfuerzos para alcanzar los objetivos, valorar los procesos y proponer recomendaciones concretas para reencauzar los esfuerzos de la mejor manera posible e incluir a las diferentes partes interesadas para realizar progresos efectivos. Esto resulta especialmente cierto ahora que casi todos los informes por países, aun los más optimistas, afirman que es poco probable que se logren los objetivos para 2015, por lo menos al ritmo de progreso actual y dadas las consecuencias de la crisis económica mundial.

La alianza mundial acordada en el Objetivo 8 es un claro reconocimiento de la necesidad de fortalecer los compromisos globales para complementar los esfuerzos nacionales y locales de los países en desarrollo. Sin embargo, por ahora, estos compromisos globales no se han traducido ni en decisiones concretas y explícitas, ni en políticas para aplicarlas. Para comenzar, la falta uniforme de voluntad política se ve claramente en la disminución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). De hecho, a pesar de las donaciones prometidas, la AOD está muy por debajo de la meta. Las cifras más optimistas muestran que no supera el 0,31% del Producto Interno Bruto (PIB)². Para los Países Menos Adelantados (PMA)³, el porcentaje alcanzado es del 0,09% en lugar del

0,15%-0,20% comprometido⁴. Tampoco se han alcanzado las otras dos metas principales del Objetivo 8: políticas de comercio justo y alivio de la deuda.

Más problemático resulta el enfoque estrecho que han adoptado los países del G-8, junto con algunas agencias de la ONU y otras instituciones internacionales, que limita los debates sobre el logro de los ODM a una discusión sobre dinero y asistencia, lo que refleja una visión muy controvertida de los desafíos del desarrollo. El objetivo principal debería ser, en cambio, la capacidad de los países para desarrollarse. Pero también falta, a nivel de los países, la visión y la capacidad de adoptar políticas económicas integrales e inclusivas, con presupuestos transparentes que muestren una movilización adecuada de los recursos locales y la mejor forma de utilizarlos. Lo ideal sería que el fortalecimiento de las capacidades de los países les diera más opciones, mejorara su desempeño y sus logros en materia de desarrollo y garantizara un uso más adecuado de sus recursos.

La cumbre de los miembros del G-8 en Gleanagles en 2005, concluyó con el compromiso de entregar USD 150 mil millones para luchar contra la pobreza. Sin embargo, las crisis de los alimentos, los combustibles y las finanzas, así como la preocupación creciente en relación al cambio climático, sirvieron de excusa para no cumplir con este compromiso. Estas crisis son una consecuencia del sistema global actual: por un lado, no logra que las corporaciones multinacionales rindan cuentas y asuman responsabilidades; por otro, no logra adoptar y poner en práctica soluciones trascendentes y efectivas a los desafíos de la pobreza, el desarrollo y la injusticia en todo el mundo. Este sistema se centra más en llevar a cabo medidas de emergencia para superar el impacto inmediato de las crisis que en asumir intervenciones a largo plazo que aborden de manera integral las causas fundamentales del desempleo, la pobreza en aumento, y la marginación política, social y económica.

A fines de 2008 los jefes de estado que se reunieron en Doha para la conferencia de seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo no lograron

una visión de conjunto para alcanzar los ODM. En lugar de abordar los problemas fundamentales que causaron la crisis financiera y económica mundial, estos líderes reiteraron las decisiones “de emergencia” del G-20 que se centran en enfrentar los impactos inmediatos de las crisis. Los grupos de la sociedad civil que participaron en la conferencia de Doha criticaron los resultados y exigieron una nueva alianza que reemplazara el Consenso de Washington, basada en una revisión integral de las políticas mundiales actuales por parte de las instituciones internacionales y el G-8. El esfuerzo de la Asamblea General de la ONU de abordar este asunto con la formación de la Comisión Stiglitz y luego la Conferencia de Alto Nivel sobre la Crisis Financiera y Económica Mundial en junio de 2009, también se estancó, lo que refleja la incapacidad de la comunidad internacional de ponerse de acuerdo en un enfoque integral del desarrollo en lugar de proteger los intereses de las corporaciones multinacionales.

