

Ayuda ineficaz y riesgos internos



El gobierno presidido por José María Aznar proyecta hacia la comunidad internacional un enfoque ineficiente de la seguridad humana, reflejado en la asignación y distribución de recursos de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD). Ésta se rige por criterios políticos y mediáticos en vez de criterios de necesidad de las poblaciones y relega la lucha contra la pobreza y la respuesta humanitaria en la mayoría de las crisis. Hacia el interior de la sociedad, se apuesta a la resolución militar y policial del tema del terrorismo. Las respuestas a los problemas de empleo, violencia doméstica e inmigración no resultan adecuadas.

Intermón Oxfam

Eva Quintana / María Truñó

Ayuda insuficiente y mal distribuida

La pobreza amenaza la vida de millones de personas en el mundo. La asistencia humanitaria internacional no llega a decenas de conflictos olvidados. Las armas ligeras matan a 500.000 civiles cada año. Sin embargo, estas amenazas a la seguridad humana pasan a un segundo plano en la agenda de

los líderes mundiales, quienes priorizan la lucha contra el terrorismo y las armas de destrucción masiva. El gobierno español se suma a este enfoque, como lo señalan diversas manifestaciones de su voluntad política.

La Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) española para 2003 se limita a 0,28% del Producto Nacional Bruto (PNB), cuando debería ser de 0,33%, como paso previo hacia la meta de 0,39% para 2006 (porcentaje comprometido por la Unión Europea en la Conferencia de Monterrey). Estos recursos esca-

sos no se dedican a la lucha contra la pobreza, ya que no se destina lo suficiente a servicios sociales básicos (poco más de 10% de la AOD cuando lo comprometido es 20%) ni van para los Países Menos Adelantados (sólo 0,03% del PNB cuando debería ser 0,15%). Por el contrario, dirige mayoritariamente su ayuda a países de renta media y olvida sistemáticamente África.¹ Además, la dispersión de actores con competencias en la AOD (más de seis ministerios implicados) contribuye a la ineficacia y dificulta llevar a cabo las mejoras necesarias y poner fin a la vinculación de la ayuda española a los intereses políticos y comerciales del país.²

La comunidad internacional, por su parte, no distribuye sus recursos de ayuda según el criterio humanitario de necesidad, sino que responde a intereses políticos y mediáticos. A pesar de que hay en el mundo más de 40 conflictos armados activos y 35 millones de personas forzadas a desplazarse de sus hogares, cada año la mayor parte de la ayuda se concentra en una o dos crisis humanitarias. En 2002, casi la mitad de los fondos para ayuda humanitaria aportados por los donantes fueron para Afganistán y el resto se distribuyó entre las otras 23 crisis abiertas. La historia se repite en 2003 con Iraq, país al que se ha destinado más dinero que a las 15 crisis humanitarias que padece África.³

Los datos facilitados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁴ confirman la tendencia general de politización de la ayuda humanitaria y revelan que el gobierno español en 2003 sólo ha hecho aportaciones a 3 de las 21 crisis humanitarias declaradas (Iraq, Colombia y Burundi): de cada EUR 10 (USD 12,5) destinados a la ONU para este

11 de marzo de 2004

Tres días antes de las elecciones generales, el 11 de marzo, entre las 06.39 y las 06.42 GMT, 10 bombas explotaron en cuatro trenes madrileños repletos de trabajadores, estudiantes y escolares. Al momento de redactado este informe, el saldo es de más de 200 muertos y unos 1.200 heridos, algunos de ellos de extrema gravedad. Según los investigadores, los terroristas habrían introducido las bombas en los trenes en mochilas con unos 10 kilos de explosivos cada una. Las detonaciones habrían sido activadas por control remoto.

Cuando el primer tren se detuvo en la estación de Atocha explotaron tres artefactos y, casi simultáneamente, lo hicieron siete más en los restantes trenes, ya próximos a esa estación, donde, además, la policía encontró tres bombas sin detonar.

Inicialmente el gobierno y parte de la prensa culparon a la organización terrorista vasca ETA. Más tarde, se encontraron cerca de la estación siete detonadores y un video en lengua árabe en una camioneta robada, al tiempo que un periódico londinense recibía un mensaje responsabilizando del ataque a la organización de Osama Bin Laden. El domingo, día de la elección, se conoció otro video en el cual un supuesto portavoz de Al-Qaeda reivindicaba los atentados. El gobierno siguió insistiendo en la culpabilidad de ETA y, según trascendió, la Ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, recomendó a sus embajadores que aprovecharan "cualquier oportunidad" para responsabilizar a ETA.

Al día siguiente de los atentados, Madrid fue escenario de la más grande manifestación de la his-

toria del país cuando dos millones de personas marcharon en silencio para honrar a sus muertos y protestar contra los ataques terroristas. Se estima que 11 millones de personas marcharon esa noche en toda España.

La noche previa a los comicios, multitudes, en distintas ciudades, protestaron, reclamando la verdad y que no "se utilizara a los muertos". A través de teléfonos celulares, Internet y todo tipo de comunicación, se hizo conocer a otros votantes lo que en realidad ocurría: que la información y la investigación gubernamental estaba violentamente sesgada y respaldada por los medios de comunicación.

El 14 de marzo, las elecciones generales (con una participación 8,5 puntos superior a las de 2000) dieron la victoria al Partido Socialista Obrero Español (PSOE), liderado por José Luis Rodríguez Zapatero. Según el periódico *El Mundo* de Madrid, jamás en la historia de la democracia un partido con mayoría absoluta (se refiere al Partido Popular, liderado por José María Aznar) había sido relegado a la oposición. El mismo periódico evalúa que la precipitada acción del gobierno, al culpar de los atentados a ETA, motivó la desconfianza del electorado. La aparente responsabilidad de Al-Qaeda renovó los cuestionamientos a la participación de España en la guerra de Iraq, impulsada por el gobierno del Partido Popular, que aparece como una de las claves de su derrota. ■

Preparado por el Secretario de Social Watch en base a informaciones de prensa.

1 Intermón Oxfam. "Ayuda social para el desarrollo" en www.intermonoxfam.org/page.asp?id=394

2 Para mayor información sobre la asistencia al desarrollo española consultar Intermón Oxfam. "La Realidad de la Ayuda 2003-2004". Colección Informes No. 26. Resumen disponible en www.intermonoxfam.org

3 Intermón Oxfam. "Más allá de los titulares. Una agenda de acción para proteger a los civiles en conflictos olvidados", 2003; y "La Acción Humanitaria en la Cooperación Española", 2003. En www.intermonoxfam.org

4 Organización de las Naciones Unidas. "Consolidated Appeal" para 2004, presentado el 18 de noviembre 2003.

tipo de ayuda, EUR 9 fueron para Iraq y EUR 1 para el resto de las crisis.

Más armas, más muertos, más pobres

Las armas convencionales (todas las que no son de destrucción masiva) y especialmente las armas ligeras (aquellas que puede cargar una persona) representan una grave amenaza para la seguridad humana, pues son las que provocan la mayoría de las muertes en el mundo y las más difíciles de controlar. Cada minuto muere una persona por un disparo en el mundo, de manera que diariamente millones de personas viven bajo la amenaza de la violencia armada.⁵

Los daños causados por las armas convencionales van más allá de las muertes por disparos, ya que, por un lado, la proliferación descontrolada alimenta la inseguridad y las violaciones de derechos humanos y, por el otro lado, el gasto que los países realizan en la compra de armas supone la pérdida de oportunidades de combatir la pobreza. Desde 1999, los países de África, Asia y América Latina han gastado USD 87.000 millones en armas. Téngase en cuenta que se necesita una suma anual

cercana a los USD 22.000 millones para que los mismos países transiten hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio, logrando la educación primaria universal y la reducción de la mortalidad materno-infantil.⁶

A pesar del coste altísimo del descontrol en el comercio de armas, siguen las ventas sin garantías y no existe legislación internacional que prohíba las exportaciones que supongan una amenaza al desarrollo, a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. España, que ocupa el puesto 11 entre los países vendedores, continúa sin facilitar información transparente sobre sus ventas, buena parte de las cuales siguen siendo irresponsables.⁷

Propuestas alternativas

Por un mundo sin pobreza

La Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (CONGDE) y las Fede-

raciones Autonómicas lanzaron la campaña conjunta "0,7 Reclámalo",⁸ en la cual exigen que tanto el gobierno central como los autonómicos y municipales den pasos decididos para alcanzar 0,7% del PNB para AOD, destinando los recursos a la lucha contra la pobreza, es decir, que se dediquen a los Países Menos Adelantados, a las poblaciones más necesitadas y a los servicios sociales básicos. También demandan que los fondos se gestionen con mayor transparencia y eficacia.