Los desafíos de los ODM en la región árabe

El *Informe Árabe sobre el Desarrollo Humano 2009*, que hace foco en el concepto de seguridad humana, revela que los indicadores de desarrollo de la región están muy rezagados con respecto a las promesas realizadas⁵. Subraya los desafíos económicos, destacando que la dependencia de los países árabes de la producción de petróleo hace que sus economías sean muy vulnerables a las fluctuaciones internacionales del precio del crudo. Otro importante desafío económico es su dependencia de la inversión extranjera, lo que aumenta mucho su vulnerabilidad a las depresiones económicas mundiales como la experimentada en los últimos años. Además, las economías árabes están dirigidas a los servicios, lo que significa que sus sectores productivos se debilitan cada vez más.

El desempleo sigue siendo un desafío fundamental. La Organización Árabe del Trabajo señala que, en 2008, el desempleo había aumentado al 14,4%, más del doble de la tasa global del 6,3%. Aunque el porcentaje varía de un país árabe a otro,

1 El autor le agradece a Marc Van de Weil su valiosa asistencia.

2 Organización de Cooperación Desarrollo Económicos (OCDE), *Development aid rose in 2009 and most donors will meet 2010 aid targets*. Disponible en: <www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_34447_44981579_1_1_1_1_00.html>.

3 Cinco países árabes son considerados PMA: Comoras, Djibouti, Somalia, Sudán y Yemen.

4 Majed Azzam, *Assessing the MDGs in the Arab region: A Survey of Key Issues*, Arab NGO Network for Development (ANND), 2009.

5 PNUD, Dirección Regional para los Estados Árabes, *Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries*, Nueva York, 2009.

el desempleo de los jóvenes es muy elevado, pues representan más del 50% de la población desempleada. El desempleo promedio de los jóvenes de la región es del 25,5%⁶, que es la tasa más alta del mundo. Además, la persistente discriminación en el mercado laboral por razón del sexo ha llevado a mayores tasas de desempleo entre las mujeres.

Otro problema igualmente acuciante es que la pobreza acumulada de la región supera el 39%, lo que quiere decir que casi 140 millones de ciudadanos árabes viven por debajo de la línea superior de pobreza y no gozan de su derecho a un nivel de vida adecuado⁷. Los informes nacionales sobre los ODM preparados por los gobiernos con asistencia técnica del PNUD, indican que la región no logrará resolver el problema de la hambruna generalizada. En 2004, los cálculos indicaban que 25,5 millones de personas padecían hambre y desnutrición, un aumento considerable de personas en esa situación respecto a 1994⁸. El informe preparado por el PNUD y la Liga Árabe, sobre los desafíos que presenta el desarrollo en la región muestra que, a pesar de los avances en Siria y Sudán en cuanto a la autosuficiencia en semillas, la seguridad alimentaria no ha mejorado en forma tangible desde 1990⁹.

ANND: la evaluación de los ODM

En 2000, 22 líderes árabes adoptaron la Declaración del Milenio y se comprometieron a alcanzar los ODM para el año 2015. En la última década, muchos acontecimientos políticos, económicos y sociales han afectado los procesos de reforma en los países árabes. La "Guerra contra el terrorismo", que se inició con la invasión y ocupación de Afganistán en 2001, la invasión y ocupación de Iraq en 2003, la guerra israelí contra el Líbano en 2006, el continuo deterioro de las condiciones de vida del pueblo palestino, especialmente después del sitio de la Franja de Gaza en 2007, así como los conflictos internos que surgieron en países como Argelia, Líbano, Somalia, Sudán y Yemen, han estado entre los hechos que más contribuyeron a desestabilizar la región. La situación ha empeorado por los efectos devastadores de la crisis alimentaria, el cambio climático y la fluctuación de los precios del petróleo, que tienen efectos negativos sobre los esfuerzos de los países por alcanzar los objetivos de desarrollo.

Sin embargo, a pesar de estos desafíos, el logro de los objetivos de desarrollo también es responsa-

bilidad de los sistemas e instituciones nacionales existentes, y, más concretamente, de los regímenes y autoridades que detentan el poder. La evaluación de los ODM realizada por ANND (la red de ONG árabes para el desarrollo) estudió por tanto los objetivos financieros y de desarrollo, los problemas de género y la transversalización de los objetivos en las políticas nacionales.

En lo que se refiere a financiar y movilizar recursos para el desarrollo y los ODM, la mayoría de los países árabes no ha logrado conseguir recursos locales o regionales por la ineficacia de las políticas para atraer inversiones, asistencia y préstamos extranjeros¹⁰. Pero las inversiones extranjeras todavía no han tenido los efectos positivos esperados; la AOD no fue asignada según las necesidades humanas básicas y cuantitativamente no fue suficiente para apoyar a los gobiernos para que hicieran los avances necesarios hacia el logro de los objetivos. Además los países carecen de administraciones públicas capaces de gestionar los recursos disponibles. En última instancia, el impacto de usar los préstamos para invertir en sectores y actividades económicas no productivas llevó en muchos países árabes a un aumento del servicio de la deuda y, de hecho, resultó un revés para el cumplimiento de los objetivos.