Por otra parte, con el fin de mejorar la cooperación española se demanda la elaboración de un Plan Director acorde con la Ley de Cooperación, que tenga la lucha contra la pobreza como único propósito. Eso debería hacerse rediseñando el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y desvinculando la AOD de intereses comerciales, culturales y estratégicos, y promoviendo la coherencia de las políticas que tienen relación con los países del Sur.

(continúa en pág. 228)

5 Intermón Oxfam - Agencia de Noticias de Información Alternativa (ANIA). <http://ania.eurosus.org/noticia.php3?id=7358>

6 Oxfam Internacional. www.oxfam.org/esp/policy_pape_armas.htm

7 Amnistía Internacional e Intermón Oxfam. "Vidas destrozadas. La necesidad de un control estricto del comercio internacional de armas", 2003. Disponible en www.armasbajocontrol.org

8 Más información de la campaña "0,7 Reclámalo" en el sitio web de CONGDE: www.congde.org

Amenazas, riesgos y vulnerabilidades en España

Durante 2003, la sociedad española ha visto como se profundizaban algunas de las amenazas para la seguridad humana. La actitud política y el desarrollo legislativo impulsado por el partido en el gobierno* no han favorecido un clima de diálogo del que resultaran fortalecidos los derechos humanos, base de la seguridad. Sobresalen la amenaza terrorista, las presiones por una reforma del mercado laboral, algunas características del modelo de protección social, la violencia doméstica y la cuestión migratoria.

El terrorismo sigue vertebrando gran parte del imaginario político y social en España. La entrada en vigor de la Ley de Partidos Políticos persigue acorralar a los partidarios de la violencia terrorista. La deseable firmeza del gobierno frente al terrorismo se ha orientado, exclusivamente, hacia la solución policial y judicial del problema. Algunos sectores, incluso institucionales, junto con algunos partidos políticos democráticos, han introducido en el debate político la conveniencia de reformar la Constitución. El gobierno ha encabezado la reacción a esta propuesta insistiendo en la judicialización de estas iniciativas, rechazando un diálogo que considera sin garantías mientras persista la violencia terrorista. La polarización ha aumentado, llegando a entrecruzarse riesgos de ruptura institucional en la conformación territorial del Estado y del consenso constitucional existente.

Aunque el gobierno retiró la reforma laboral de 2002 por falta de consenso con los agentes

sociales, el tema no ha desaparecido de la agenda. Más bien al contrario, existen numerosas presiones que persiguen se flexibilice el mercado laboral. La creciente competitividad europea y los procesos de deslocalización productiva se suelen aducir como motivos para realizar una reforma que precarizará aún más un mercado laboral que tiene una tasa de eventualidad de 55%. Este tema, sin embargo, sigue estando muy lejos del centro del debate acerca de la cuestión del empleo. La ruptura de la estabilidad en los mecanismos de integración económica de los sectores ya de por sí vulnerables, como las mujeres, los jóvenes o las personas con otras características añadidas como la nacionalidad, acentúa la inseguridad de estos grupos y sus proyectos de futuro. Más empleo, pero precario, menos estabilidad y menos seguridad.

La protección social en España no ha mejorado, ni se prevé que lo haga. El gasto público en protección social situado en 20,1% del PBI sigue más de siete puntos por debajo de la media europea (27,3%). Además de la escasa cuantía expresada, otras conclusiones preocupantes se extraen del análisis y evolución del modelo de protección social, que está convirtiendo lo que eran considerados derechos sociales recogidos por ley en concesiones graciables vía administrativa, sujetas a otros condicionantes. La opción gubernamental por la política del "déficit cero", con la declaración de superávit del sistema de seguridad social, no facilita en absoluto la mejora de la protección social en el país.

A mediados de año entró en vigor la ley reguladora de la orden de protección para víctimas de violencia doméstica, contribuyendo a agilizar las medidas para

la protección de este colectivo. Aún así, es preciso realizar algunas reformas del código penal y de la prisión provisional para poder hacer efectivas algunas de las medidas de la nueva ley. Igualmente es preciso dotar de más y mejores recursos financieros para garantizar la aplicación de la ley.

Finalizando 2003 entró en vigor la nueva ley de extranjería que modifica la del año anterior. El nuevo texto no contribuye a definir un verdadero sistema de integración de la creciente población inmigrante, que es la gran asignatura pendiente. Las acciones del gobierno siguen primando la obsesión por el control de los flujos migratorios, por lo que sigue vigente la demanda de medidas coherentes con una política de integración desde el respeto por la diversidad y la gestión de oportunidades (para mayor información, próximamente Cáritas Española publicará su propuesta de trabajo sobre el hecho migratorio "Nadie sin Futuro"). Especialmente preocupante es el número de inmigrantes irregulares en situación de casi total desprotección. El gobierno ya reconoce 680.000 personas, mientras que las organizaciones sociales hablan de un millón, que con la nueva ley ven cómo su situación de inseguridad se agudiza. ■

Cáritas Española

* El Partido Popular de José María Aznar, perdió las elecciones en marzo de 2004 y entregó el gobierno en abril.

ARGENTINA

(viene de pág. 135)

Sin embargo, el Poder Ejecutivo ha promovido la sanción de una nueva ley que modifica la Ley de Emergencia Económica, que regulaba el procedimiento para aumentar las tarifas. Mientras la mencionada ley supeditaba cualquier tipo de aumento al resultado de la renegociación integral de cada contrato, garantizando que no se adoptaran medidas que a la postre resultarían erróneas, la nueva modificación le permite al Ejecutivo autorizar aumentos de tarifas de servicios públicos aún antes de finalizado el proceso de renegociación de los contratos. Es decir que si bien el gobierno aún no ha intentado aumentar las tarifas de servicios, podría hacerlo en cualquier momento ya que cuenta con los elementos legales para ello.²⁰ De ser así, amplios sectores se encontrarían en la imposibilidad de acceder a los servicios públicos esenciales, precarizando aún más el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

Conclusión

Las modificaciones operadas en el sistema político-institucional luego de la crisis de diciembre de 2001 permitieron que el centro del debate público volviera a girar en torno a aspectos definitorios del proceso de reconstrucción democrática del país.

Las primeras decisiones del nuevo gobierno modificaron la integración de la Corte Suprema de Justicia e impulsaron medidas contra la impunidad por las violaciones a los derechos humanos en la dictadura militar iniciada en 1976. Ello contribuyó a que la política volviera a ser considerada por amplios sectores de la población como una herramienta idónea para modificar las condiciones materiales de existencia de la población.

Sin embargo, la magnitud de la crisis social requiere, de parte del gobierno, la adopción de medidas urgentes que garanticen el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población, único modo de reconstruir una democracia sustancial. Esto implica lograr un crecimiento sostenido de la economía, así como un cambio de lógica en el diseño e implementación de las políticas económicas y sociales que posibiliten una distribución justa de la riqueza generada por el país. En esta línea, es fundamental que la relación de Argentina con los organismos multilaterales de crédito respete estos mismos criterios, y no continúe siendo un obstáculo para el desarrollo social del país.

La incipiente recuperación económica originada a comienzos de 2003 impone al gobierno un gran desafío. Resulta imprescindible encarar una discusión en torno a la distribución de la riqueza generada por el país, que evite un proceso similar al producido en la década de 1990 - donde un sustancial aumento en los niveles de actividad económica se dio a la par de una crisis social de magnitudes inéditas en la historia del país - y garantice efectivamente el fortalecimiento de las instituciones democráticas. ■

20 Además, la reforma legislativa ha limitado la participación del Congreso en la revisión de los nuevos textos contractuales (una vez renegociados) para su aprobación.