Se ha logrado un pequeño progreso en la transversalización de los ODM, en la formulación de políticas nacionales y en la evolución general hacia la realización de los ODM en los ámbitos nacionales, especialmente la inclusión de diversas partes interesadas y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, los procesos todavía carecen de mecanismos adecuados para la participación efectiva. Faltan resultados reales por la ausencia de instituciones democráticas operativas, los grandes gastos militares, el peso de la evolución demográfica y las políticas económicas que han llevado a disparidades cada vez mayores en la distribución de la riqueza y al desempleo masivo. En este contexto, los gobiernos de la región árabe no han integrado las metas de los ODM en sus planes de desarrollo nacionales. Además, las políticas globales han contribuido a recortar su espacio político, limitando aún más los esfuerzos nacionales para el desarrollo.

Con respecto a la transversalización de la dimensión de género en el proceso de realización de los ODM, se debe señalar que, en buena medida, las mujeres de la región árabe continúan excluidas de la vida política y económica. Esta exclusión tiene sus raíces en la estructura patriarcal de las sociedades árabes y la influencia de las normas y los valores tradicionales y religiosos. Un ejemplo claro es la cantidad de reservas formuladas por todos los paí-

ses árabes que han ratificado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), que debilitan su aplicación. La exclusión de las mujeres de los procesos para alcanzar los ODM tiene como consecuencia un desperdicio de recursos y oportunidades de progreso.

En este sentido, los modelos económicos que siguen los países árabes y las estrategias nacionales inadecuadas que han adoptado para el desarrollo social son las dos razones principales que explican la falta de avances hacia los ODM. En consecuencia, una de las recomendaciones para el futuro es la creación de instituciones adecuadas y una amplia reforma del sistema de gobernanza política en la región para lograr mayor transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad.

Observaciones en el ámbito de los países¹¹

Al observar la situación de los ODM a nivel nacional, surge claramente la falta de compromiso de los gobiernos con su consecución. Aunque las posiciones declaradas oficialmente muestran una actitud positiva hacia los ODM y destacan la necesidad de alcanzarlos, estas posiciones permanecen en lo meramente verbal y no se traducen en políticas efectivas de gobierno ni en estrategias o planes de acción nacionales concretos.

En las políticas económicas y sociales falta un enfoque integral basado en los derechos humanos. Las malas prácticas de gobierno suelen ser uno de los factores principales que subyacen al uso ineficiente de los recursos. Además, los contextos nacionales revelan la escasa voluntad política de satisfacer las necesidades humanas fundamentales y otorgar mayores garantías a los derechos humanos básicos. En cambio, queda claro que los diversos grupos que detentan el poder mantienen una relación con los ciudadanos que se basa en el nepotismo y la explotación de las desigualdades de poder, reforzada por su naturaleza totalitaria y autoritaria. Hay cuatro elementos principales que se observan en diversos contextos nacionales y que parecen ser directa o indirectamente responsables de esos entornos nacionales problemáticos:

- Una falta uniforme de democracia, participación y buena gobernanza. Esto se refleja en la escasa participación política, los sistemas políticos opacos y sin rendición de cuentas, y administraciones públicas poco capacitadas, ineficientes e

6 Organización Árabe del Trabajo, 2003. Ver: <www.alolabor.org/>.

7 PNUD, Dirección Regional para los Estados Árabes y Liga de los Estados Árabes, *Development Challenges in the Arab States: A Human Development Approach*, New York, May 2009.

8 PNUD, Dirección Regional para los Estados Árabes, *op. cit.*

9 PNUD, Dirección General para los Estados Árabes y Liga de los Estados Árabes, *op. cit.*

10 Ver: Ayah Mahgoub, 2009. Disponible en: <blogs.cgdev.org/global_prosperity_wonkcast/2010/03/09/cash-on-delivery-aid-ayah-mahgoub-on-cod-in-education>.

11 Esta sección se basa en informes por los miembros de ANND sobre el proceso para la realización de los ODM en Bahrein, Egipto, Jordania, Líbano, Sudán, Túnez y Yemen, que se enfocaron en los desafíos nacionales y la pertinencia de las políticas adoptadas, y destacaron un conjunto de recomendaciones de la sociedad civil para promover los ODM.

improductivas. Estos son obstáculos graves que impiden a los países árabes movilizar y utilizar adecuadamente los recursos nacionales, ya sea naturales, financieros o humanos.

- Los desafíos sistemáticos que se relacionan con la falta de transparencia e integridad en las políticas públicas y en la entrega de servicios sociales. El concepto de derechos humanos está ausente de la formulación de las políticas nacionales, lo que lleva a una comprensión inadecuada del “Estado de derecho”. Es necesario que la protección social y el bienestar de la población sean considerados como intrínsecos a los derechos humanos y no como un obsequio de los políticos con poder, pues eso distorsiona la relación entre los ciudadanos y el Estado.
- Una continua falta de estabilidad, seguridad y paz en la región ha contribuido a la inestabilidad estructural y la turbulencia en las políticas de desarrollo. Este contexto ha reducido el interés de los inversores extranjeros por la región árabe, y ha propiciado el desperdicio de recursos y medios para el desarrollo, y las bajas tasas de productividad causadas por la mala administración del tiempo y los recursos.
- La continua falta de un enfoque basado en los derechos humanos en la elaboración de políticas contribuye a la falta de estrategias nacionales integrales para el desarrollo social.

Además, la región muestra un contraste considerable entre los indicadores económicos y los de desarrollo. La mayoría de los países árabes productores de petróleo han atravesado un período de relativo crecimiento económico por el aumento de los precios del petróleo. Un efecto indirecto de esto es que la región, en su conjunto, ha experimentado uno de los mayores crecimientos económicos del mundo. Sin embargo, esto no se ha reflejado en avances en términos de desarrollo, pues la mayoría de los países sigue mostrando resultados de desarrollo humano muy escasos. De hecho, dado que los ODM y los objetivos de desarrollo en general no han sido una prioridad para los líderes árabes, no ha habido una política adecuada para la distribución de riquezas entre los países ni en el seno de los países de la región.

A pesar de estos contextos problemáticos, muchos informes oficiales sobre los ODM han intentado reflejar una situación más positiva. En consecuencia, no han formulado indicadores concretos y medibles de las estrategias de gobierno, y a menudo se limitan a recomendaciones abstractas y normativas para el futuro. En general, la mayoría de los informes oficiales han intentado hacer una demostración falsa del compromiso del Gobierno con la asignación de sus recursos a las metas de desarrollo y los ODM.

También han tratado de reflejar confianza en la consecución de los objetivos para 2015. Al hacerlo, han omitido divulgar las debilidades manifiestas de muchos contextos nacionales.

Mientras que la mayoría de los informes menciona la inclusión de diferentes partes interesadas en el proceso de evaluación de los ODM, no queda claro en qué medida esta participación ha sido efectiva ni qué criterios se han usado para incluirlas. Lo más probable es que la tendencia a incluir actores no gubernamentales del mundo académico y la sociedad civil, refleje las exigencias de la ONU y socios donantes más que enfoques nacionales auténticamente participativos.

Muchos informes exageran la responsabilidad de los donantes por el nivel inadecuado o la naturaleza condicional de su asistencia para el desarrollo sin abordar, al mismo tiempo, los problemas nacionales en la elaboración de políticas y el desempeño de las instituciones. Ejemplos de esto son los informes oficiales sobre los ODM de Egipto y Yemen.

Por otra parte, el informe oficial de Arabia Saudita sobre los ODM se centra sólo en los logros y no señala adecuadamente los desafíos y debilidades que existen, ni propone recomendaciones para el futuro. Mientras que el informe de Bahrein evita incluso formular metas, aduciendo que Bahrein no es un país en vías de desarrollo “típico” a pesar de haberse comprometido claramente a enfrentar los desafíos que se mencionaron en su informe nacional. Se suele omitir la evaluación independiente, neutral y objetiva del propio proceso de seguimiento de los ODM, con la única excepción del informe de Palestina, que logró hacer un relato más realista de la situación.