CANADÁ

(viene de pág. 149)

Con fondos provenientes de los superávits que podrían alcanzar los USD 37.600 millones en los próximos cinco años (un promedio de USD 7.500 millones adicionales cada año), el gobierno federal podría fácilmente asegurar su respaldo a las necesidades básicas. Un análisis pormenorizado revela que los siguientes incrementos anuales en fondos federales, superiores a los compromisos federales vigentes, podrían acercarnos a nuestros objetivos: salud pública (USD 3.760 millones),⁹ desarrollo infantil (USD 1.130 millones),¹⁰ infraestructura (USD 752 millones),¹¹ un programa nacional de vivienda (USD 752 millones),¹² y ayuda internacional (USD 150,4 millones).¹³

Estas inversiones sociales son viables, dada nuestra capacidad económica y fiscal, y urgentes, dados los déficits sociales desatendidos. La creciente brecha entre ricos y pobres, una tendencia que cuestiona los cimientos sociales de Canadá, también exacerbaba las tensiones mundiales.

En cambio, el enfoque de rebajar impuestos y reducir la deuda sigue presentándose como clave para un manejo sólido de las finanzas del país en el futuro próximo. Éste es, por lo menos, un enfoque discutible para encarar la sostenibilidad fiscal. Como los déficits, los superávits no pueden sostenerse indefinidamente. A pesar de esta oportunidad fiscal sin parangón, Canadá parece preparada para subinvertir en su propio pueblo y en los países en desarrollo - el futuro del planeta - en aras de un "Estado pequeño". Si eso sucede, una oportunidad única en la vida para invertir en el desarrollo humano podría dejarse pasar a cambio de un poco más de reducción de la deuda y un poco más de gasto de los consumidores.

El desaprovechamiento adrede del superávit quizá sea el legado de esta generación de gobernantes. ■

9 Presupuesto Federal Alternativo (2004); Comité Permanente del Senado sobre Asuntos Sociales, Ciencia y Tecnología. *The Health of Canadians, Vol 6, Recommendations for Reform* (2002); Lazar, Harvey y France St. Hilaire. *Money, Politics and Health Care*. Institute for Research in Public Policy, 2004.

10 Calculado de la Campaign 2000, *2003 Report Card on Child Poverty in Canada*.

11 Federación de Municipios Canadienses, *A Better Quality of Life Through Sustainable Community Development: Priorities and Investment Plan*, agosto de 2001.

12 National Housing and Homelessness Network, *The 1% Solution*.

13 Calculado del Canadian Council for International Cooperation, ponencia ante el Comité Federal Permanente sobre Finanzas, 21 de octubre de 2003.

ESPAÑA

(viene de pág. 163)

Por un mundo sin crisis olvidadas

Si la acción humanitaria sigue sin responder a las necesidades de la población y no se atienden las emergencias olvidadas, la seguridad humana seguirá viéndose amenazada. Es necesario, por un lado, aportar fondos de manera coherente, multilateral y suficiente a todas las emergencias, haciendo especial hincapié en las crisis "olvidadas". Por otro lado, romper el binomio ejército-FAD, es decir, reducir y delimitar el papel de las Fuerzas Armadas únicamente a labores de interposición y seguridad. Además, como país miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, España debe promover el compromiso de la comunidad internacional con la prevención y resolución de conflictos armados, así como fortalecer la protección y asistencia a los civiles atrapados en conflictos.

Por un mundo sin armas descontroladas

La lucha contra el terrorismo ha incrementado la colaboración militar y armamentística entre supuestos aliados, exacerbando la proliferación mundial de las armas, en lugar de mejorar su control. Cada minuto, 15 nuevas armas se ponen en circulación, en un mundo donde ya hay un arma por cada diez personas.

Para poner fin a esta situación crítica es esencial que España se comprometa e impulse el proceso para la adopción del Tratado Internacional sobre Comercio de Armas para 2006, y que éste sirva de instrumento para prohibir aquellas exportaciones que contribuyen a las violaciones de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, y que obstaculizan el desarrollo. Por otro lado, en el ámbito español, urge la promulgación de una ley de regulación de las transferencias de material militar, policial y de seguridad que incluya la mejora de la transparencia informativa, el control parlamentario de las exportaciones, la aplicación estricta del Código de Conducta de la Unión Europea y la regulación de las actividades de los intermediarios. ■