Los informes nacionales oficiales de Bahrein, Líbano, Jordania, Sudán, Yemen y la Autoridad Palestina, indican que los ODM y los correspondientes procesos de presentación de informes son inclusivos. De hecho, la mayoría de estos informes son el resultado del trabajo de una comisión técnica supervisada por los ministerios nacionales de planeamiento (u organismos similares) y han recibido el apoyo técnico y financiero de las oficinas nacionales de la ONU, incluso de todas las agencias pertinentes. Sin embargo, los informes nacionales de Egipto, Túnez y Arabia Saudita fueron redactados por los gobiernos con apoyo, únicamente, del PNUD. Esto plantea dudas sobre la neutralidad relativa, la precisión de la recopilación y presentación de los datos y la autenticidad de los intentos de los gobiernos por progresar en asuntos de desarrollo.

Observaciones desde el proceso de Examen Periódico Universal

En la región árabe los estados violan los derechos humanos constantemente, según lo han señalado decenas de informes, entre los cuales figuran los

publicados por la ONU y varias Organizaciones No Gubernamentales (ONG) internacionales como Human Rights Watch y Amnistía Internacional. Sin embargo, los estados árabes siguen insistiendo en mantener sus reservas con respecto a las convenciones internacionales de derechos humanos, impidiendo así que se materialice algún adelanto tangible de su desarrollo.

Un problema particular es que en muchos de los países árabes los derechos sociales y económicos no son abordados adecuadamente por los gobiernos. Un resumen analítico de los resultados de los Exámenes Periódicos Universales de varios países árabes, realizado bajo el auspicio del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, reafirma estas observaciones.

En lo referido al derecho a un nivel de vida adecuado, el acceso a la vivienda y al agua, se observan violaciones graves, por ejemplo, en Egipto, Iraq y Yemen. Los exámenes concluyeron que se deberían asignar más recursos para mejorar las medidas de desarrollo económico y social, por medio de políticas para luchar contra la pobreza, y propiciar el respeto a los derechos humanos.

En cuanto al derecho a trabajar en condiciones adecuadas, en la mayoría de los países árabes se observan violaciones graves, especialmente con relación a grupos laborales vulnerables como las mujeres y los migrantes. El trabajo infantil sigue siendo un desafío, además del alto porcentaje de desempleo entre los jóvenes si se lo compara con los niveles mundiales.

Sobre el derecho a la educación, a pesar de los esfuerzos realizados, muchos países árabes muestran un acceso limitado a la educación básica y altos niveles de analfabetismo. Si bien varios mejoraron levemente los indicadores cuantitativos de la educación, su calidad en relación a las necesidades del mercado de trabajo, sigue preocupando.

Con respecto al derecho a la salud, aunque han aumentado los esfuerzos de los gobiernos para mejorar el acceso a la atención pública de la salud, los indicadores no confirman un adelanto relacionado. Esto se debe, probablemente, a que en la región el sector de la salud se interesa en general por establecer redes de seguridad y se orienta a grupos específicos, excluyendo a una gran cantidad de personas de los programas y servicios de atención de la salud.

Conclusiones

Para alcanzar los ODM en 2015, se necesitan importantes esfuerzos adicionales y voluntad política para fortalecer la adopción y aplicación de políticas de desarrollo. Para ello, las metas concretas y medibles pueden servir de herramienta de evaluación de los avances.

Aumentar la eficiencia de las administraciones públicas sigue siendo un desafío fundamental, y

exige varias medidas concretas. Se debería capacitar a los funcionarios públicos a tratar a las personas y sus necesidades con mayor respeto, guiados por un enfoque que se base en los derechos humanos. Además, un paso importante para mejorar la aplicación de las políticas públicas y las estrategias nacionales es fortalecer las autoridades públicas con potestad reglamentaria y aumentar el respeto de los ciudadanos por esos reglamentos.

Un compromiso político sincero, que se refleje en políticas públicas concretas y planes para poner

en práctica el desarrollo, debería basarse en la integridad y la transparencia. La participación ciudadana, a través de las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de interés, es un factor importante para lograr buenos resultados. Esto exige una reforma del sistema administrativo para superar la corrupción sistemática que lo debilita. En ese sentido, vale la pena señalar que la adopción y aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción contribuiría a reformar el sistema de elaboración de políticas públicas.

Cumplir con estas recomendaciones, sin compromisos políticos explícitos, no es tarea sencilla. Las recomendaciones mencionadas tienen tres condiciones indispensables: democracia para garantizar una participación adecuada, rendición de cuentas y responsabilidad, buena gobernanza para garantizar una adecuada movilización e inversión de los recursos, y justicia social para obtener políticas integrales e inclusivas. Por desgracia, dado que estas condiciones indispensables todavía no existen, la incapacidad de la región para alcanzar los ODM para el año 2015 resulta evidente. ■